



**HAL**  
open science

# Quelle place pour l'agriculture dans les plans locaux d'urbanisme ? Le cas de l'Île-de-France

Thomas Cabaret

► **To cite this version:**

Thomas Cabaret. Quelle place pour l'agriculture dans les plans locaux d'urbanisme ? Le cas de l'Île-de-France. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2015. dumas-01337170

**HAL Id: dumas-01337170**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01337170>**

Submitted on 24 Jun 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS**  
**ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES**

---

**MÉMOIRE**

**présenté en vue d'obtenir**

**le DIPLÔME D'INGÉNIEUR CNAM**

**Spécialité : Géomètre et Topographe**

**par**

**Thomas CABARET**

---

Quelle place pour l'agriculture dans les plans locaux d'urbanisme ?

Le Cas de l'Île-de-France

**Soutenu le 7 juillet 2015**

---

**JURY**

**PRÉSIDENTE : Mme Marie FOURNIER**

**MEMBRES :**  
**M. Romain MELOT, maitre de stage**  
**M. Mathieu BONNEFOND, professeur référent**  
**M. José CALI**  
**Mme Jeannine CORBONNOIS**  
**M. Laurent POLIDORI**  
**Mme Élisabeth SIMONETTO**  
**Mme Nathalie THOMMERET**  
**M. Jérôme VERDUN**  
**M. Fabrice VINATIER**

## Remerciements

En préambule de ce mémoire qui constitue l'aboutissement de mon Travail de Fin d'Études et plus généralement de trois années de cursus d'ingénieur, je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail.

Je tiens tout d'abord à remercier mon maître de stage, Romain MELOT, pour m'avoir accompagné tout au long de ces cinq mois. Grâce à ses connaissances, ses conseils et sa présence, il a su me guider et me faire avancer sur de nombreux points. Sa relecture attentive de mon mémoire m'a été d'une grande aide.

Je remercie aussi toutes les personnes rencontrées dans le cadre de l'étude pour m'avoir accordé un peu de leur temps pour partager leur expérience sur le sujet.

Je remercie ensuite toute l'équipe de l'INRA d'Ivry-sur-Seine pour leur accueil et sympathie, et particulièrement Sabine NGUYEN BA pour ses quelques conseils avisés.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers Mathieu BONNEFOND, mon professeur référent, pour ses conseils et pour m'avoir consacré un peu de son temps.

Enfin, je n'oublie pas mes proches qui m'ont accompagné et soutenu tout au long de ma scolarité.

## Liste des Abréviations

**ALUR** : Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové

**CAA** : Cour Administrative d'Appel

**CAUE** : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

**CDCEA –CDPEANF** : Commission Départementale de Consommation de l'Espace Agricole -  
Commission Départementale de Préservation de l'Espace Agricole, Naturel et Forestier

**CE** : Conseil d'État

**DDT** : Direction Départementale des Territoires

**DRIEE** : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

**LAAF** : Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt

**MSA** : Mutualité Sociale Agricole

**OAP** : Orientation d'aménagement et de programmation

**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

**PAEN ou PPEANP** : Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et  
Naturels Périurbains

**PAU** : Parties Actuellement Urbanisées

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**PNR** : Parc Naturel Régional

**POS** : Plan d'Occupation des Sols

**RNU** : Règlement National d'Urbanisme

**SAFER** : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural

**SAU** : Surface Agricole Utile

**SDRIF** : Schéma Directeur de la Région Île-de-France

**SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale

**SMI** : Surface Minimum d'Installation

**SRU** : Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

**STECAL** : Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées

**ZAP** : Zone Agricole Protégée

# Sommaire

Remerciements .....	3
Liste des Abréviations .....	4
Introduction générale .....	7
1. Foncier agricole et réglementation des droits à construire : synthèse des recherches et du droit applicable .....	9
1.1. Terres agricoles et urbanisation en France : principaux enseignements récents de la recherche en sciences sociales.....	9
1.2. Cadre juridique des zones agricoles des plans locaux d'urbanisme .....	10
1.2.1. Le classement en zone agricole.....	12
1.2.2. Construire en zone agricole .....	12
1.2.2.1. Le principe de nécessité.....	12
1.2.2.2. Cas particulier du logement de l'exploitant.....	13
1.2.2.3. Cas particulier de l'activité équestre .....	14
1.2.2.4. Les équipements collectifs et services publics .....	15
1.2.3. Le changement de destination et l'extension des bâtiments existants.....	16
1.2.4. Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) .....	17
1.2.5. Synthèse .....	18
2. Zones agricoles et pratiques réglementaires en Île-de-France .....	20
2.1. Une étude de la réglementation d'urbanisme locale en Île-de-France .....	20
2.1.1. L'espace agricole en Île-de-France .....	20
2.1.2. Méthodologie de l'étude.....	22
2.1.3. Échantillon des communes retenues pour l'étude .....	26
2.2. La réglementation des zones agricoles : données générales.....	28
2.2.1. Analyse statistique des prescriptions des zones agricoles .....	29
2.2.1.1. Une zone inconstructible par principe.....	29
2.2.1.2. Le bâti agricole .....	29
2.2.1.3. Le logement agricole.....	32
2.2.1.4. La diversification de l'activité agricole.....	35
2.2.1.5. Le changement de destination .....	36
2.2.2. La délimitation et le sous-zonage des zones agricoles .....	39
2.2.2.1. Les secteurs agricoles constructibles et inconstructibles en zone A.....	40
2.2.2.2. Le pastillage en zone agricole .....	42
2.2.2.3. Ouvrages techniques et exploitation du sous-sol : un zonage dédié .....	44
2.2.2.4. Cas particuliers de secteurs en zone agricole.....	45

2.2.2.5. Synthèse des types de zonage .....	47
3. Règlementation des zones agricoles et profils communaux .....	48
3.1. Création d'indicateurs synthétiques concernant les degrés de contraintes réglementaires .....	48
3.1.1. Typologie des communes en fonction des prescriptions sur le bâti agricole....	49
3.1.2. Typologie des communes en fonction des prescriptions sur l'habitat .....	50
3.1.3. Indicateurs synthétiques concernant le changement de destination et les constructions liées à la diversification de l'activité agricole.....	51
3.2. Typologie communale en fonction des prescriptions réglementaires.....	52
3.2.1. Analyse des Correspondances Multiples .....	52
3.2.2. Classification des communes .....	55
3.2.3. Influence des bureaux d'étude sur les choix en matière de planification d'urbanisme .....	56
Conclusion et perspectives.....	57
Bibliographie .....	59
Tables des Illustrations.....	61
Table des Annexes.....	61
Annexes .....	63

## Introduction générale

La loi n°2014-1170 dite « Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt » adoptée en octobre 2014 impose d'intégrer la notion de développement agricole (L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme) aux diagnostics des plans locaux d'urbanisme, lesquels étaient auparavant restreints à la prise en compte des « surfaces agricoles ». Ce changement législatif récent souligne que l'activité agricole est passée du statut d'objet marginal à celui de question importante pour le droit de l'urbanisme. En effet, les documents d'urbanisme ayant été conçus avant tout pour le développement urbain, les espaces agricoles et naturels ont souvent été réduits à des surfaces potentiellement urbanisables. Par ailleurs, les compétences techniques des bureaux d'étude sont rarement spécialisées sur l'agriculture et ne permettent souvent pas une expertise approfondie sur ces enjeux. L'activité agricole occupe cependant une place clairement identifiable dans la planification locale au travers d'un zonage spécifiquement prévu par la loi.

Les auteurs des documents d'urbanisme locaux sont confrontés à l'enjeu de valoriser les espaces agricoles en intégrant le caractère économique de l'activité de production, tout en évitant les risques de mitage incontrôlé induits par une réglementation trop permissive. A cet égard, l'évolution de la législation va dans le sens d'une plus grande exigence, les zones vouées à l'activité agricole ne permettant aujourd'hui que la construction de bâtiments ou de logements nécessaires à une exploitation agricole ou bien le changement de destination sous conditions des bâtiments situés dans ces zones.

Le classement en zone agricole est destiné à assurer aux exploitants la protection d'un outil de travail, mais aussi la possibilité de construction pour le maintien et le développement de leur activité. Pour encadrer ces droits à construire dans les espaces agricoles et naturels, la législation en matière d'urbanisme s'est progressivement étoffée, les plans d'occupation des sols ayant été accusés de permettre trop facilement la construction d'habitations en diffus. La jurisprudence est en outre venue préciser un certain nombre de notions relatives au caractère nécessaire des constructions au regard de l'activité agricole. Les documents d'urbanisme, tout en respectant la législation et en suivant la jurisprudence, ont enfin la possibilité d'instaurer des contraintes supplémentaires sur les droits à construire. Nous nous demanderons dans quelle mesure les communes utilisent et traduisent dans leur document d'urbanisme les diverses règles applicables aux espaces agricoles. Le but de cette étude est de mettre en évidence les pratiques effectives en matière de planification et de réglementation dans les espaces agricoles. Nous appliquons l'étude des pratiques locales en matière de réglementation à la région Île-de-France, première région urbaine française et à ce titre particulièrement concernée par les enjeux de pression foncière sur les espaces agricoles.

Nous proposons dans un premier temps un bref rappel des recherches menées en sciences sociales en lien avec la réglementation du foncier agricole, ainsi qu'une synthèse sur l'état du droit et de la jurisprudence sur ces questions. Nous exposons dans une deuxième partie les principaux enseignements de l'étude des plans locaux d'urbanisme réalisée en Île-de-France, accompagnés d'une analyse approfondie des données collectées, en particulier concernant les catégories de zonage utilisés et les prescriptions règlementaires

qui les caractérisent. Enfin, nous concluons par une proposition de typologie des communes franciliennes étudiées en fonction des pratiques règlementaires observées localement.

*La présente étude a été financée dans le cadre du projet européen TASTE (TowArd a Smart rural Europe). Le programme TASTE, consacré à une comparaison des logiques de développement des espaces ruraux en Europe, est décliné sur une dizaine de zones test en France, dont la région Île-de-France.*

*Les données relatives aux pressions foncières ont été mises à disposition de l'UMR SAD-APT par convention avec la SAFER.*

*Les données issues de la base MOS-IAU ont été mises à disposition de l'UMR SAD-APT par convention avec l'IAU Île-de-France.*

# **1. Foncier agricole et réglementation des droits à construire : synthèse des recherches et du droit applicable**

## **1.1. Terres agricoles et urbanisation en France : principaux enseignements récents de la recherche en sciences sociales**

Durant les dernières décennies, les espaces agricoles métropolitains ont vu leur surface diminuer sensiblement, notamment en raison de l'urbanisation. Selon l'enquête sur l'utilisation du territoire du ministère de l'Agriculture reprise par Philippe Madeline, en moyenne 76 000 ha par an de surface agricole utile ont été consommés entre 1993 et 2003. Les derniers chiffres nous montrent une diminution de cette consommation (source Teruti-Lucas). Le premier rapport de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA, créé en avril 2013) indique qu'il existe plusieurs méthodes pour la détermination de ces surfaces prélevées à l'agriculture (Teruti, Cadastre, SAFER,...) qui peuvent ainsi différer quelque peu. L'urbanisation est la principale cause de ce phénomène et apparaît particulièrement consommatrice d'espace agricole en France : à croissance égale, la France absorbe deux fois plus de foncier que l'Allemagne (MADELINE, 2006). Durant la période 1980-2002, la superficie consacrée à l'urbanisation se partage à parts égales entre constructions non résidentielles et logements. La maison individuelle concentre 71 % de la part de logement construit entre 1980 et 2003. Ce type de construction a contribué en grande partie à une surconsommation de l'espace agricole, puisque la taille des parcelles sur lesquelles les pavillons sont bâtis varie de 1000 à 1500 m<sup>2</sup> en moyenne (MARTIN, 2006). L'habitat individuel requiert en outre des aménagements routiers conséquents qui participent à l'artificialisation des sols. Dans les communes rurales, les surfaces consacrées à la maison individuelle ont presque doublé en huit ans. Le cadre de ces communes est souvent propice pour l'installation d'une population qui recherche le calme, la tranquillité et surtout des prix plus abordables, tout en restant proche des agglomérations.

La construction individuelle n'est pas la seule à contribuer à l'étalement urbain. Les constructions non résidentielles représentent près de la moitié des surfaces consommées par l'urbanisation. Elles comprennent entre autres les bâtiments à vocation industrielle, commerciale, artisanale et de bureaux, qui se concentrent autour des agglomérations pour la plupart. Les constructions à vocation agricole sont souvent négligées dans les transferts d'usage du sol, mais sont aussi consommatrices d'espaces : elles représentent un tiers des constructions non résidentielles en surface sur les années 1980-2002 (MADELINE, 2006). L'intensification des activités agricoles, mais aussi les obligations sanitaires et environnementales expliquent ces chiffres conséquents. Les anciens bâtiments ne répondant plus aux normes, ils ont souvent été abandonnés au profit de constructions à l'assise foncière plus importante. La baisse du nombre d'exploitants et l'agrandissement des fermes a aussi contribué à la construction de bâtiments de grande taille.

Quelques exploitants ont profité de cette opportunité pour délocaliser leur siège dans des espaces vierges, les corps de ferme situés au centre des bourgs ne répondant plus aux critères de salubrité vis-à-vis des résidents. C'est aussi l'occasion de se rapprocher des îlots d'exploitations, en particulier pour l'élevage. Ceux qui sont restés dans, ou à proximité des bourgs ont parfois vu naître des conflits d'usage avec les résidents. En effet, la

modernisation de certaines activités agricoles peut provoquer des nuisances sonores et olfactives qui ne sont pas toujours du goût des nouveaux habitants.

Les changements connus par l'agriculture française se sont également traduits par un moindre investissement des exploitants dans la propriété foncière. Avant les années 60, la majorité des agriculteurs étaient en faire-valoir direct, c'est-à-dire propriétaires des terres qu'ils exploitent (BOINON, 2011). La montée en puissance du statut du fermage durant la période d'après-guerre a fait passer au second plan l'acquisition de la propriété foncière des terres, au profit de l'investissement dans l'appareil productif. Les agriculteurs ont donc perdu le lien qui existait entre propriété et mise en valeur du sol. Comme le montrent Robert Levesque, Dimitri Liorit et Guillaume Pathier, le fermage est prépondérant dans la partie nord du pays avec un taux supérieur à 75 % de la surface agricole utile (SAU), contrairement au sud où il concerne en moyenne 50 % de la SAU.

Par ailleurs, au sein des institutions décisionnelles locales, en particulier les communes, la place des agriculteurs s'est réduite et ces derniers ne sont donc plus majoritaires dans nombre de communes rurales (MARTIN, 2006).

La question du mitage est distincte de celle de l'étalement urbain, dans la mesure où elle renvoie à l'impact paysager de l'urbanisation diffuse. A propos de l'exemple provençal, Coline Perrin montre que des arrangements entre élus et propriétaire locaux ont contribué dans certains secteurs à une amplification du mitage (PERRIN, 2014). L'élaboration des documents d'urbanisme à l'échelle communale, source éventuelle de passe-droit, peut donc s'avérer être un vecteur d'étalement et de coût pour les collectivités : extension des réseaux, ramassage des déchets, ramassage scolaire...

La pression liée à l'extension urbaine est par ailleurs source de tensions sur les prix du foncier. Jean Cavailhès, Annie Mesrine et Céline Rouquette mettent en évidence que la valeur des terres peut être multipliée par plus de 10 en cas de destination à un usage résidentiel. Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) furent créées en partie pour gérer ces pressions foncières. Elles assurent ainsi une veille sur le marché des biens agricoles et utilisent leur pouvoir de préemption en cas d'écart important du prix de vente par rapport aux standards agricoles observables. En 2012, c'est 88 600 hectares de biens agricoles qui furent acquis par les SAFER. Plus d'un quart des préemptions se font sur demande des collectivités et sont surtout situées en milieu urbain (SAFER, Rapport d'activité 2012).

## **1.2. Cadre juridique des zones agricoles des plans locaux d'urbanisme**

L'ouverture à l'urbanisation est le plus souvent une décision relevant de la compétence communale (ou intercommunale). Les autres documents – notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT) – réalisés à une échelle supra-communale, se limitent à fixer des orientations et des objectifs de portée générale. Par ailleurs, il existe des moyens contraignants pour protéger les espaces agricoles : il s'agit de servitudes d'utilité publique qui viennent s'imposer à tout autre document. Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) sanctuarisent ainsi toutes les terres sur lesquelles elles s'appliquent. Elles sont prescrites par arrêté préfectoral sur demande éventuelle des collectivités locales. Une autre mesure peut aussi être instaurée : les Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP ou PAEN) qui peuvent être créés par le département. Pour les terrains

qui en font l'objet, un programme d'action est établi et une procédure de préemption peut être instaurée par le département. Ces deux mesures sont peu répandues : au 1<sup>er</sup> mars 2014, le ministère de l'Agriculture indiquait que 42 ZAP étaient créés depuis 1999 et qu'en 2009, une dizaine de PPEANP étaient en projet. Notre étude ne portera pas sur ces cas particuliers qui sont peu représentés en Île-de-France (2 ZAP - 1 PPEANP approuvés).

Les communes ont aujourd'hui plusieurs choix pour la gestion de la planification d'urbanisme. Elles peuvent s'abstenir de tout projet de planification et sont alors soumises au régime du règlement national d'urbanisme (RNU). C'est le cas de beaucoup de communes rurales qui ne trouvent pas forcément l'intérêt et les moyens de recourir à un autre système. En revanche, l'élaboration d'un document d'urbanisme permet aux élus de mieux encadrer les constructions et d'établir un projet de territoire. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) semble le mieux adapté pour une réglementation des sols et pour répondre à la problématique de consommation de l'espace agricole et naturel, la carte communale fixant simplement les modalités d'application du RNU. Le PLU permet de définir des espaces où les constructions seront limitées, mais pourra aussi ouvrir d'autres secteurs à l'urbanisation où il n'aurait pas été possible de construire sous l'application du RNU. Le plus souvent, ces secteurs sont délimités dans des zones agricoles ou naturelles. Depuis la loi de modernisation pour l'agriculture du 27 juillet 2010 et la création des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), les plans locaux d'urbanisme sont soumis à l'avis de cette dernière s'ils impliquent une réduction des surfaces agricoles. Les espaces agricoles peuvent subir une régression lors du zonage du PLU, mais ils peuvent aussi diminuer « par l'intérieur », c'est-à-dire accueillir des constructions au sein même du zonage qui leur est dédié.

Les plans locaux d'urbanisme sont nés de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) du 13 décembre 2000. Ils donnent la possibilité de créer quatre types de zones : « Urbaine » dite U, « A Urbaniser » dite AU, « Naturelle et forestière » dite N et enfin « Agricole », dite A, qui fait ici l'objet de notre étude.

Ce document d'urbanisme vient en remplacement des plans d'occupations des sols (POS) qui perdurent aujourd'hui pour ceux n'ayant pas fait l'objet d'une révision. La loi SRU a renforcé la législation en termes de construction dans les espaces naturels et agricoles, laquelle est plus souple pour les POS. En effet, dans le cadre du régime des POS, les communes avaient la possibilité de délimiter quatre types de zone naturelle : NA dite d'urbanisation future (équivalent AU), NB dite d'habitat diffus, NC dite agricole (équivalent A) et ND dite à protéger (équivalent N). Les zones NB constructibles, initialement prévues pour encadrer hameaux et habitations dispersées, « ont été dans la pratique, largement surdimensionnées et ont eu tendance à devenir, au détriment des espaces naturels, le réceptacle d'une urbanisation inorganisée »<sup>1</sup>. De plus, l'affectation des zones NC n'était pas précise ce qui laissait aux auteurs des POS une certaine souplesse<sup>2</sup>. La loi SRU, en ne reconduisant pas les zones NB et en attribuant une affectation aux autres zones, a donc tenté de proposer une solution à cette dérive.

---

<sup>1</sup> P. Hocreitère, De l'interdiction de l'extension des bâtiments en dehors des bourgs, villages, et hameaux après la loi ALUR : Constr. - Urb. 2014, étude 10

<sup>2</sup> J.-F. Inserguet, GRIDAUH, Ecriture du PLU : L'écriture du règlement : Zonage / Zone A / Fiche 4 : Les constructions et installations admises en zones A

### **1.2.1. Le classement en zone agricole**

Les zones agricoles sont définies par l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme comme étant « *les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.* » Une pré-affectation est donc donnée à cette zone qui sera exclusivement à vocation agricole.

Le contrôle que le juge est amené à réaliser lors d'une contestation sur le classement d'une parcelle se base souvent en premier lieu sur le parti d'aménagement retenu par les auteurs du document d'urbanisme. Ainsi, la jurisprudence<sup>1</sup> précise que le fait qu'une parcelle ne soit pas exploitée, qu'elle soit desservie par des réseaux publics ou encore qu'elle soit proche de terrains classés en zones U ne sont pas des arguments qui viennent s'opposer à son classement en zone A si le parti d'aménagement est suivi. Ce sont donc les justifications du rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui motivent la légalité du zonage, d'où l'importance pour les auteurs de bien rédiger ces documents.

D'autre part, aucune disposition réglementaire n'interdit de délimiter des sous-secteurs à l'intérieur des zones A où les constructions agricoles seraient limitées ou même interdites. La cour administrative de Lyon a d'ailleurs fondé en droit le recours à cette pratique<sup>2</sup>. Les communes peuvent donc se doter de zones agricoles « inconstructibles » pour des raisons souvent écologiques ou paysagères.

Toutefois, il n'est pas interdit de classer des parcelles agricoles en zones naturelles si le parti d'aménagement le justifie<sup>3</sup>. Ce sont souvent des secteurs sans réelle valeur agricole ou ayant un caractère naturel à protéger (classement Natura 2000,...) qui en font l'objet.

### **1.2.2. Construire en zone agricole**

Toujours selon l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme, « *en zone A peuvent seules être autorisées : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* » ainsi que celles « *nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* ». La loi SRU a donc établi un principe de nécessité des constructions au regard de l'exploitation agricole comme règle dans les zones A. Des réponses jurisprudentielles sont venues préciser ce principe, mais aussi les cas particuliers du logement de l'exploitant et de l'activité équestre.

#### **1.2.2.1. Le principe de nécessité**

La notion de nécessité des constructions au regard de l'activité agricole est simplement énoncée, mais non explicitée par le Code de l'urbanisme. La notion d'activité agricole est revanche clairement encadrée par le Code rural et de la pêche maritime. Ce dernier précise en effet à l'article L. 311-1 que : « *sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte*

---

<sup>1</sup> CAA Bordeaux, 6 janv. 2011, n° 10BX00043, SARL Groupe Mendi Promotion : RD rur. 2011, comm. 64, note D. Gillig

<sup>2</sup> CAA Lyon, 2 avr. 2010, n° 08LY00340 : Commune de Couternon : RD rur. 2010, comm. 111, note D. Gillig

<sup>3</sup> CAA Lyon, 30 juin 2009, n° 07LY01840, Groupement foncier et agricole de La Garde : <http://www.legifrance.gouv.fr>

*de production ou qui ont pour support l'exploitation (...). Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle.* » L'exploitation agricole est l'unité économique au sein de laquelle est exercée une ou plusieurs de ces activités agricoles. Exercer une activité agricole ne suffit donc pas pour obtenir des droits à construire en zone agricole, il faut prouver l'existence d'une exploitation agricole.

Au regard de ce principe de nécessité, une interrogation porte en particulier sur les constructions affectées à la diversification de l'exploitation agricole et qui ne relèvent pas de la destination agricole. Par exemple, les constructions à vocation commerciale, qui par définition ne sont pas autorisées en zone A, sont admises si leur fonction est la commercialisation des produits issus de l'exploitation. Le juge vérifiera donc que l'activité s'inscrit bien dans le prolongement de l'acte de production<sup>1</sup>.

La création de gites ruraux est plus controversée. Ainsi, la cour administrative d'appel de Douai considère que « *les constructions de gites ruraux, même destinés à assurer le développement économique de l'exploitation agricole, ne constituent pas des constructions à usage d'habitation directement liées et nécessaires au fonctionnement de cette exploitation* »<sup>2</sup>. Les constructions à destination d'hébergement sont donc perçues comme une opération patrimoniale et non comme étant dans le prolongement de l'activité de production, même si celle-ci serait utile à l'équilibre économique de l'exploitation. Le changement de destination de constructions existantes est donc aujourd'hui le seul moyen permettant les constructions à usage d'hébergement en zone A.

### **1.2.2.2. Cas particulier du logement de l'exploitant**

Bien qu'il relève d'un usage d'habitation, le logement de l'exploitant ou de son personnel peut être considéré comme nécessaire à l'exploitation. Cependant, la jurisprudence s'est attachée à encadrer ces constructions pour limiter les dérives. Ainsi, deux critères sont pris en compte pour statuer sur la construction de maisons d'habitation à usage de l'exploitant dans les zones agricoles : il s'agit de la réalité de l'exploitation agricole associée, d'une part, et du lien de nécessité entre la construction projetée et cette exploitation agricole, d'autre part.

Dans un premier temps est donc examiné le fondement de l'exploitation agricole du pétitionnaire. « *À ce titre, les revenus de l'activité agricole, mais également la superficie de l'exploitation, la taille de l'installation ou l'affiliation à la MSA constituent des éléments permettant d'avoir une présomption sur le caractère agricole de l'activité* »<sup>3</sup>. Le Conseil d'État a néanmoins mis un bémol sur ces preuves en affirmant que ni « *l'affiliation à la mutualité sociale agricole, ni l'avis favorable émis par la chambre d'agriculture* »<sup>4</sup> n'étaient de nature à attester de la consistance d'un projet d'exploitation agricole. En revanche, celui-ci a considéré, dans un arrêt du 7 novembre 2012<sup>5</sup>, que le chiffre d'affaires annuel peut

---

<sup>1</sup> J.-F. Inserguet, GRIDAUH, Ecriture du PLU : L'écriture du règlement : Zonage / Zone A / Fiche 4 : Les constructions et installations admises en zones A

<sup>2</sup> CAA Douai, 10 oct. 2012, n° 11DA01866 : Mon. TP, 16 août 2013, G. Le Chatelier et J.-M. Petit, Les gites ruraux dans le collimateur du Conseil d'Etat

<sup>3</sup> Rép. min. n° 03481 : JO Sénat Q 28 mars 2013, p. 1025 : Constr. - Urb. 2013, alerte 49, note D. Gillig

<sup>4</sup> CE, 4 déc. 2013, n° 362639 : JurisData n° 2013-028789 : Constr. - Urb. 2014, comm. 22, note P. Cornille

<sup>5</sup> CE, 7 nov. 2012, n° 334424, B. : JurisData n° 2012-024984 ; RD rur. 2013, comm. 102, note D. Gillig

constituer un critère permettant d'apprécier si un pétitionnaire est titulaire d'une exploitation agricole, quand bien même l'administration estimerait que ce critère est insuffisant. Le juge est donc exigeant quant aux preuves à apporter concernant le caractère réel de l'exploitation agricole. Il se prononce au regard de la viabilité du projet ou de l'exploitation et non uniquement en fonction du statut du demandeur.

Le second point examiné pour la construction d'une maison d'habitation est celui du principe de nécessité au regard de l'exploitation agricole qui se traduit par le besoin d'une **présence rapprochée et permanente de l'exploitant**. Nous pouvons ainsi citer plusieurs types d'activités agricoles qui ont fait l'objet de jurisprudence. Parmi celles pour lesquelles la construction d'une maison d'habitation est autorisée, on trouve notamment les élevages bovins, pour lesquels il est nécessaire d'assurer une surveillance, la culture des champignons (en raison de son conditionnement délicat) ou encore la culture du safran qui demande une présence permanente pour la récolte et les risques de vol dus à sa valeur marchande<sup>1</sup>. D'autres pourvois ont été en outre rejetés au motif que la présence permanente de l'exploitant n'était pas requise dans le cas des activités suivantes : exploitation viticole, céréalière (foin et luzernes), pour un futur maître de chai d'une unité de production de cidre ou plus récemment encore pour l'exploitant d'un élevage d'escargots. C'est donc en grande partie l'appréciation du principe de nécessité qui permet au juge de limiter les constructions d'habitations dans les zones agricoles.

Rappelons aussi que le juge vérifie s'il n'existe pas déjà une maison d'habitation remplissant cette fonction, mais aussi que tout projet de construction de logement en zone agricole doit être raisonnable en termes de surface de plancher<sup>2</sup>.

Lors de la construction d'un logement, les bâtiments d'habitation des exploitants agricoles ne sont pas concernés par les dispositions de l'article L. 111-3 du Code rural et de la pêche maritime qui fixent les règles de retrait des bâtiments d'habitation par rapport aux bâtiments agricoles. Les pétitionnaires ne sont donc pas tenus de respecter les règles de distance prévues, n'étant pas tiers aux activités agricoles<sup>3</sup>. En revanche, l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme énonce de manière générale qu'un projet peut-être refusé s'il est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique. Il a ainsi été jugé selon cet article, qu'il est possible de rejeter un permis de construire d'un logement destiné à l'exploitant en raison de la proximité de ses installations d'élevage<sup>4</sup>.

### **1.2.2.3. Cas particulier de l'activité équestre**

Comme nous l'avons vu précédemment à propos de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime, sont réputées agricoles les « *activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle.* » Cette définition a été adoptée aux termes de la loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux. Elle confère ainsi le statut d'activité agricole à l'activité équestre. Ce choix a suscité des controverses, les administrations et juridictions administratives étant « *réticentes à admettre qu'un centre équestre puisse*

---

<sup>1</sup> CE, 7 nov. 2012, n° 334424, B. : JurisData n° 2012-024984 ; RD rur. 2013, comm. 102, note D. Gillig

<sup>2</sup> TA Strasbourg, 30 nov. 2010, n° 10001138 : RD rur. 2011, comm. 26, note S. Crevel

<sup>3</sup> CAA Douai, 14 déc. 2012, n° 12DA00041 ; RD rur. 2013, comm. 21, note D. Gillig

<sup>4</sup> CAA Bordeaux, 25 janv. 2010, n° 09BX00343, SARL au Bon Porc ; RD rur. 2010, comm. 88, note D. Gillig

*obtenir un permis de construire en zone agricole »<sup>1</sup>. De plus, l'activité équestre, pour être qualifiée d'exploitation agricole, doit aussi être conforme aux règles relatives à la surface minimum d'installation (SMI) fixée à dix équidés<sup>2</sup>.*

La jurisprudence s'est donc adaptée à ce changement de statut et reconnaît la légitimité des constructions équestres en zone agricole<sup>3</sup>. On peut cependant citer quelques projets qui furent déboutés comme l'aménagement d'une piste d'attelage de chevaux d'une longueur de 560 mètres qui était « *destinée à une activité de formation s'inscrivant dans celle d'un centre équestre* » et pour laquelle le demandeur n'a apporté « *aucun élément précis tendant à établir que cette activité de formation serait le prolongement nécessaire de l'activité agricole d'élevage qu'il exerce* »<sup>4</sup>. Une autre décision relève d'un projet dont l'appréciation est plus complexe. L'aménagement, qui consistait en la construction de 40 boxes, trois carrières, un hangar et des bureaux, s'est vu rejeté au motif que l'activité principale du requérant était l'exploitation d'un « *centre équestre dont l'objet est de rendre des prestations de service de nature commerciale ne correspondant pas à la vocation d'activité agricole* »<sup>5</sup>. L'administration doit donc différencier les activités équestres relevant de la destination agricole (l'élevage des équidés, l'exploitation d'un centre équestre, le dressage, le débouillage et l'entraînement de chevaux domestiques) et celles à destination commerciale (spectacles, formation, tourisme). Ces dernières peuvent néanmoins être autorisées si elles restent accessoires à l'exploitation agricole. Les gîtes ruraux et l'hébergement en général bénéficient du même régime que pour les autres activités. Concernant le logement associé à l'activité équestre, une réponse ministérielle précise qu'il « *ne peut être autorisé que si des soins constants aux animaux sont nécessaires, ce qui signifie la présence de femelles reproductrices. La simple surveillance n'entraîne pas un besoin de logement* »<sup>6</sup>.

#### **1.2.2.4. Les équipements collectifs et services publics**

En plus des constructions nécessaires à l'exploitation agricole, l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme précise que sont autorisées en zone 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* ». La notion d'équipements collectifs reste cependant sujette à interprétation, la jurisprudence n'étant pas entièrement stabilisée sur ce point<sup>7</sup>. Ainsi, on pourra y voir des « *installations telles que les éoliennes, les antennes de télécommunications, les châteaux d'eau et autres infrastructures. En revanche, eu égard aux objectifs de protection qui conduisent à délimiter une zone agricole, des constructions telles qu'une salle des fêtes ou une salle polyvalente n'ont pas vocation à être implantées dans une telle zone* »<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Rép. min. n° 33837 : JOAN Q 3 sept. 2013, p. 92190 ; RD rur. 2013, comm. 211

<sup>2</sup> A. 21 févr. 2007, art. 1 : JO 14 mars 2007

<sup>3</sup> J.-F. Rouhaud, Les activités équestre et le droit de l'urbanisme : RD rur. 2013, colloque 29

<sup>4</sup> CAA Lyon, 28 sept. 2010, n° 08LY02211 ; RD rur. 2013, comm. 102, note D. Gillig

<sup>5</sup> CAA Marseille, 4 oct. 2007, n° 05MA00019 ; RD rur. 2013, colloque 29, étude par J.-F. Rouhaud

<sup>6</sup> Rép. min. n° 33837 : JOAN Q 3 sept. 2013, p. 92190 ; RD rur. 2013, comm. 211

<sup>7</sup> J.-F. Inserguet, GRIDAUH, Ecriture du PLU : L'écriture du règlement : Zonage / Zone A / Fiche 4 : Les constructions et installations admises en zones A

<sup>8</sup> Rép. min. n° 77107 : JOAN Q 17 janv. 2006, p. 596 ; J.-F. Inserguet, GRIDAUH, Ecriture du PLU

Notons par ailleurs qu'un arrêt du Conseil d'État considère qu'un projet de parc éolien en zone agricole « *présente un intérêt public tiré de sa contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public* »<sup>1</sup>. Il est ainsi possible de voir s'implanter des éoliennes en zone agricole d'un PLU.

### 1.2.3. Le changement de destination et l'extension des bâtiments existants

La législation sur le changement de destination et l'extension en zone agricole a subi de nombreuses évolutions récentes.

La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et Habitat » autorise le changement de destination des bâtiments agricoles existants, sous conditions qu'ils soient désignés dans les documents graphiques, qu'ils aient un intérêt architectural ou patrimonial et qu'ils ne compromettent pas l'exploitation agricole. Cet ajout, codifié à l'article L. 123-3-1 du Code de l'urbanisme, fait suite aux critiques adressées à la loi SRU considérée comme trop restrictive et comme un frein à la conservation d'édifices qui n'étaient plus utilisés en zone agricole. Les communes peuvent donc sélectionner les bâtiments bénéficiant de cette disposition tout en justifiant leur choix dans le rapport de présentation.

Cependant, cette disposition ne vise ici que les bâtiments agricoles. Ainsi, les constructions situées dans des espaces agricoles, mais sans vocation agricole, doivent faire l'objet d'une affectation dans un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (en abrégé, « STECAL ») pour pouvoir évoluer.

La loi n°2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) du 24 mars 2014 est revenue sur ce principe. Elle a précisé que le recours aux STECAL devait être « exceptionnel » et a ajouté que les constructions existantes situées en dehors de ces secteurs et figurant en zone A « *ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection, à l'exclusion de tout changement de destination* ». Aux termes de la loi, les constructions ne peuvent donc plus faire l'objet ni d'extension ni de changement de destination hormis celles nécessaires à l'exploitation agricole. La possibilité conférée aux bâtiments agricoles de changer de destination a, quant à elle, été encadrée en y ajoutant l'avis conforme de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles<sup>2</sup>.

Cette restriction, justifiée par le souci de limiter les risques de mitage, s'est heurtée à des difficultés d'adaptation et s'est finalement conclue par une nouvelle modification apportée par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014, dite « loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ».

Désormais, le règlement peut désigner **tous les bâtiments** pouvant faire l'objet d'un changement de destination à condition que celui-ci ne compromette ni l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site. Il est soumis à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPEANF ex-CDCEA). Le changement de destination n'est donc plus seulement limité au bâti agricole et aux bâtiments remarquables<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CE, 13 juill. 2012, n° 343306, Sté EDP Renewables France ; Environnement et dév. Durable 2012, comm. 83, note D. Gillig

<sup>2</sup> P. Hocreitere, De l'interdiction de l'extension des bâtiments en dehors des bourgs, villages, et hameaux après la loi ALUR : Constr. - Urb. 2014, étude 10

<sup>3</sup> L. Santoni, Pas de repos pour les braves ! Urbanisme et protection des espaces agricoles : Constr. - Urb. 2014, comm.156

La même loi énonce aussi que l'extension est autorisée pour tous les bâtiments d'habitations lorsqu'elle ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement doit toutefois préciser « *les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone* »<sup>1</sup>.

L'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme précise les neuf destinations admises, qui sont : l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, la fonction d'entrepôt et les équipements publics. On observe que les auteurs de plans locaux d'urbanisme prennent parfois des libertés quant aux catégories relatives aux possibilités de changement de destination. Ils créent des sous-destinations tels que la restauration, le camping à la ferme ou encore les constructions à vocation de tourisme rural. Un récent arrêt du Conseil d'État encadre sur ce point l'écriture de la réglementation d'urbanisme en précisant que « *les dispositions de cet article (R. 123-9) ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant d'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie* »<sup>2</sup>. Par ailleurs, notons que la jurisprudence précise que le changement de destination « *intervient dans le volume existant, sans faire l'objet d'une extension* »<sup>3</sup>.

#### **1.2.4. Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)**

Avant la création des STECAL, le classement en zone agricole ne permettait pas une évolution du bâti non agricole. Les communes ont donc eu recours à une technique de substitution qui consistait à réaliser des « micro-zones N » (zones naturelles et forestières) constructibles autour des bâtiments existants n'ayant pas vocation agricole. Le ministre chargé de l'urbanisme avait d'ailleurs soutenu cette pratique et incité les communes à y recourir<sup>4</sup>. Cependant, en mars 2010, un arrêt du Conseil d'État juge cette pratique illégale en énonçant que « *l'institution de micro-zones N dans la zone A [...] est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* »<sup>5</sup>. La réponse du législateur fut rapide, puisque les dispositions législatives créant les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées datent de la même année (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II »).

Les dispositions de la loi Grenelle II précisent que ces secteurs peuvent autoriser toutes constructions, sous condition « *qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone* »<sup>6</sup>.

La loi n°2014-366 dite loi ALUR tempère ces dispositions en précisant le caractère « exceptionnel » du recours aux STECAL. L'objectif est d'éviter une utilisation systématique

---

<sup>1</sup> C. urb., art. L. 123-1-5.II.6°, 8<sup>ème</sup> alinéa

<sup>2</sup> CE, 30 déc. 2014, n° 360850, Société Groupe Patrice Pichet ; JCP A 2015, act. 73, veille O. Bonneau

<sup>3</sup> CE 31 mars 2010, n°313762, Commune de Chateauneuf-du-Rhône : RD rur. 2010, comm. 137, note R. Ducourau

<sup>4</sup> R. Ducourau, L'impact de la réglementation d'urbanisme sur la cristallisation de la destination « agricole » des bâtiments : RD rur. 2011, étude 11

<sup>5</sup> CE 31 mars 2010, n°313762, Commune de Chateauneuf-du-Rhône : RD rur. 2010, comm. 137, note R. Ducourau

<sup>6</sup> C. urb., art. L. 123-1-5.14°, 2<sup>ème</sup> alinéa ; ancienne version

de ce mécanisme. En outre, la loi ALUR dispose que « ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers »<sup>1</sup>.

### 1.2.5. Synthèse

La réglementation des zones agricoles apparaît donc de plus en plus encadrée pour se conformer aux objectifs de protection des espaces naturels et agricoles. Les possibilités de constructions de bâtiments ne répondant pas au critère de nécessité au regard de l'exploitation agricole sont très restreintes, sauf dans les STECAL qui doivent être utilisés à caractère exceptionnel. La législation aménage en outre des possibilités d'évolution du bâti non agricole situé en zone A. Néanmoins, ces dispositions sont récentes et nombre de communes sont encore sous le régime de plans d'occupations des sols et de PLU anciens. A cet égard, la disparition progressive des POS prononcée par la loi ALUR est susceptible de provoquer des évolutions importantes au niveau local. Le schéma et tableau ci-dessous répertorient respectivement l'évolution de la réglementation depuis la création des plans locaux d'urbanisme et les dispositions actuellement en vigueur concernant les zones agricoles.

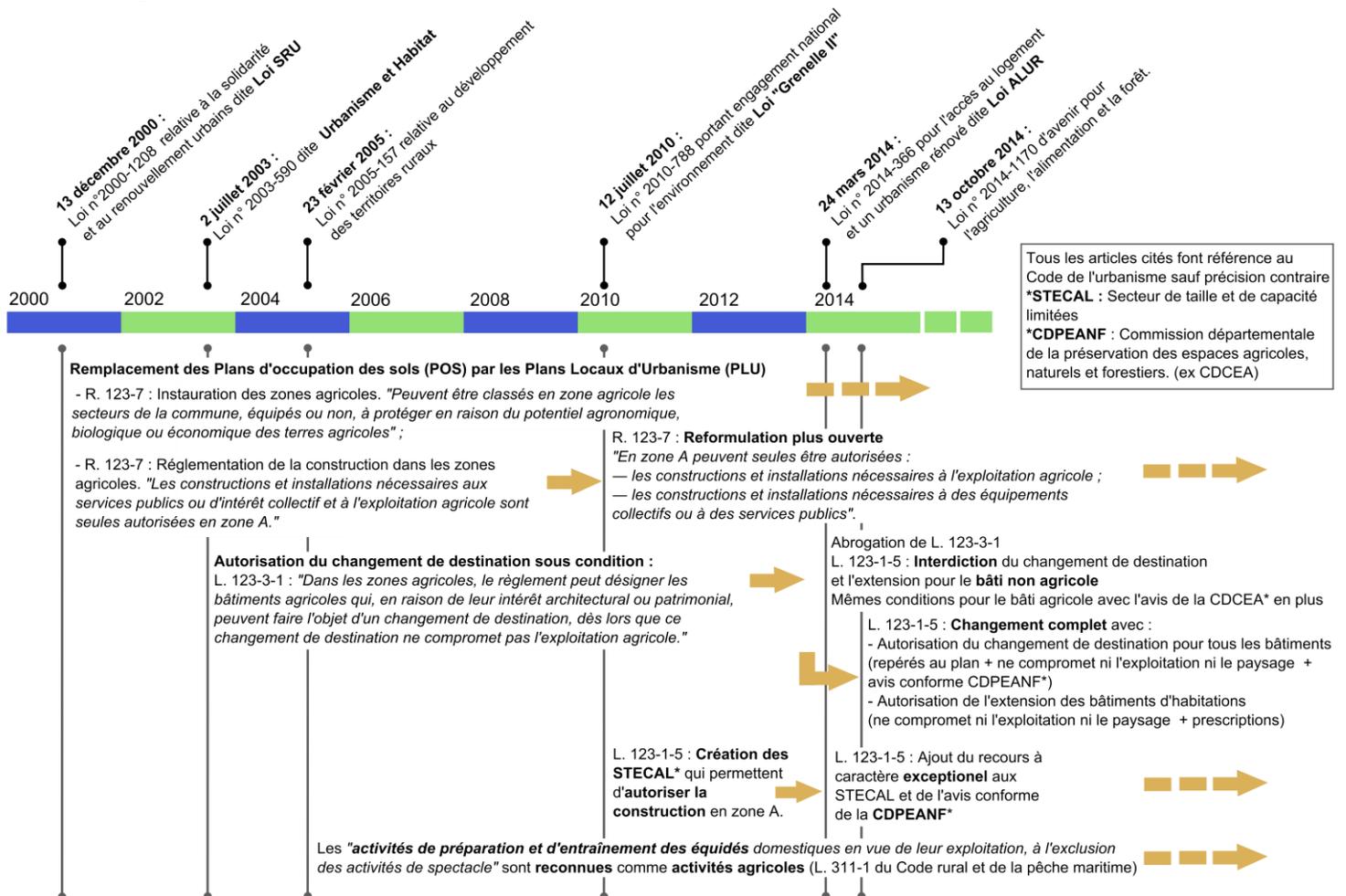


Figure 1 : Schéma de synthèse de l'évolution de la réglementation dans les zones agricoles

<sup>1</sup> C. urb., art. L. 123-1-5.II.6°

Ce tour d'horizon des évolutions récentes du droit de l'urbanisme permet de mieux comprendre où se situent les marges de manœuvre en matière de réglementation locale des zones agricoles. Un certain nombre de questions justifient l'intérêt d'une étude empirique sur la planification communale. Quelles sont les restrictions édictées localement en matière de constructions ? Quel contenu les documents d'urbanisme donnent-ils au principe de nécessité ? Comment le changement de destination est-il encadré ? Pour répondre à ces interrogations, nous présentons dans le chapitre suivant les résultats d'une étude systématique des plans locaux d'urbanisme en partant de l'analyse des règlements de zone agricole.

**Tableau 1 : Articles relatifs à la zone agricole du plan local d'urbanisme**

Articles	Contenu
<b>R. 123-7 Code de l'urbanisme</b>	<p>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.</p> <p>En zone A peuvent seules être autorisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ;</li> <li>— 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.</li> </ul> <p>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.</p> <p>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.</p>
<b>6° du II de L. 123-1-5 Code de l'urbanisme</b>	<p>A titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Des constructions ;</li> <li>b) Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;</li> <li>c) Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.</li> </ol> <p>Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.</p> <p>Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de la saisine.</p> <p>Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.</p> <p>Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6°, les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.</p>
<b>R. 123-12 Code de l'urbanisme</b>	<p>Les documents graphiques prévus à l'article R. 123-11 font également apparaître, s'il y a lieu : [...]</p> <p>2° Dans les zones A, les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole ; [...]</p>

## 2. Zones agricoles et pratiques réglementaires en Île-de-France

Nous présentons dans un premier temps les spécificités de l'Île-de-France au regard de notre sujet, avant d'exposer la méthodologie utilisée pour notre étude et les résultats de l'analyse des données collectées.

### 2.1. Une étude de la réglementation d'urbanisme locale en Île-de-France

#### 2.1.1. L'espace agricole en Île-de-France

On réduit souvent la région Île-de-France à un vaste espace urbain dont Paris est le pôle moteur. En effet, la région rassemble 20 % de la population française et concentre une grande part nationale d'activités de service, d'industrie et d'innovation (TORRE, 2013). Néanmoins, l'Île-de-France est aussi une aire majeure de la production agricole française : les surfaces agricoles représentent environ la moitié du territoire dont une grande partie sont situées en Seine-et-Marne (POULOT, 2007).

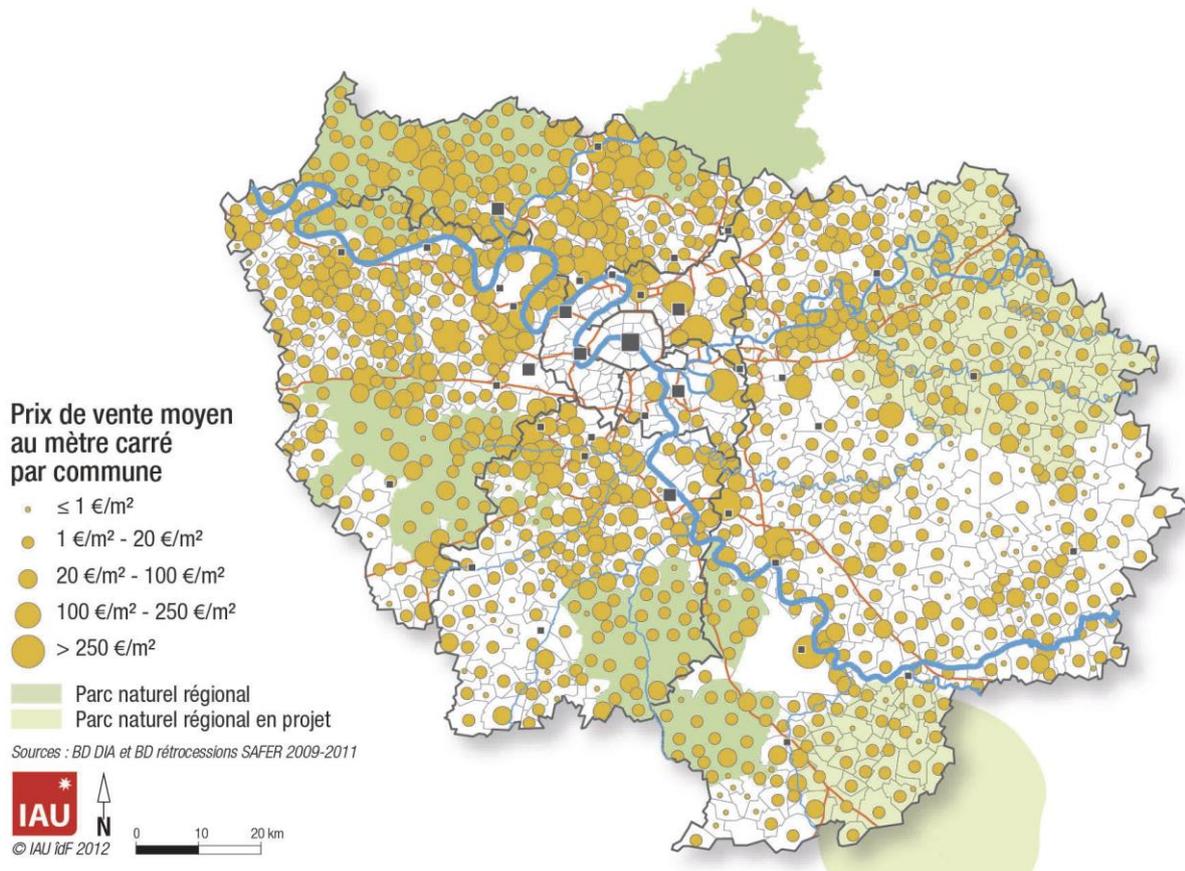
L'activité agricole principale en Île-de-France est la grande céréaliculture formant un paysage d'openfield qui rassemble 9/10e des terres agricoles. Historiquement, les activités agricoles étaient plutôt diversifiées avec une part importante de culture maraichère, tour à tour favorisée puis victime de sa situation à proximité des espaces urbanisés (IAU, 2004). Durant la période de modernisation d'après-guerre, les restructurations foncières et les politiques de soutiens publics ont conforté le modèle de céréaliculture intensif, même si des exploitations maraichères et bovines résistent encore dans certains secteurs. On dénombre environ 5000 exploitations sur la totalité de la région dont la plupart sont à production végétale. D'après Torre *et al.*, la part d'agriculture biologique est infime avec environ 115 exploitations certifiées. Les agriculteurs franciliens, comme dans toute la moitié nord de la France, recourent beaucoup au faire-valoir indirect, le fermage représentant environ 85 % de la surface agricole.

Le tourisme rural est présent en Île-de-France. Selon l'atlas agricole et rural de l'Île-de-France, il représente en 2004, 266 gîtes ruraux et 376 chambres d'hôtes dont le tiers étaient détenus par des exploitants agricoles. Historiquement, peu de fermes sont bâties à l'écart : elles sont souvent insérées dans le bourg avec une disposition typique par la présence d'une cour centrale.

L'Île-de-France est caractérisée par un étalement urbain important. Sur la période 2000-2010, ce sont 1200 hectares qui disparaissent chaque année. La consommation a atteint dans les années 1990 à 1994 le pic de 2500 hectares par an (DRIAAF, 2011). Comme rappelé plus haut, les raisons d'une telle consommation sont liées, classiquement, au développement de l'habitat individuel et des infrastructures routières. Le développement s'est ainsi effectué dans un premier temps en cercle concentrique autour de la capitale, puis par la suite en grande couronne, à la fois suivant une extension de type « doigt de gant » notamment le long des voies ferrées et infrastructures routières ou plus dispersées (vallées et villes nouvelles) (TORRE, 2013).

Cette consommation de l'espace agricole engendre des pressions foncières qui peuvent faire augmenter le prix de la terre de façon significative dans certaines parties d'Île-

de-France. Une étude publiée conjointement par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme et la SAFER en octobre 2012, montre une nette différence entre l'ouest et l'est de la région, mais aussi aux alentours de la métropole parisienne (Figure 2). Des prix record sont notamment constatés dans les vallées de la Seine-Aval et de l'Oise, dans le secteur de Rambouillet ou le long de la RN 20. Ce sont aux abords des vallées et aux seins des Parcs Naturels Régionaux qu'on observe le nombre de transactions le plus élevé.



**Figure 2 : Carte du prix moyen des terres en Île-de-France**  
(Source : *Les pressions foncières en milieu agricole et naturel*, IAU et SAFER)

Des réflexions à l'échelle de la région Île-de-France ont été menées sur l'agriculture dans le cadre des différents schémas directeurs (SDRIF) depuis les années 1960. Le dernier en date, approuvé en décembre 2013, contient des orientations générales sur les espaces agricoles de la région. Les documents graphiques du schéma directeur localisent les espaces agricoles à préserver. Les orientations règlementaires du schéma reprennent partiellement l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme : « Dans les espaces agricoles, hormis lorsque des capacités d'urbanisation cartographiées et non cartographiées sont prévues, sont exclus tous les installations, ouvrages et travaux autres que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. » Les orientations du schéma directeur précisent aussi que d'autres installations que les installations agricoles peuvent être autorisées dans ces espaces telles que les équipements publics, les infrastructures, les carrières ou encore les installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif. Le schéma directeur interdit explicitement les installations photovoltaïques au sol. Les prescriptions du schéma précisent enfin que les constructions qui seront établies dans ces espaces agricoles doivent veiller à « une bonne intégration environnementale et paysagère » et ne doivent pas favoriser le

mitage. En termes de consommation, l'objectif global du SDRIF est de maintenir 89 % d'espaces agricoles, boisés et naturels à l'horizon 2030 dans le secteur rural sur les 90 % qui le composent actuellement<sup>1</sup>. Ce document supra-communal s'impose directement aux plans locaux d'urbanisme que les communes ou intercommunalités peuvent élaborer. Les documents d'urbanisme existants doivent être mis en conformité dans un délai de trois ans avec ces prescriptions.

La préservation des espaces agricoles en Île-de-France apparaît donc comme un enjeu majeur dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Notre étude consiste ainsi à analyser les documents d'urbanisme franciliens pour observer les prescriptions réglementaires auxquelles peuvent avoir recours les élus pour protéger et valoriser les espaces agricoles. Nous détaillons à présent la méthodologie retenue pour cette analyse.

### 2.1.2. Méthodologie de l'étude

L'observation des pratiques effectives s'est donc réalisée suivant deux approches différentes : la première par une analyse ciblée sur les plans locaux d'urbanisme et la seconde par des entretiens auprès des divers acteurs en charge de la gestion du foncier agricole.

Le choix s'est porté sur l'étude des communes dotées de plans locaux d'urbanisme, dans la mesure où ce régime juridique est le plus élaboré du point de vue de la conception réglementaire des zones agricoles (principe de nécessité). Les communes ont la possibilité entre quatre régimes juridiques qui encadrent de manière différente les constructions :

- Le **Plan Local d'Urbanisme (PLU)** est aujourd'hui le principal document de planification d'urbanisme au niveau communal. Il a la particularité de pouvoir établir un projet de territoire basé sur différents documents le composant comme les orientations d'aménagement et de programmation. Comme nous l'avons vu dans la première partie, les communes ont la possibilité de définir une zone agricole dite zone A au sein de laquelle les droits à construire sont délivrés en fonction du principe de nécessité au regard de l'exploitation agricole.
- Le **Plan d'Occupation des Sols (POS)**, remplacé par le plan local d'urbanisme en 2000, occupe toujours une place importante dans le paysage local pour les communes n'ayant pas entamé de révision depuis les années 2000. Tout comme le PLU, il est doté d'une zone agricole notée NC, mais qui n'a pas le même statut que les zones A. En effet, l'article R. 123-18 du Code de l'urbanisme de l'époque précise simplement que cette zone est « *à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol* ». Il n'y a donc pas de restrictions, ce qui permettait aux auteurs une certaine souplesse quant aux constructions autorisées. Les zones agricoles des POS ne sont soumises qu'à un principe de *compatibilité* avec l'activité agricole. La loi ALUR de mars 2014 a organisé la disparition progressive des POS avec comme date butoir le 31 décembre 2015 pour entamer une révision. Nombre de communes d'Île-de-France procèdent donc en ce moment à la révision générale de leur plan d'occupation des sols.
- La **Carte Communale** est un document beaucoup plus simple que les PLU ou les POS. En effet, elle ne définit qu'une zone constructible et inconstructible. L'absence de

---

<sup>1</sup> <http://www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region>

zone dédiée à l'agriculture limite l'intérêt d'une étude de ces documents. Par ailleurs, les cartes communales constituent seulement 3,6 % des documents d'urbanisme adoptés ou en cours d'élaboration en Île-de-France (données DATAR, mars 2015)

- Le **Règlement National d'Urbanisme (RNU)** n'est pas un document d'urbanisme comme le sont les trois précédents, mais correspond aux règles posées par la législation et la réglementation nationale qui s'appliquent par défaut dans les communes ne disposant pas de document d'urbanisme. Comme les cartes communales, ces dispositions ne fixent pas de réglementation spécifique en fonction d'un zonage, mais définissent des orientations pour les droits à construire dans les « parties actuellement urbanisées ». Notons que 1,5 % des communes d'Île-de-France sont encore sous le régime du RNU et ne se sont pas engagées dans l'élaboration d'un document d'urbanisme.

L'analyse de la réglementation dans les zones agricoles des plans locaux d'urbanisme nous permet donc de classer les différentes prescriptions concernant les droits à construire. Ces informations se trouvent dans l'article 1 et 2 du règlement de la zone qui précisent respectivement les « occupations et utilisations du sol interdites » et les « occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières »<sup>1</sup>.

Nous avons donc constitué une grille d'analyse composée de 118 variables se rapportant aux :

- Constructions à caractère agricole et leur extension
- Constructions de logement pour l'exploitant et leur extension
- Changement de destination (habitation, tourisme, activités...)
- Possibilité de diversification de l'activité agricole (vente, tourisme...)
- Autres usages autorisés en zone agricole

Ces variables ont été définies sur la base d'un échantillon test d'une centaine de commune. Le Tableau 2 ci-dessous présente une synthèse des variables étudiées (voir l'Annexe 1 pour le détail et le descriptif des données de la grille).

---

<sup>1</sup> C. urb., art. R. 123-9

Tableau 2 : Synthèse des principales variables

<b>Commune</b>	Nom de la commune
	Code INSEE
	Date d'approbation du PLU
	Bureau d'étude
<b>Zone</b>	Nom de la zone
	Vocation de la zone
	Part de zone classée agricole sur le territoire communal
	Proportion du secteur par rapport à la totalité de la Zone Agricole
<b>Construction des logements "nécessaires à l'exploitation agricole"</b>	Autorisées sans condition
	Surface Minimale d'Installation
	Nombre limité par exploitation
	Destination du logement (exploitant, salariés, aide-familiaux)
	Nécessité d'une présence permanente ou indispensable
	Situation - Règles d'implantation (intégré, continuité, proximité des bâtiments)
	Aspect extérieur (intégration au paysage, architecture...)
	Accès routier commun
SHON/SP maximale (en m <sup>2</sup> )	
<b>Extension et aménagement des habitations</b>	Autorisées sans condition
	Autres conditions (surface, intégration paysagère...)
<b>Constructions agricoles</b>	Autorisées sans condition
	Limitée à un seul type d'activité (pâturage, équestre)
	Limitée à un type de bâtiment (abris pour animaux, hangars...)
	Surface Minimale d'Installation
	Règles d'implantation (proximité ou distance du bâti existant)
	Environnement (intégration paysagère, aspect...)
	Unité économique viable
Surface de plancher maximum (m <sup>2</sup> )	
<b>Extensions des constructions agricoles</b>	Autorisée
	Conditions supplémentaires (surface, paysage, nuisances...)
<b>Changement de destination</b>	Type de changements de destination (habitation, hôtelier, commercial...)
	Bâtiment repéré sur les documents graphiques
	Bâtiment présentant un intérêt architectural et patrimonial
	Situé à l'intérieur des volumes existants
	Sans compromettre l'exploitation ou la vocation agricole
	Autres conditions (durée, infrastructure, désaffectation...)
<b>Constructions liées à la diversification et au tourisme rural</b>	Diversification et tourisme en général
	Restauration
	Hébergement
	Camping à la ferme
	Transformation / Vente de produits
<b>Autres constructions autorisées</b>	Centres équestres / Pensions de chevaux
	Extensions et annexes des constructions non liées à l'activité agricole
	Autres (chasse, abris de jardins, forestier...)
	<b>Ouvrages ou équipements techniques (électricité, carrières...)</b>
	<b>Autres usages</b>

La collecte des différentes informations est reportée dans un tableur avec comme unité de compte la zone étudiée, une même commune pouvant délimiter plusieurs zones agricoles dotées d'une réglementation différente (comme sur la Figure 3 ci-dessous). Les différentes variables et prescriptions réglementaires figurent en entrée de colonne.

Par ailleurs, des **données complémentaires** issues des rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme ont également été collectées :

- Date d'approbation du PLU
- Bureau d'étude auteur du PLU
- Proportions surfaciques de la zone agricole et de ses secteurs

Cette dernière donnée permet en particulier de repérer la pratique du micro-zonage (ou pastillage) à l'intérieur d'une zone agricole (comme ici sur la Figure 3). Deux colonnes du tableur 'texte' et 'notes' permettent de faire figurer un extrait du règlement et d'annoter des informations de nature qualitative.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1			Commune				Zone			
2										
3	Texte	Notes	Nom de la commune	Code INSEE	Date d'approbation du PLU	Bureau d'étude	Nom de la zone	Vocation de la zone	Part de zone classée agricole sur le territoire communal (en%)	Proportion du secteur par rapport à la totalité de la Zone Agricole (en%) (100% si unique)
20	les constructions à usage d'habitation et d'activités nécessaires à une exploitation agricole ; les constructions liées à la diversification agricole dont la valorisation non-alimentaire des agro-ressources et si elles restent accessoires à la production principale sont seulement admis : - les aménagements et les extensions des constructions existantes dans la limite de 20% de la surface de plancher ; - la construction de garages et bâtiments annexes (y compris les abris de jardin) à condition que la surface totale de plancher n'excède pas 30m2 ; - la reconstruction après sinistre de toute construction affectée à la même destination, dans les limites de la surface de plancher détruite et sous réserve que cela n'entraîne pas de nuisance pour le voisinage.	STECAL mais non spécifié - construction agricole interdite	BOULEURS	77047	17/03/2014	Géogram - 51420 Witry-les-Reims	A	Zone Agricole	61	83.9
21	Dans le secteur Ap, toutes les constructions et installations nouvelles sont interdites	inconstructible	BOULEURS	77047	17/03/2014	Géogram - 51420 Witry-les-Reims	Ah	Écarts et Hameaux (pastilles)	61	0.4
22	seulement admis : les constructions et installations liées à l'activité équestre		BOULEURS	77047	17/03/2014	Géogram - 51420 Witry-les-Reims	Ap	Zone Agricole	61	15.4
23	seulement admis : les constructions et installations nécessaires à la réalisation de la Maitrise d'Oeuvre urbaine et sociale (MOUS)	construction agricole interdite	BOULEURS	77047	17/03/2014	Géogram - 51420 Witry-les-Reims	Ae	Équestre	61	0.1
24			BOULEURS	77047	17/03/2014	Géogram - 51420 Witry-les-Reims	Am	MOUS	61	0.2

Figure 3 : Extrait de la grille de saisie

Dans le prolongement de cette analyse documentaire, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les différents acteurs impliqués dans l'élaboration des documents d'urbanisme et la gestion des espaces agricoles. Ces entretiens permettent de repérer les enjeux, d'observer les différents regards portés sur les espaces agricoles et de proposer des illustrations locales. Les personnes rencontrées au niveau supra communal font partie de différentes institutions publiques et privées en charge du foncier agricole : services de l'État (Directions Départementales des Territoires (DDT), Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie (DRIEE)), Parcs Naturels Régionaux (PNR) d'Île-de-France, chambres d'agriculture, bureaux d'études, Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), SAFER d'Île-de-France. Au total, **11 entretiens ont été réalisés**. Voir l'Annexe 2 pour la liste précise des personnes rencontrées.

### 2.1.3. Échantillon des communes retenues pour l'étude

L'objectif fixé était de réaliser l'étude sur un échantillon de communes représentatif au niveau régional.

Les **communes retenues pour l'échantillon sont celles dotées d'un plan local d'urbanisme approuvé** (ce qui exclut celles dotées de plans d'occupation des sols, de cartes communales ou simplement soumises au règlement national d'urbanisme). Environ 687 communes sur 1300 sont dans ce cas en Île-de-France (aperçu réalisé avec les données CGET\*).

Au sein de cet ensemble, la totalité des communes rurales ont été retenues, mais nous avons fait le choix, afin de limiter la taille de l'échantillon, de ne retenir parmi les communes urbaines que celles disposant d'une surface agricole conséquente. Seules les communes urbaines dans lesquelles l'espace agricole représente au moins de 50 % du territoire (soit 109 des 687 communes urbaines franciliennes) ont ainsi été intégrées à l'étude (calcul effectué à partir des données de l'IAU – base MOS, mises à disposition par l'IAU dans le cadre d'une convention avec l'unité INRA Sadapt).

La distinction entre commune urbaine et rurale est basée sur le classement des unités urbaines révisé en 2010 par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). Pour être urbaine ou unité urbaine, il faut que la commune ou l'ensemble de communes « *comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie\*\** ». Les communes qui ne relèvent pas des unités urbaines sont désignées comme rurales. Ces dernières représentent environ 222 communes sur les 687 communes franciliennes dotées d'un plan local d'urbanisme

Le panel d'étude est donc composé de 331 communes. En définitive, seules 314 communes ont fait l'objet d'une analyse, les données CGET n'étant pas toutes à jour et la base documentaire VisioPlu étant parfois incomplète.

En résumé, l'échantillon de l'étude est constitué des **communes franciliennes dotées d'un plan local d'urbanisme, à l'exclusion des communes urbaines ayant moins de la moitié de leur territoire communal en espace agricole.**

\* CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (fusion de la DATAR, du SG-CIV et de l'Acse)

\*\*[http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/unites\\_urbaines.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/unites_urbaines.htm), 2010

La consultation d'un grand nombre de plans locaux d'urbanisme a été réalisée en s'appuyant sur la base documentaire privée VisioPLU (Société Bâtir Technologies), qui met à disposition en ligne les textes des documents d'urbanisme franciliens.

Au total, c'est un échantillon de 314 communes (Figure 4 : Carte des communes de l'échantillon) qui a été collecté. On observe que ces communes se concentrent dans les départements de la grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise et Yvelines) avec une seule commune dans le Val-de-Marne.

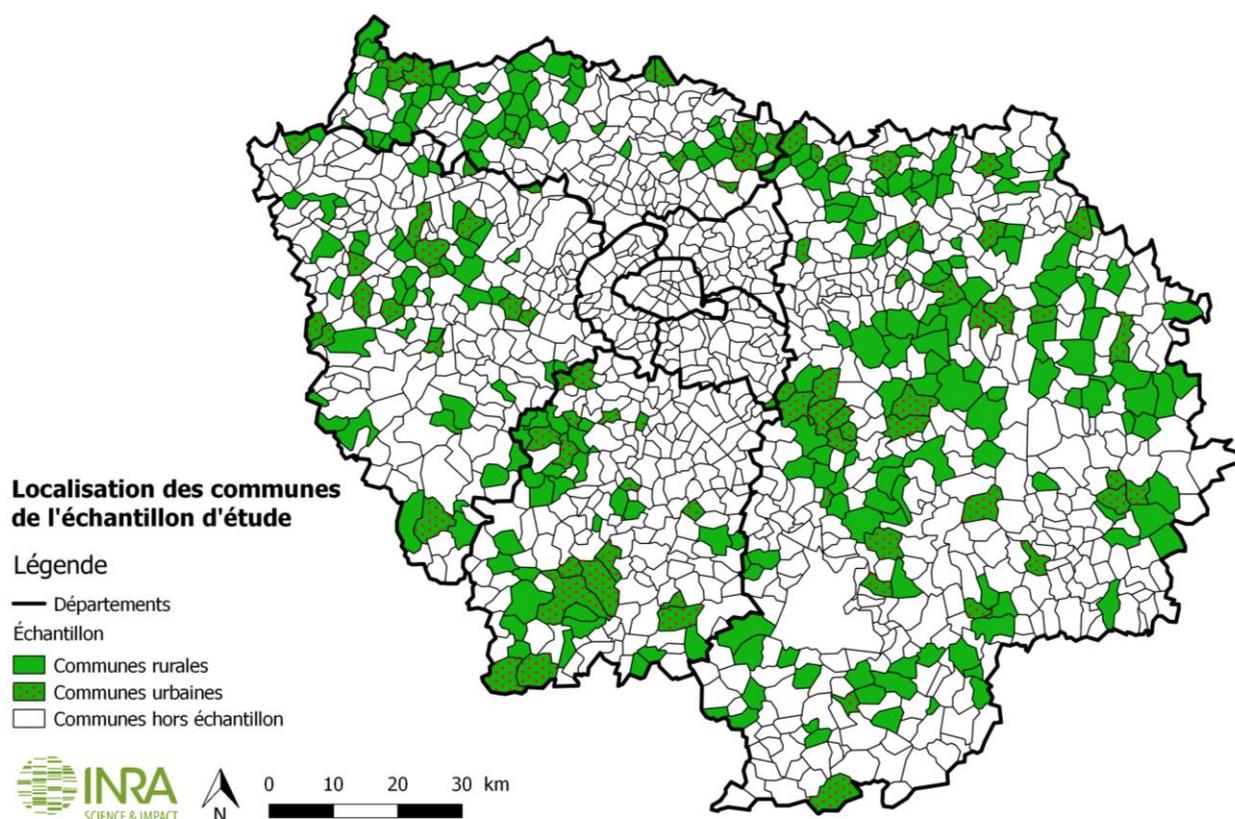


Figure 4 : Carte de situation des communes de l'échantillon

La région Île-de-France possède actuellement quatre Parcs Naturels Régionaux (PNR ; Voir carte des parcs en Annexe 3). Sur les 314 communes de notre échantillon, 45 sont situées dans le Vexin Français, 17 dans le Gâtinais Français, 16 dans la Haute Vallée de Chevreuse et 3 dans celui de Oise pays de France.

## 2.2. La réglementation des zones agricoles : données générales

Un premier aperçu général sur l'échantillon concerne la **date d'approbation** des documents et les **bureaux d'étude** en charge de leur réalisation. La Figure 5 ci-contre montre le nombre de plan locaux d'urbanisme de notre échantillon approuvés chaque année depuis 2003 jusqu'à aujourd'hui. Un cycle électoral est nettement observable avant et après 2008.

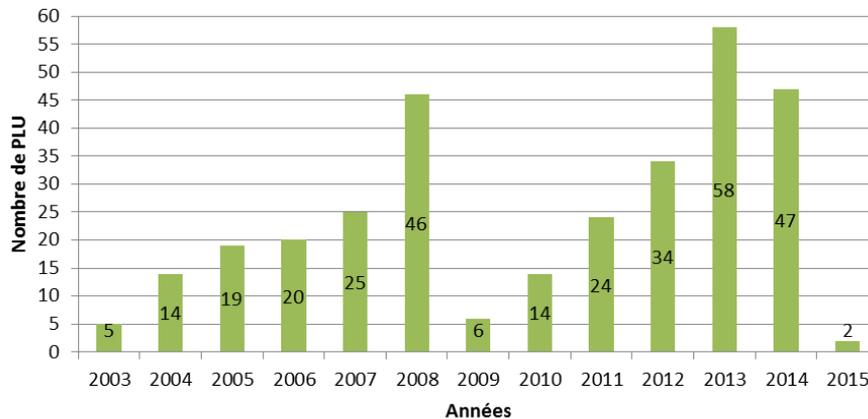


Figure 5 : Nombre de plans locaux d'urbanisme de l'échantillon approuvés par an

L'identification des bureaux d'étude n'a malheureusement pas pu être systématique. Sur les 314 documents de notre échantillon, 27 sont des PLU dont les bureaux d'étude n'ont pu être identifiés. Deux tendances apparaissent sur le panel de PLU restants : 64 bureaux d'étude différents ont été recensés parmi lesquels 12 d'entre eux se partagent 62 % des PLU signés et 40 ne réalisent que 1 ou 2 PLU de l'échantillon. On remarque donc qu'une dizaine de bureaux d'étude se partagent une part importante du marché de l'ingénierie de la planification en Île-de-France. Si l'on retient la dizaine de bureaux d'études très présents en Île-de-France, on peut observer que les marchés auxquels ils accèdent se situent souvent sur la même aire géographique (voir Figure 6 ci-dessous).

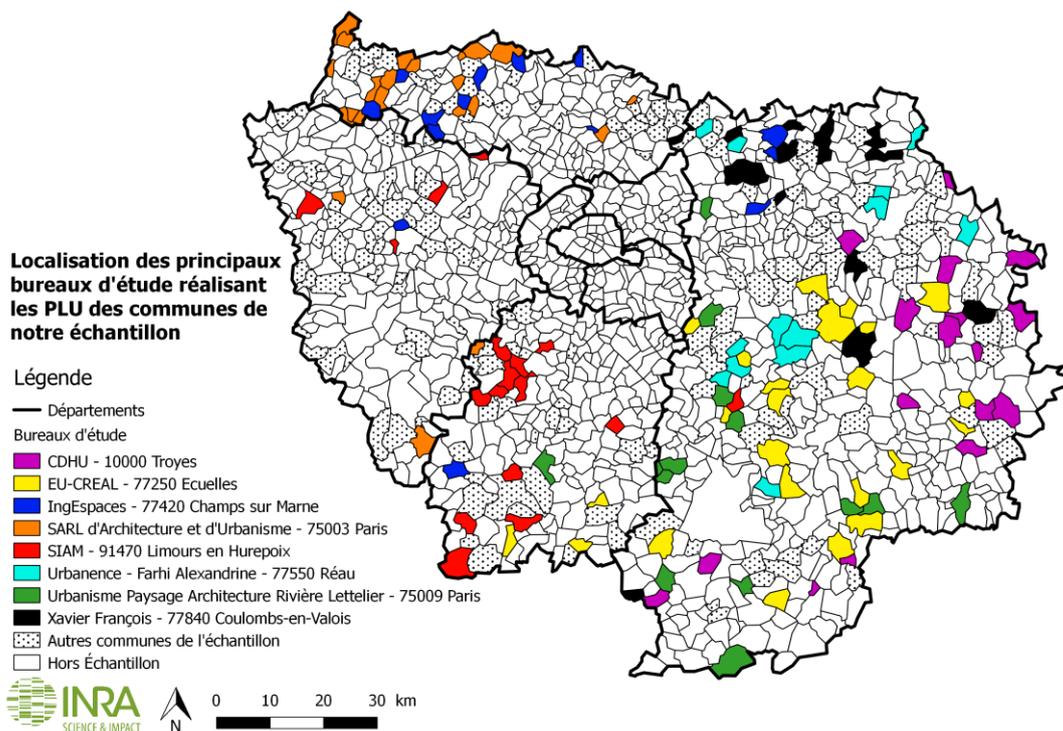


Figure 6 : Localisation des PLU de l'échantillon réalisés par les principaux bureaux d'étude

### **2.2.1. Analyse statistique des prescriptions des zones agricoles**

Une première analyse porte sur les différentes prescriptions édictées par les règlements des zones agricoles et sur les droits à construire alloués par catégorie de destination. Les résultats ont été collectés à l'échelle de la zone agricole et sont exposés de manière agrégée à l'échelle communale (plusieurs zones agricoles de règlement distinct pouvant être instituées sur une même commune).

#### **2.2.1.1. Une zone inconstructible par principe**

Comme énoncé dans la partie exposant la méthodologie, l'analyse des règlements porte sur les articles 1 et 2 où figurent respectivement les occupations et utilisations du sol interdites et celles soumises à des conditions particulières. Par principe, la zone agricole est inconstructible, sauf pour les constructions nécessaires à l'activité agricole et aux équipements collectifs ou services publics. Le contenu de l'article premier s'avère donc différent suivant les règlements. Ainsi, trois styles de rédaction ressortent de l'échantillon des plans locaux d'urbanisme. Une majorité des articles (61 %) ne fournissent pas d'informations et utilisent simplement l'expression suivante : « *Toutes les occupations et utilisations du sol sont interdites à l'exception de celles qui sont autorisées sous condition (article A.2)* ». Un autre groupe de PLU (32 %) établit une liste des occupations des sols interdites qui comprend le plus souvent les destinations suivantes : hôtelière, commerce, artisanat, industrie, entrepôt, bureaux, caravanes, camping, habitations légères loisirs, stationnement, aires et parc de jeux. Enfin, une petite minorité (7 %) ne fait figurer dans les usages interdits que les activités de caravaning, camping, habitations légères de loisirs, ainsi que les dépôts et décharges. Les entretiens réalisés localement soulignent cette crainte de certains élus de voir s'installer illégalement ces types d'usages. Une interdiction explicite dans les règlements des zones agricoles est dans ce cas privilégiée.

#### **2.2.1.2. Le bâti agricole**

Comme rappelé précédemment, les constructions qui peuvent être autorisées en zone agricole doivent d'être nécessaires à l'exploitation agricole. Ce sont donc les bâtiments à destination agricole qui sont majoritairement concernés, sous réserve qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une exploitation agricole. La plupart des plans locaux d'urbanisme reprennent ce critère de nécessité et y ajoutent parfois des conditions supplémentaires liées à la surface minimum d'installation, l'implantation ou encore l'intégration dans l'environnement.

Sur les 314 communes de l'échantillon, 311 possèdent au moins un secteur où est autorisée la construction de bâtiments agricoles. Ces communes se différencient ensuite par le fait d'imposer ou non des conditions supplémentaires. Sur les trois restantes, une seulement interdit la construction à destination agricole pour des raisons de protection des sites et du paysage (il s'agit de la commune de Maincy, où se situe le château de Vaux-le-Vicomte). Les deux autres (Gemicourt et Monthyon) autorisent seulement l'extension pour les mêmes raisons.

La moitié des plans locaux d'urbanisme se contente d'énoncer le principe de nécessité de l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme. L'autre moitié choisit d'encadrer davantage les constructions agricoles en ayant recours à différentes prescriptions :

**Surface Minimum d'Installation (SMI) :** Environ une commune sur quatre (27 %) se réfère à la SMI. Cette unité de référence permet de définir le seuil par type d'activités à partir duquel la viabilité économique est assurée pour l'exploitant. Elle permet donc de justifier le caractère d'exploitation agricole. Chaque département possède un schéma des structures agricoles qui définit les coefficients d'équivalence entre les activités (voir, par exemple celui du Val d'Oise en Annexe 4). La référence à ce seuil dans les PLU a pour finalité d'assurer une sécurité juridique supplémentaire en cas de recours, mais aussi de limiter les droits à construire. Par exemple, la commune de Morigny-Champigny exige deux fois la surface minimum d'installation. Notons le cas très particulier de la commune de Saint-Cyr-la-Rivière dans laquelle les constructions à usage agricole sont autorisées « *à condition qu'elles soient liées à une exploitation agricole représentant au moins 20 hectares de superficie* », disposition qui peut apparaître excessive au vu des restrictions qu'elle impose.

**Situation – Implantation :** 16 % des communes fixent des règles d'implantations pour le bâti agricole. Cette prescription a pour unique finalité d'éviter le mitage des exploitations. Elle est bien adaptée aux territoires n'offrant pas de possibilité d'activité d'élevage. En effet, l'activité céréalière ne requiert pas que les bâtiments d'exploitation se trouvent à proximité immédiate des terres, contrairement aux activités de pâturages. Ainsi, on distingue quatre grandes catégories de prescriptions concernant le lieu d'implantation : proximité des bâtiments d'exploitation (30 PLU), une distance maximale aux bâtiments déjà existants (12 PLU), à proximité d'une zone urbanisée (4 PLU), une distance maximale aux espaces bâtis constitués (2 PLU). Ces mesures peuvent être restrictives pour une nouvelle installation et privilégient plutôt les exploitations déjà existantes. En outre, le PLU de la commune de Frémécourt est le seul à autoriser la construction « *dans la continuité du bâti ou d'un ensemble boisé* ».

*« Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à condition qu'elles s'implantent à proximité immédiate des bâtiments principaux d'exploitation, ou à proximité d'un secteur urbanisé de la commune et qu'une étude de sol préalable ait été effectuée dans les secteurs repérés au pré-inventaire des anciennes carrières souterraines abandonnées. »* Extrait du PLU de la commune de Provins

**Aspect Extérieur :** Les prescriptions concernant l'aspect extérieur des bâtiments agricoles sont présentes dans plus d'une commune sur sept. Elles sont formulées pour la plupart par le biais de l'expression « *bonne intégration paysagère* », mais aussi quelquefois par l'exigence d'une « *qualité architecturale* » ou encore par la référence au respect « *des cônes de vue remarquables* ». Notons les cas particuliers de deux communes qui possèdent un secteur agricole paysager dans lequel il est possible de construire des bâtiments agricoles sous condition d'une étude individualisée.

*« Ce secteur présente des enjeux paysagers très forts. Les bâtiments à usage agricole pourront être autorisés après étude au cas par cas sous réserve d'une très bonne intégration paysagère et dans le respect des cônes de vue remarquables identifiés au rapport de présentation et sur le plan de zonage. »* Extrait du PLU de la commune de Bréançon et Grisy-lès-Plâtres

D'autres prescriptions n'apparaissent que de manière épisodique dans les PLU de l'échantillon. Le critère de « **l'unité économique viable** » est mentionné dans quatre règlements. Certains règlements recourent en outre à des formulations dont l'interprétation peut être délicate : « *les bâtiments d'exploitation [...] sont limités suivant l'importance et le système de production de l'exploitation* » (dans trois règlements). Enfin, le critère de **surface plafonnée** est très peu utilisé pour le bâti agricole. Il est observé dans les communes de Saint-Forget et Frouville qui autorisent la construction jusqu'à une surface de plancher maximale respective de 600 m<sup>2</sup> et 1000 m<sup>2</sup>.

La construction de bâtiments à destination agricole peut être aussi limitée suivant le **type d'activité ou de bâtiment**. Ainsi, 26 communes de l'échantillon possèdent au moins un secteur où la construction est limitée à un seul type d'activité (équestre, horticole, maraichage, pâturage, pisciculture, stockage) ou de bâtiment (abris pour animaux, hangars de stockage). Ces prescriptions sont liées à l'occupation du sol de ces secteurs : activités existantes, zones paysagères pour les abris d'animaux ou encore type de culture.

Tableau 3 : Prescriptions observées sur le bâti agricole

Prescriptions observées*		Nombre de commune	%
<b>autorisées sans condition</b>		157	50,0
<b>liées et nécessaires à l'exploitation agricole</b>		4	1,3
<b>SMI</b>	Conforme au schéma des structures agricoles	35	11,1
	Multiple SMI minimum	52	16,6
	Nb d'hectares minimum	1	0,3
<b>Règles d'implantations</b>	à proximité des bâtiments d'exploitation	30	9,6
	distance maximum aux bâtiments existants (m)	12	3,8
	proximité d'une zone urbanisée	4	1,3
	distance maximale d'un espace bâti constitué	2	0,6
	ensemble compact et cohérent	9	2,7
	dans la continuité du bâti ou d'un ensemble boisé	1	0,3
<b>Environnement</b>	bonne intégration paysagère	36	11,5
	qualité architecturale	2	0,6
	respect des cônes de vue remarquables	7	2,2
	cas par cas	2	0,6
<b>Unité économique viable</b>		4	1,3
<b>"en rapport avec l'importance et le système de production de l'exploitation"</b>		3	1,0
<b>Surface de plancher maximum (m<sup>2</sup>)</b>		2	0,6
<b>Limitée à un seul type d'activité (pâturage, équestre)</b>		13	4,1
<b>Limitée à un type de bâtiment (abris pour animaux, hangars...)</b>		15	4,8

\*Chaque ligne du tableau représente le nombre d'occurrence relevée dans les règlements de l'échantillon

L'extension des bâtiments agricoles peut faire aussi l'objet de prescriptions spécifiques. L'échantillon comporte 48 communes possédant une prescription sur l'extension des bâtiments agricole dont 33 qui l'autorisent sans condition particulière. Les autres communes exigent une bonne intégration à l'environnement (7), une réduction des nuisances (4), une amélioration de l'aspect des bâtiments (4) ou encore imposent une surface d'extension maximale (7 communes ; entre 10 et 30 % de la surface initiale).

La plupart des prescriptions sur le bâti agricole utilisées dans les plans locaux d'urbanisme s'attachent donc à conforter le caractère de l'exploitation agricole, lequel est requis pour disposer de droits à construire. Un nombre plus limité de communes imposent des critères de localisation aux futures constructions. Cependant, une majorité de règlements se limitent à la mention légale du principe de nécessité sans l'accompagner d'une réglementation spécifique. Cette absence de précisions réglementaires est souvent considérée, par les personnes interrogées durant l'étude, comme le signal d'une faible volonté d'encadrement des constructions ayant un lien trop ténu avec l'agriculture.

### **2.2.1.3. Le logement agricole**

Comme nous l'avons déjà précisé précédemment, les constructions à destination d'habitation en zone agricole doivent être nécessaires à l'exploitation (principe de nécessité énoncé par l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme). Les règlements de zone agricole ont donc la possibilité d'autoriser, d'encadrer ou encore d'interdire ce type de constructions. Outre l'interprétation du critère de nécessité par les règlements communaux, différentes prescriptions peuvent porter en outre sur les règles d'implantation, la surface plafonnée, ou encore le bénéficiaire de la construction (l'exploitant seul ou, de manière plus large, ses aides et associés).

Seule une petite minorité de communes (5 %) interdisent par principe les constructions nouvelles à usage d'habitation (pour certaines d'entre elles, en autorisant cependant les extensions).

Dans les communes autorisant le logement, on distingue deux types de rédactions. La première se limite simplement à la mention légale du principe de nécessité. La seconde formulation accompagne cette mention d'autres conditions (86 % des communes). Tout comme le bâti agricole, les communes ont la possibilité de recourir à des prescriptions supplémentaires qui leur permettent de durcir la réglementation en matière d'habitat :

**Présence permanente** : dans notre panel, c'est la seule prescription identifiée susceptible de donner du contenu au principe de nécessité. Elle n'est présente que dans une minorité de cas (14 %). Le principe de nécessité ne donne donc pratiquement pas lieu à déclinaison concrète dans les plans locaux d'urbanisme franciliens. Il faut dire cependant que la jurisprudence, comme nous l'avons vu plus haut, interprète de manière très restrictive le caractère nécessaire des constructions d'habitations, en les limitant pratiquement aux seules activités d'élevage. Hors celles-ci sont très peu présentes en Île-de-France, ce qui peut expliquer le caractère évasif des règlements sur le sujet. Il n'en reste pas moins que le principe de nécessité, objet d'abondants commentaires doctrinaux, ne semble pas vraiment rentré dans les mœurs au niveau communal...

**Nombre de logements** : un PLU sur cinq de l'échantillon impose un nombre limité de logement par exploitation. Toutes les communes utilisant ce critère le limite à **un logement** hormis deux exceptions, qui autorisent la construction de deux logements (La Chapelle-en-Vexin et Le Plessis-L'Evêque).

*« Les constructions à usage d'habitation à condition d'être nécessaires à l'activité agricole et à condition d'être intégrées dans du bâti existant ou situées à proximité, à hauteur de 1 logement pour une exploitation individuelle et de 2 logements par site d'exploitation en cas d'exploitation sociétaire. » Extrait du PLU de la Chapelle-en-Vexin*

**Bénéficiaire du logement :** le PLU peut en outre préciser à qui le logement est destiné. Près d'un tiers des communes utilisent ce critère qui peut se traduire de différentes manières. Le logement peut bénéficier au seul exploitant (34 %), à l'exploitant et ses salariés (39 %), ou encore à l'exploitant, ses salariés et aides familiaux (désignés également comme les « *personnes travaillant sur l'exploitation* » (27 %).

**Situation – Implantation :** C'est le critère qui est le plus présent dans les règlements de zone agricole (57 % des PLU). La situation est souvent relative à celle des bâtiments d'exploitation et peut-être plus ou moins souple. Il peut être imposé au logement soit d'être intégré au bâtiment (4 % des communes), soit d'être en continuité (16 %), soit à proximité (58 %) ou encore de se trouver dans un rayon défini (22 %). Ce rayon peut varier d'un PLU à un autre, allant de 10 à 150 mètres et donc être plus ou moins restrictif. L'emplacement du logement est un critère qui semble important pour les communes. Il permet en effet de lutter contre le mitage dans les espaces agricoles. Notons que deux communes offrent en plus la possibilité aux exploitants de bâtir leur logement « *à proximité d'une zone urbanisée* ».

**Surface de plancher :** Le plafonnement de la surface du logement est présent dans un plan local d'urbanisme sur cinq. Ce plafond peut varier de 100 m<sup>2</sup> à 300 m<sup>2</sup> de surface de plancher (ou SHON pour les anciens PLU) avec une large majorité des communes l'utilisant à 250 m<sup>2</sup>.

**Infrastructures routières :** Présent dans 34 PLU (11 %), l'obligation d'un accès routier commun avec les bâtiments d'exploitation est aussi un critère courant. Il sert notamment à limiter l'artificialisation des sols.

**Surface Minimum d'Installation :** Son utilisation est beaucoup plus restreinte pour le logement que pour les bâtiments à destination agricole (9 % des communes). On observe néanmoins quelques communes qui l'utilisent pour limiter la construction de logement pour les exploitations les plus petites. Courdimanche-sur-Essonne par exemple requiert une SMI supérieure ou égale à 2 pour le logement, alors que pour les bâtiments agricoles, seule une SMI est exigée.

**Aspect extérieur :** Quelques PLU de l'échantillon apportent des précisions sur l'aspect extérieur de ces logements (9 %). Leur intégration dans le paysage, leur qualité architecturale ou encore la formation d'un ensemble harmonieux avec les bâtiments d'exploitation sont des exemples de critères rencontrés. Ce type de prescription est beaucoup moins utilisé par rapport au bâti agricole.

*« Les projets devront faire l'objet d'une grande attention tant sur la qualité architecturale, qu'à leur intégration dans le paysage. » Extrait du PLU de la commune de Nucourt*

Tableau 4 : Prescriptions observées sur le logement de l'exploitant

Prescriptions observées*		Nombre de commune	%
<b>Nécessité d'une présence permanente ou indispensable</b>		46	14,6
<b>Nombre limité par exploitation</b>		65	20,7
<b>Bénéficiaire</b>	pour logement de l'exploitant	100	31,8
	pour logement des salariés /personnel	66	21,0
	pour logement des aides familiaux	27	8,5
<b>Situation</b>	intégrées au bâtiment agricole	7	2,5
	continuité des bâtiments d'exploitation	28	8,9
	à proximité du bâtiment d'exploitation	105	33,8
	condition de distance par rapport au corps de ferme (en m)	40	12,7
	à proximité d'une zone urbanisée	2	0,6
<b>SHON/SP maximale (en m2)</b>		63	20,0
<b>Accès routier commun</b>		34	10,8
<b>SMI</b>		28	8,9
<b>Aspect extérieur</b>	qualité architecturale	2	0,6
	intégration dans le paysage	22	7,0
	ensemble harmonieux/cohérent avec les bâtiments d'exploitation	6	1,9
<b>directement liées à un type d'activité (élevage ou équestre)</b>		5	1,6

\*Chaque ligne du tableau représente le nombre d'occurrence relevée dans les règlements de l'échantillon

Notons aussi que quelques communes réservent la construction de logement à un secteur d'activité agricole précis tels que les centres équestres ou encore l'élevage. Cette prescription restrictive est souvent utilisée dans des micros-zones (ou pastilles) autour d'un centre équestre déjà existant par exemple. La limitation à l'élevage, si elle peut apparaître restrictive, ne fait que reprendre l'interprétation jurisprudentielle, comme nous l'avons vu précédemment (critère de présence indispensable sur l'exploitation). Enfin, recensée dans plusieurs communes, la prescription autorisant l'installation d'une piscine en lien avec le logement de l'exploitant peut paraître surprenante au vue du principe de nécessité...

Comme énoncé en début de cette partie, une fraction de communes n'autorise que l'extension des logements pour l'exploitant. Les communes autorisant la construction peuvent être amenées à fixer aussi des règles sur l'extension des logements déjà existant. On dénombre ainsi 89 communes (28 %) qui l'autorisent de façon explicite. Un tiers d'entre-elles ne fixe pas de critères sur ce droit à construire, alors que les deux tiers restants ont recours à une limitation en surface, soit en proportion de l'existant (pourcentage), soit en surface de plancher (m<sup>2</sup>). Quelques communes se démarquent par des prescriptions requérant que l'extension ne crée pas de logement supplémentaire (7 PLU), qu'elle soit en continuité du bâti existant (5 PLU) ou encore qu'elle soit intégrée au paysage (9 PLU).

On remarque globalement que les règles relevant du principe de nécessité pour le logement agricole ne sont que très peu présentes dans les PLU, les communes attachant une valeur plus importante aux prescriptions luttant contre le mitage ou l'artificialisation des sols. Cependant, les prescriptions sur le logement sont plus nombreuses que sur le bâti agricole. Doit-on y voir le signe d'un encadrement strict de la construction de logements

dans les zones agricoles ? Ou une manière de canaliser des constructions autorisées sans réelle appréciation de leur nécessité au regard de l'exploitation ?

#### 2.2.1.4. La diversification de l'activité agricole

Les constructions nouvelles vouées à la diversification peuvent être aussi autorisées dans certains PLU. Cependant, comme nous l'avons montré dans la première partie, il est parfois difficile pour certaines destinations de prouver le lien de nécessité avec l'exploitation agricole. Au regard de la jurisprudence, la construction d'un local de vente à la ferme sera par exemple admise alors que la construction d'un gîte rural est interdite. On peut donc se poser la question de la légalité de certains règlements qui autorisent les constructions nouvelles en zone agricole à vocation d'hébergement et de restauration par exemple.

Au total, ce sont 55 communes (18 %) qui intègrent de différentes manières des prescriptions sur les constructions nouvelles à vocation de diversification ou de tourisme rural. La rédaction peut-être plus ou moins précise. Elle peut se limiter à la mention d'« activités liées à la diversification agricole » ou encore « à usage d'activité touristique ». Elles peuvent porter sur des points précis comme la restauration, l'hébergement, le camping à la ferme, la transformation et la vente de produits, l'activité équestre dont les occurrences sont données dans le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Prescriptions liées à la diversification agricole et au tourisme rural

Type de rédaction	Nombre de PLU	%
Activités liées à la diversification agricole	22	7,0
Usage d'activité touristique (tourisme rural lié à l'exploitation)	14	4,5
Transformation / Vente de produits	25	8,0
Hébergement	22	7,0
Restauration	17	5,4
Centres équestres, pensions de chevaux et installations liées	13	4,1
Camping à la ferme	11	3,5

Deux communes de l'échantillon se démarquent : l'une (Favière) en autorisant les « bâtiments et installations agro-alimentaires [...] à condition qu'ils soient directement liés à une activité agricole existante sur la commune » ; l'autre se caractérise par une rédaction particulière :

«Les aménagements et constructions nécessaires à l'adaptation de l'appareil productif agricole, notamment camping à la ferme, à condition de ne pas miter l'espace agricole »  
Extrait du PLU de la commune de Le Val Saint Germain

Quelques communes affichent donc leur volonté d'inciter et de faciliter le tourisme rural sur leur territoire, mais elles se heurtent à une législation (interprétée par la jurisprudence) assez stricte dans les zones agricoles, laquelle empêche la construction à vocation d'hébergement et de restaurant. Les prescriptions autorisant ce type de constructions nouvelles apparaissent donc très fragiles en cas de recours contentieux. En définitive, le changement de destination reste le moyen le plus sûr juridiquement pour favoriser le tourisme rural.

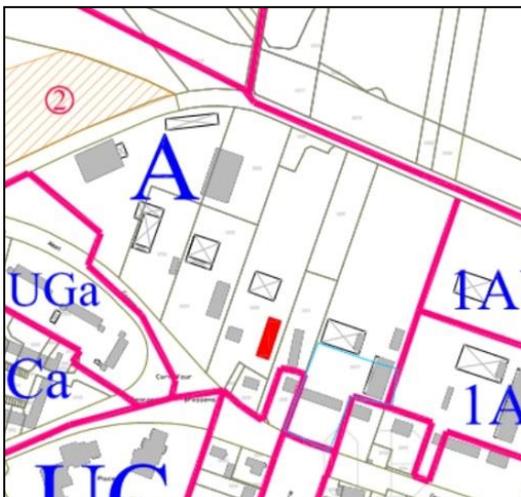
### 2.2.1.5. Le changement de destination

Comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente, la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 a permis le changement de destination des bâtiments agricoles en zone A sous réserve qu'ils soient repérés au document graphique, qu'ils aient un intérêt architectural ou patrimonial et qu'ils ne compromettent pas l'exploitation agricole (L. 123-3-1 du Code de l'urbanisme). En zone A, c'est donc le seul outil avec les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui permette de déroger au principe de nécessité à l'exploitation agricole.

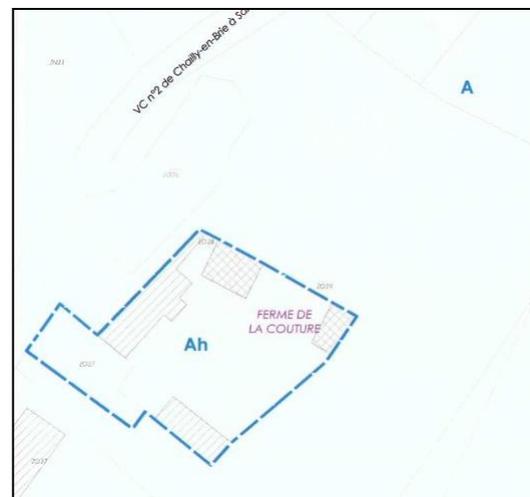
Sur les 314 communes de l'échantillon, moins de la moitié des règlements (46 %) contiennent une disposition au sujet du changement de destination. Par ailleurs, il faut savoir que la présence de bâtiments agricoles au sein des zones agricoles n'est pas toujours attestée. Nous nous heurtons ici aux limites du cadre de notre étude, restreinte à l'analyse des zones agricoles. En effet, les fermes sont souvent situées à l'intérieur même du bourg en Île-de-France et sont classées en zone urbaine. Il n'y a donc aucun intérêt pour ces communes d'insérer des prescriptions concernant le changement de destination si les zones agricoles n'intègrent aucun bâtiment. La réglementation du changement de destination en zone agricole est donc le signe d'une demande spécifique de droits à construire, à distance des bourgs ruraux.

Même si la législation concernant le changement de destination a changé en octobre 2014 (cf. partie 1), la grande majorité des plans locaux d'urbanisme de notre échantillon ont été adoptés lorsque l'article L. 123-3-1 du Code de l'urbanisme était encore en vigueur. Ainsi, on devrait logiquement retrouver les critères pour rendre possible le changement de destination dans les règlements :

**Bâtiments repérés au document graphique :** Un peu plus d'une commune sur deux (56 %) évoque dans son règlement un repérage des bâtiments dans lesquels elle autorise le changement de destination. Quelques communes créent aussi un sous-secteur de la zone A sous forme de « pastille » autour des bâtiments pour les identifier. Cette pratique est répandue dans 23 communes (16 %). Les communes restantes (29 %) n'utilisent donc pas le repérage des bâtiments, lequel est pourtant obligatoire. On observe d'ailleurs que le manque de rigueur sur cette disposition dans les plans locaux d'urbanisme se répète dans plusieurs PLU ayant été réalisés par les mêmes bureaux d'étude.



36 **Figure 7 : Repérage de bâtiment (figurant en rouge)**  
Extrait du PLU de Bernes sur Oise



**Figure 8 : Zonage de bâtiment (Ah)**  
Extrait du PLU de Chailly-en-Brie

**Intérêt architectural et patrimonial** : Seuls les bâtiments de ce type pouvaient faire l'objet d'un changement de destination avant la réforme d'octobre 2014. Une commune sur cinq (18 %) inscrit ce critère dans le règlement de son plan local d'urbanisme. Cela représente donc un tiers des communes utilisant le changement de destination.

**Vocation agricole** : Le dernier critère est que le changement de destination ne doit pas compromettre l'exploitation agricole. On observe deux rédactions reprenant ce critère et qui diffèrent légèrement : l'une utilise l'expression exacte de l'ancien article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme « sans compromettre l'exploitation agricole ». Elle figure dans 45 plans locaux d'urbanisme. L'autre, plus générale, énonce que les bâtiments ne devront pas « compromettre la vocation agricole de la zone ». Cette dernière prescription est présente dans 11 communes de l'échantillon. Ainsi, près d'une commune sur cinq (18 %) traduit ce critère dans leur document d'urbanisme.

On retrouve aussi retranscrit dans les plans locaux d'urbanisme des notions d'origine jurisprudentielle. Ainsi, nous avons indiqué plus haut que le changement de destination doit intervenir dans le **volume existant**, suivant l'interprétation du Conseil d'État. Quelques plans locaux d'urbanisme de notre échantillon (31 communes) reprennent cette formulation. Les communes peuvent aussi insérer des prescriptions supplémentaires pour régler les changements de destination. Ainsi, quelques règlements imposent une **durée d'existence minimale** aux bâtiments (5 communes ; durée entre 10 et 20 ans), d'autres exigent que les locaux soient désaffectés, parfois pour des raisons économiques (5 communes), d'autres encore demandent que les constructions ne requièrent pas d'augmentation significative de la voirie et réseaux divers (10 communes). D'autres prescriptions particulières ont pu être également repérées dans des cas isolés :

*« Les extensions, transformation de bâtiments existants à vocation artisanale, commerciale, de bureaux et les entrepôts liés aux activités agricoles **dans la limite de 50 % de l'emprise au sol** comptée à la date à partir de laquelle le Plu est opposable. »*

Extrait du PLU de la commune d'Ury

*« La réaffectation des bâtiments affectés à l'exploitation agricole à la date d'approbation du présent PLU pour des utilisations qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation, ou, pour les seules constructions identifiées sur les plans, dès lors que le changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole, **dans la limite d'une activité autre qu'agricole** et d'un logement supplémentaire par exploitation. »* Extrait du PLU de la commune de Saint-Cyr-la-Rivière.

Les règles relatives au changement de destination peuvent préciser **le ou les type(s) de destination** possible(s). Comme nous l'avons montré précédemment, les destinations mentionnées doivent respecter celles énoncées à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme (neuf destinations : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, fonction d'entrepôt et les équipements publics).

Tableau 6 : Types de destinations autorisées dans le cas d'un changement de destination

Type de destination	Nombre de PLU	% (N=314)	% (N=144)
Toutes destinations autorisées	6	1,9	4,2
<b>Habitation</b>	57	18,2	39,6
<b>Extension d'habitations existantes</b>	4	1,3	2,8
<b>Hôtelière</b>	60	19,1	41,7
<b>Gîte rural</b>	48	15,2	33,3
<b>Restauration</b>	16	5,1	11,1
<b>Artisanat</b>	45	14,3	31,3
<b>Bureaux</b>	35	11,1	24,3
<b>Commerce</b>	22	7,0	15,3
<b>Vente à la ferme</b>	9	2,9	6,3
<b>Tourisme rural</b>	19	6,0	13,2
<b>Salle de séminaires ou de réception</b>	17	5,4	11,8
<b>Activités dans le prolongement de l'acte de production ou ayant pour support l'exploitation</b>	18	5,7	12,5
<b>Camping à la ferme</b>	7	2,2	4,9
<b>Industriel</b>	2	0,6	1,4
<b>Entrepôt</b>	16	5,0	11,1
<b>Activités Equestre</b>	5	1,6	3,5
<b>Accueil d'activités pédagogiques, culturelles, ou de recherche</b>	15	4,8	10,4
<b>Équipement collectifs ou de services</b>	8	2,5	5,5

Les destinations normalisées par le Code de l'urbanisme sont loin d'être suivies, certains règlements créant des sous-destinations telles que les gîtes ruraux (hôtelier), la vente à la ferme (commerce) ou les activités équestre (agricole)...

On observe que ce sont les destinations habitat et hôtelière qui sont le plus utilisées dans les changements de destination. Viennent ensuite l'artisanat, le commerce et les bureaux. La destination industrielle n'est visible que dans deux PLU : elle est vraisemblablement difficile à mettre en place dans d'anciens locaux agricoles. Sont également rencontrées des notions beaucoup plus plastiques, telle que le « tourisme rural », les activités « dans le prolongement de l'acte de production » ou encore « ayant pour support l'exploitation » (expressions reprises du Code rural).

*«L'extension ou la transformation de bâtiments et installations existants quand il s'agit d'activités complémentaires à l'activité agricole (point de vente des produits issus de l'exploitation agricole, restauration et l'hébergement en matière de tourisme rural, les centres équestres et les pensions de chevaux, etc..) dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à l'intérêt des lieux et ne compromet pas le caractère de la zone. » Extrait du PLU de la commune de Saint-Germain-sur-Morin*

### 2.2.2. La délimitation et le sous-zonage des zones agricoles

La délimitation des zones agricoles peut s'avérer être une tâche complexe pour les communes. En effet, pour classer leurs espaces agricoles et naturels, les élus ont le choix entre la zone naturelle (N) et la zone agricole (A). Les deux sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole. Ce qui les différencie sont les possibilités de construction pour l'activité agricole, qui sont facilitées en zone A.

La comparaison de la surface figurant en zone A au PLU et celle repérée en tant qu'espace agricole au Mode d'Occupation des Sols (MOS ; données produite par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme) de l'Île-de-France sur les communes de notre échantillon, nous permet d'identifier les communes qui classent une part non négligeable de l'espace agricole en zone naturelle.

La Figure 9 montre que le classement de l'espace agricole en zone naturelle est une pratique plutôt courante. Dans les cas les plus extrêmes, on peut citer les communes de Ocquerre (69 % de son territoire en espace agricole et seulement 7 % en zone A du PLU) ou encore celle de Bray-et-Lû (70 % de son territoire en espace agricole et seulement 7 % en zone A du PLU). Des communes se démarquent aussi en ayant plus de surface en zone agricole que son espace agricole réel mesuré au MOS. Par exemple, la commune de Vignely fait figurer ses carrières en zone A, ce qui augmente sa surface par rapport à l'espace agricole réellement exploité (24 % du territoire en plus).

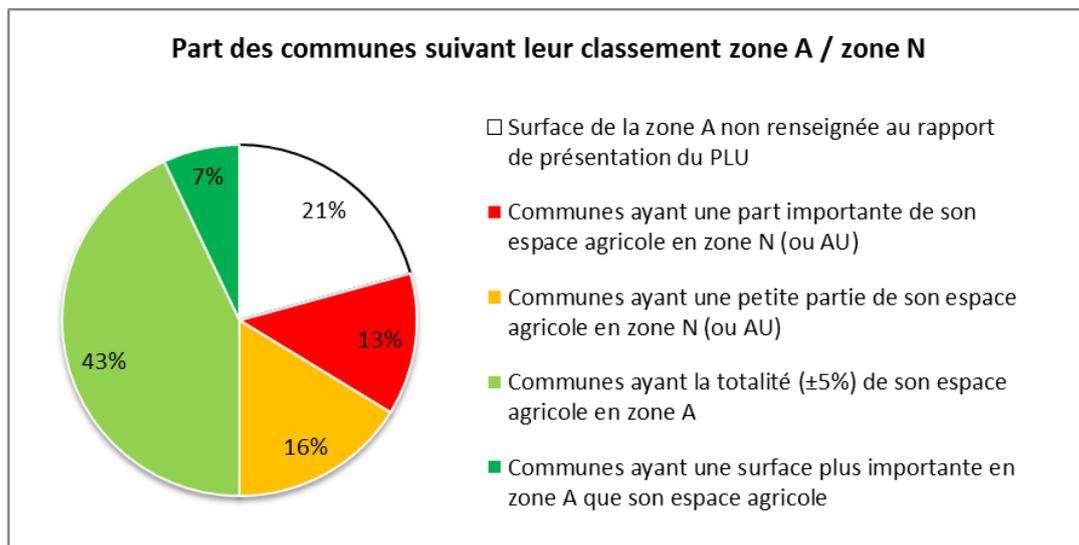


Figure 9 : Classement zone A/zone N

Les communes ne sont bien sûr pas obligées de classer leur espace agricole en zone A et peuvent opter pour la zone N, en particulier lorsque certaines protections s'appliquent (zones Natura 2000, arrêté de biotope, espace naturel sensible, etc.). Comme l'ont souligné les entretiens réalisés, le choix fait parfois l'objet de débats entre les différents acteurs de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme. La volonté des élus est un des facteurs majeurs du classement en zone agricole ou naturelle. En effet, les élus peuvent mettre en avant suivant les cas le soutien à l'agriculture ou à la protection des sites - ou encore ne pas afficher de volonté claire de privilégier un zonage particulier pour les espaces agricoles. Dans ce dernier cas, les premiers conseils pour le classement émaneront du bureau d'étude (via le diagnostic

préalable qu'il aura réalisé), mais aussi des institutions d'accompagnement telles que les Parcs Naturels Régionaux et les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement. Une fois le projet arrêté, les communes adressent le PLU pour consultation aux personnes publiques associées dont l'Etat (DDT) et la chambre d'agriculture, et le présentent devant la Commission de consommation des espaces agricoles s'il y a régression de l'espace agricole.

Ces différentes institutions n'ont pas forcément le même avis sur la question du classement des terres agricoles. A titre d'exemple, en Île-de-France, les commissions CDCEA sont plutôt favorables à un classement systématique de toutes les terres cultivées ou cultivables en zone agricole. La création de sous-secteurs de réglementation distincte (secteurs constructibles et inconstructibles) en zone agricole est une des traductions des tentatives visant à concilier protection paysagère et préservation de droits à construire.

Le classement des terres agricoles sur certaines communes est sujet à discussions. Certains agriculteurs sont prêts à abandonner quelques terres au profit de l'urbanisation qui peut rapporter plus en termes de gain par rapport à une culture médiocre. La chambre d'agriculture, de son côté, tente de protéger ces terres en demandant leur classement en zone A. *Extrait de l'entretien avec le bureau d'étude Espace Ville.*

Par ailleurs, notons que la création de sous-secteurs en zone agricole n'est pas obligatoire : **154 communes de l'échantillon (49 %)** ne possèdent qu'une unique zone A sans sous-secteurs. Ces dernières sont souvent totalement constructibles pour l'activité agricole et le logement de l'exploitant.

#### **2.2.2.1. Les secteurs agricoles constructibles et inconstructibles en zone A**

Au sein des zones agricoles, des secteurs strictement inconstructibles peuvent être instaurés, dans lesquels les constructions nécessaires à l'exploitation agricole sont interdites. Cette mesure est souvent prise soit dans un objectif de protection des paysages soit pour éviter le mitage des exploitations. Notre échantillon comporte ainsi 50 communes (16 %) possédant un secteur agricole constructible et inconstructible. Quatre sur cinq d'entre elles justifient leur zone inconstructible par une qualité paysagère à protéger, les autres invoquent le risque du mitage ou ne proposent pas de motivation particulière dans leur rapport de présentation. Certaines autorisent néanmoins la construction d'abris pour animaux de superficie inférieure à 20 m<sup>2</sup> et sous réserve d'une bonne intégration paysagère.

La portée de ces secteurs inconstructibles est très liée à leur taille et leur localisation. En effet, une zone inconstructible bloque l'éventuel développement ou installation d'une exploitation agricole. Le diagnostic agricole, après consultation des agriculteurs de la commune, doit intégrer les projets d'agrandissement, de diversification, mais aussi la possibilité d'installations nouvelles sur la commune. Le diagnostic paysager, quant à lui, identifie les cônes de vue remarquables à sauvegarder. La préservation des sites remarquables ne doit pas pour autant entraîner le blocage de l'activité agricole.

Prenons l'exemple de la commune de Baulne en cours d'élaboration de son plan local d'urbanisme (elle n'est donc pas dans notre échantillon d'étude). Lors de la présentation de son projet en commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) de l'Essonne, il figurait sur son plan de zonage deux types de zones agricoles : une constructible et une autre inconstructible pour des raisons paysagères (Zone notée Ap). Cependant, la localisation de la zone constructible était en désaccord avec un éventuel développement de l'agriculture. Elle était excentrée loin du bourg, sans aucun réseau pour s'y raccorder (électricité, eau potable...) et sur les terres les plus fertiles du territoire communal. Les membres de la commission ont donc demandé à revoir l'emplacement de la zone constructible pour l'activité agricole et ont émis un avis défavorable sur le projet. Cet exemple illustre l'importance d'un diagnostic agricole approfondi, lorsque sont prévus des secteurs inconstructibles en zone A.

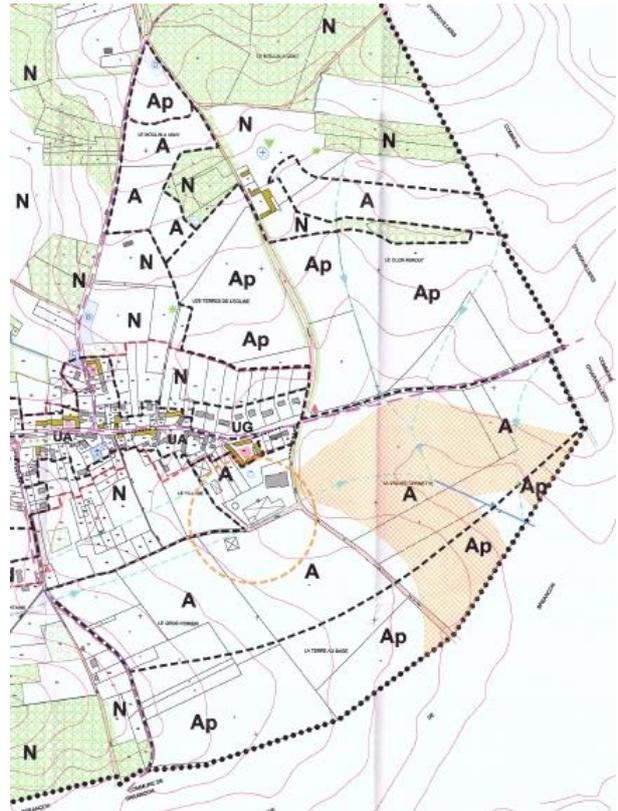


Figure 10 : Zonage avec zone A constructible et Zone Ap paysagère inconstructible Extrait du PLU de la commune du Heaulme

Deux communes de l'échantillon se distinguent en instaurant une petite zone agricole inconstructible qui a pour intérêt « *de ne pas grever le potentiel foncier de développement du bourg* » (Extrait du PLU de Saint-Rémy de la Vanne). Dans ce cas, le zonage agricole est utilisé pour préserver des réserves foncières futures pour une urbanisation sur le long terme.

Le Val d'Oise possède une grande partie de ces communes couvertes par un site classé (où l'Architecte des Bâtiments de France a d'important pouvoir sur les constructions) ou adhérentes au Parc Naturel Régional du Vexin Français. Ces deux acteurs militent souvent ensemble pour le classement de l'espace agricole en zone inconstructible (N ou Ap) et d'autre part la chambre d'Agriculture demande qu'il reste constructible pour l'activité agricole. Les négociations et finissent souvent par un compromis à 50/50. Extrait de l'entretien avec la DDT du Val d'Oise

On retrouve une grande partie des communes adoptant cette technique de zonage dans le périmètre du Parc Naturel Régional du Vexin Français. Nos entretiens avec les services de la DDT, de la chambre d'agriculture et du PNR du Vexin Français montrent aussi que la pratique est répandue dans la partie occidentale du Val d'Oise.

L'instauration de zones agricoles inconstructibles doit donc être mise en œuvre de manière à être compatible avec les besoins de l'activité agricole en termes de construction. La délimitation de ces zonages donne lieu à des compromis locaux dont les documents d'urbanisme sont le reflet.

### 2.2.2.2. Le pastillage en zone agricole

Le pastillage est une pratique qui consiste à créer un zonage de taille réduite (voire mono-parcellaire) souvent autour d'une ou d'un ensemble de construction. Cette technique peut être aussi utilisée en zone agricole pour différents usages : zone constructible, changement de destination ou encore délimitation des écarts et hameaux non liés à l'activité agricole.

Nous avons précédemment rendu compte de la délimitation différenciée de zones inconstructibles et constructibles dans quelques communes. L'association du pastillage à ce genre de pratique est aussi courante. Ainsi, certaines communes classent comme inconstructible la quasi-totalité de l'espace agricole, sauf les corps de fermes existants, rattachés à des pastilles dans lesquelles la construction est autorisée.

Le pastillage ne permet pas le développement de l'agriculture dans le sens où il se limite seulement à l'existant à la date du PLU (les nouvelles installations sont limitées). De plus, il peut contraindre les projets d'un agriculteur situé dans une pastille, celle-ci pouvant être trop petite ou inadaptée à la taille ou l'orientation de la construction. Le système de pastillage est donc un frein au développement de l'agriculture. *Extrait de l'entretien avec les agents de la Chambre d'agriculture interdépartementale (Val d'Oise, Yvelines et Essonne)*

Le pastillage des corps de fermes existant peut être considéré comme un frein à l'éventuelle installation d'un nouvel exploitant sur la commune (cf. entretien avec un agent de la Chambre d'agriculture interdépartementale, ci-dessus). Cependant, certaines communes utilisant cette technique créent aussi de petites pastilles vierges qui laissent la possibilité d'une installation ou d'un déménagement d'une exploitation devenue inadaptée. (Voir Figure 11 ci-dessous).

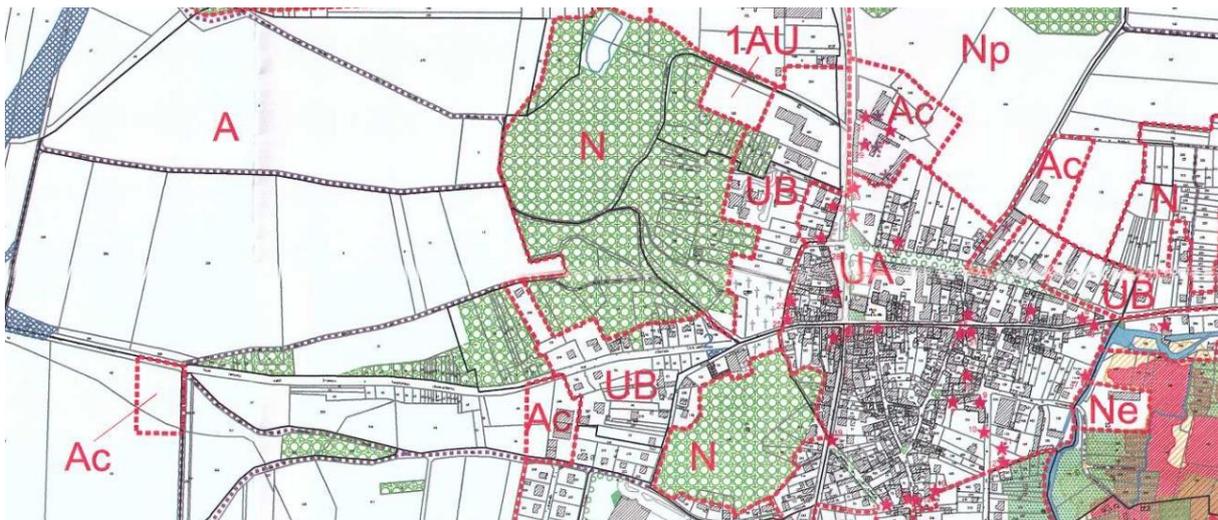


Figure 11 : Zone A inconstructible avec des pastilles constructibles (Ac) Extrait du PLU de la commune de Maisse

La commune de Maire possède une zone A inconstructible avec des pastilles « Ac » constructibles qui encadrent les fermes existantes, mais aussi délimitent des pastilles vierges constructibles (ici à l'Ouest).

«Un secteur Ac reprend en partie le secteur NCa du POS, dans lequel sont autorisées les constructions à vocation agricole. Le maintien d'un secteur agricole constructible permet de protéger le paysage d'une implantation non maîtrisée du bâti. Ce secteur Ac a été élaboré suite à une réunion avec le monde agricole. La zone A est destinée à offrir les conditions optimales pour le maintien des activités agricoles existantes et l'accueil de nouvelles activités agricoles » Extrait du PLU de la commune de Maise

L'avantage pour les communes d'utiliser des pastilles constructibles est de pouvoir encadrer la construction de bâti agricole et ainsi éviter le mitage dans les espaces agricoles. Sa mise en œuvre est cependant délicate, car il faut prendre en compte toutes les éventualités pour le développement de l'activité agricole. C'est pour cette dernière raison que les chambres d'agriculture déconseillent le recours à ce genre de pratique. **Sur notre échantillon, 21 communes (6 %) utilisent les pastilles constructibles**, qui se trouvent notamment parmi les PLU approuvés ces deux dernières années.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le pastillage est parfois utilisé pour identifier les fermes dans lesquelles est autorisé le changement de destination en vertu de l'article L. 123-1-3 aujourd'hui abrogé.

Le pastillage peut-être aussi utilisé lorsque des constructions non liées à une activité agricole sont situées au sein d'un espace agricole (écarts et hameaux). Ces constructions sont un vecteur potentiel de mitage. Afin de permettre qu'elles évoluent (extensions), sans pour autant permettre de constructions nouvelles autour d'elles, le recours à la technique du pastillage peut être alors la solution retenue.

La législation actuelle permet l'extension des constructions non agricole en zone A. Cependant la majorité des PLU de l'échantillon furent adoptés avant ce changement législatif opéré en octobre 2014. Avant cette date, l'évolution des bâtiments non liés à une activité agricole n'était pas permise, sauf dans des secteurs de taille et capacités limitées (STECAL). Les communes ont donc utilisé le pastillage sous forme de STECAL en zone A pour les écarts et hameaux.

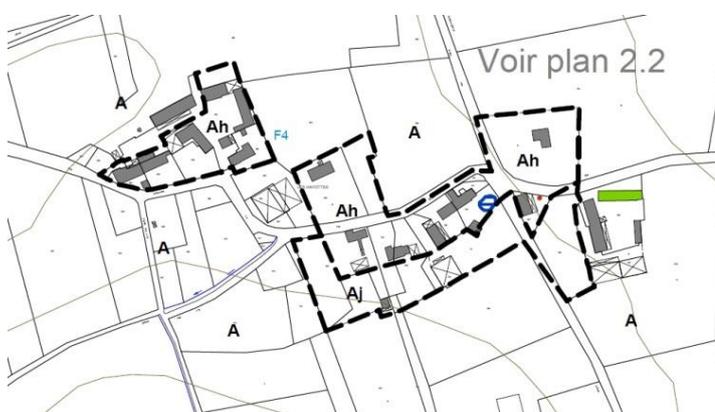


Figure 12 : Pastillage d'un hameau en zone agricole (Ah) et des jardins associés (Aj). Extrait du PLU de Béton-Bazoches

Elles y autorisent l'extension des habitations avec un pourcentage maximal et la construction d'annexes à l'habitation. Cette pratique du pastillage autour des écarts et hameaux s'est mise en place ces dernières années, puisque 19 communes de notre échantillon y ont eu recours depuis 2012 et aucune auparavant. L'adoption de cette technique est liée à la création par la loi des STECAL en zone agricole en juillet 2010.

### **2.2.2.3. Ouvrages techniques et exploitation du sous-sol : un zonage dédié**

La création de sous-secteurs en zone agricole peut être aussi utile pour régler les activités non-agricoles admises. En effet, la zone A autorise les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics. On peut distinguer deux types de secteur : ceux qui n'ont pas d'impact sur les terres agricoles et ceux qui sont vecteurs de consommation foncière.

Parmi ceux qui n'ont pas impact direct, on trouve les secteurs dédiés aux installations électriques. Ils sont souvent créés lorsque des lignes électriques haute tensions traversent la commune. Leur intérêt est de permettre d'y autoriser les installations électriques tels que les pylônes. Sur notre échantillon, 18 communes y ont recours (5,7 %). Ces zones sont compatibles avec la zone agricole, puisque le fonds est souvent cultivé. En revanche, d'autres combinent installations électriques, ferroviaires et même routières. On retrouve ainsi deux communes (Blandy et Moussy-le-Neuf) dans lesquelles la voie ferrée (et l'autoroute pour Blandy) traversant leur territoire se trouve intégrée à la zone agricole. Ce classement paraît illogique au vu de la vocation initiale de cette zone. La réglementation de la zone permet néanmoins l'autorisation des installations et aménagements qui y sont liés.

Un autre secteur, ayant un impact non négligeable sur le foncier agricole, est celui dédié à l'exploitation d'une carrière. L'article R. 123-11 du Code de l'urbanisme précise que les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu, « *les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées* ». C'est donc au titre de cet article que les règlements de plans locaux d'urbanisme peuvent autoriser l'établissement de secteurs pour l'exploitation de carrières. Cette dernière activité est cependant incompatible avec la zone agricole, comme l'a souligné une décision jurisprudentielle<sup>1</sup>. Notre échantillon comporte 10 communes qui autorisent ce type d'activité (3 %). Dans le même ordre d'idées, la commune de Saint-Fiacre possède un secteur en zone agricole dédié à l'exploitation du puits de pétrole et la commune de Saint-Illiers-la-ville, a instauré un secteur dédié au stockage souterrain de gaz.

Les communes utilisent aussi la zone agricole pour établir ou y faire figurer, souvent éloigné du bourg, leur centre de traitement des déchets ou leur station d'épuration. Même si elles ne respectent pas la vocation de la zone, les installations et aménagements y attenants sont autorisés, puisque ils rentrent cette fois dans le cadre des équipements publics ou d'intérêt collectif. Cinq communes de l'échantillon ont recours à un secteur pour ce type d'équipements. Ce sont néanmoins des secteurs de petite taille qui ont une faible incidence sur les espaces agricoles.

Le dépôt de déchets inertes sur les espaces agricoles est aussi un point qui préoccupe certains élus. Quelques communes de notre échantillon (4) disposant d'une plateforme de stockage des déchets déclarée, l'intègrent dans une micro-zone A, qui autorise cette activité. Par ailleurs, certains PLU précisent aussi dans leur règlement de zone agricole (article 1<sup>er</sup> précisant les occupations interdites) que les exhaussements et affouillements du sols sont interdits, sauf dans le cadre de l'activité agricole. En effet, certains élus craignent que des parcelles se transforment en lieu de dépôt.

---

<sup>1</sup> CAA Lyon, 18 octobre 2011, n° 09LY01538

Certaines communes de la Seine-et-Marne sont confrontées aux dépôts de déchets plus ou moins inertes. Des entrepreneurs proposent souvent de louer une terre agricole de faible rendement à un agriculteur. Ils viennent y déposer toutes sortes de matériaux tout en restant dans les clous de la réglementation. Ces espaces deviennent par la suite inexploitable, ayant parfois accueillis des terres polluées. *Extrait de l'entretien avec le CAUE de la Seine-et-Marne.*

Enfin, quelques communes prévoient en zone agricole des emplacements destinés à favoriser le développement des énergies renouvelables. Ainsi, la commune de Saint-Cyr-sur-Morin dispose d'un secteur au sein duquel sont autorisés « *les ouvrages nécessaires à la production de toute énergie renouvelable* », le plan local d'urbanisme de Brie-Comte-Robert comporte un secteur dédié à « *l'implantation de constructions et installations nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque* » et celui de Château-Landon un secteur « *correspondant à l'emprise du site de production d'électricité photovoltaïque à l'ouest du Bourg sur le plateau.* ». Rappelons cependant que le nouveau schéma directeur de l'Île-de-France interdit explicitement les installations photovoltaïques au sol dans les espaces agricoles.

Ces différents types de secteurs sont donc plus ou moins en accord avec la vocation initiale la zone agricole. Les activités de carrières et de stockage de déchets inertes sont celles qui menacent le plus l'espace agricole. Par ailleurs, certains classements en zone agricole apparaissent inadaptés (infrastructures de transport ferroviaires et routières). Cette pratique reste néanmoins localisée sur quelques communes seulement.

#### **2.2.2.4. Cas particuliers de secteurs en zone agricole**

Quelques communes de notre échantillon délimitent des secteurs en zone agricole avec une vocation très spécifique :

- À la différence des communes instaurant des zones agricoles inconstructibles à vocation paysagère, d'autres communes créent des secteurs de petite taille en raison d'un intérêt écologique particulier. Ces zones ont souvent comme support un classement (Natura 2000, trame verte et bleue, site classé...) ou font l'objet d'un inventaire (zones humides...). Elles ont souvent comme caractéristique soit d'être très restreintes en droits à construire, soit de réglementer les clôtures (dans le cas de la trame verte bleue), soit de favoriser un aménagement spécifique pour sa mise en valeur. Ce type de zone concerne 12 communes de l'échantillon.
- Dans le cadre des secteurs de taille et de capacités limitées, quelques plans locaux d'urbanisme possèdent dans leur zone agricole, un secteur dédié à une activité économique. Il s'agit souvent d'une entreprise ou d'un artisan installé au milieu de l'espace agricole de la commune. 11 communes de l'échantillon ont créé ce type de secteur au sein de leur zone agricole. Le Genevraye est dotée d'un petit secteur agricole réservé à la pisciculture ; Villejust a instauré un secteur agricole dédié à l'activité horticole.

- L'activité équestre est parfois perçue par certains élus comme un vecteur potentiel de mitage en zone agricole. Des tentatives visant à encadrer ces activités se traduisent alors par des secteurs dédiés, notamment lorsqu'un centre équestre est déjà installé sur la commune. Notre échantillon comporte sept plans locaux d'urbanisme qui utilisent cette technique.

La mise en place de secteurs « Ace » encadrant les deux centres équestres de la commune a pour but de concentrer l'activité équestre dans ces zones et d'éviter la propagation de ce type d'installation dans l'espace agricole de la commune. *Extrait de l'entretien avec le maire de la commune de Béthemont-la-Forêt*

D'autres communes comme celle de Sourdun choisissent d'interdire explicitement « l'installation d'un centre équestre de loisirs » dans leur zone agricole.

- La valorisation des circuits courts et des jardins familiaux peut également faire partie de la politique menée par les élus. Ainsi, on retrouve dans certaines communes un secteur consacré aux jardins de type familiaux, mais aussi aux jardins de l'habitat diffus non liés à l'activité agricole.

« Sous réserve que le caractère de la zone agricole ne soit pas mis en cause et d'une bonne intégration au paysage, peuvent être autorisées la construction d'abris de jardin à usage de jardins familiaux d'une surface hors œuvre nette inférieure ou égale à 12 m<sup>2</sup>. »  
Extrait du PLU de Saint-Gervais

- On dénombre deux communes dans lesquelles figure un secteur à l'intérieur de la zone agricole dédiée aux loisirs. Ils ont cependant un lien avec l'activité agricole :

Dans le secteur A1, « seules sont autorisées les constructions nécessaires et liées aux activités de loisirs en rapport avec le monde agricole » Extrait du PLU de Montmachoux

« La zone AA correspond à l'emprise d'un terrain où s'exerce des activités de moto-cross, sans autorisation, au Nord-Ouest du territoire. Il s'agit de favoriser sa reconversion en site para-agricole en y autorisant les constructions liées à l'agriculture même si elles ne dépendent pas d'une exploitation » Extrait du PLU de Coubert

- Le classement de cimetières communaux en zone agricole peut surprendre. Deux communes de notre échantillon (Brouy et Montereau-sur-le-Jard) ont fait ce choix, au titre d'un équipement public et d'intérêt collectif.
- L'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme précise que sont autorisés dans les STECAL les « aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage ». La commune de Maisoncelles-en-Brie est dotée d'un secteur de ce type où n'est admise que « l'aire d'accueil de grand passage des gens du voyage, à conditions qu'elle ne dépasse pas 130 emplacements ». Une autre commune, Bouleurs, a créé un secteur dédié à la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) qui a pour principal objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées notamment les gens du voyage.

Lors de l'élaboration de leur PLU, les élus tentent de lutter contre le mitage. Cependant, ils créent parfois un secteur réservé à l'installation des gens du voyage, de type MOUS. Celui-ci est souvent placé à l'extérieur du bourg dans les espaces agricoles et peut devenir un vecteur de mitage. *Extrait de l'entretien avec la Chambre d'Agriculture de la Seine-et-Marne*

- Toujours sous le couvert d'un STECAL, le plan local d'urbanisme de Maisoncelles-en-Brie comporte un secteur en zone agricole où est établi un restaurant. Dans celui-ci, « *les aménagements ou extensions nécessaires au fonctionnement du restaurant* » sont autorisés

En définitive, le risque est réel que les zones agricoles s'apparentent parfois à des zones « fourre-tout ». On peut aussi bien y trouver le cimetière communal, des équipements de loisirs et de restauration, des aires d'accueil, des sociétés d'exploitation du sous-sol que des terres agricoles qu'elle est initialement censée protéger.

### 2.2.2.5. Synthèse des types de zonage

Il est possible de distinguer les communes de notre échantillon par type de zonage (Figure 13 ci-dessous).

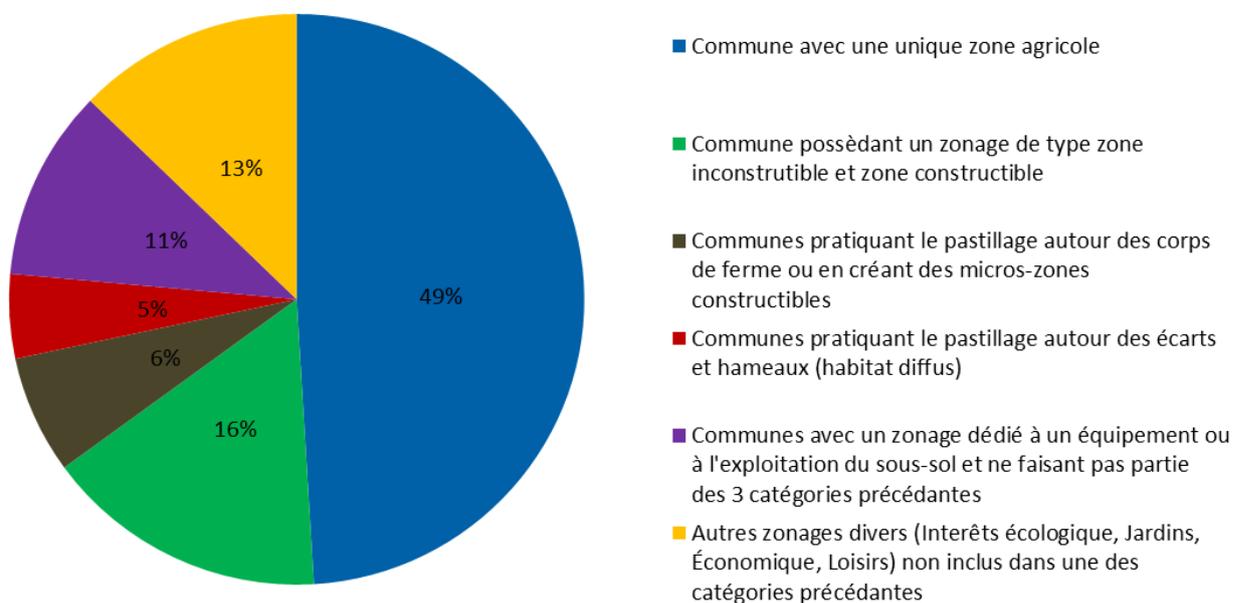


Figure 13 : Classement des communes de l'échantillon suivant leur type de zonage agricole

La zone agricole unique reste la pratique majoritaire. Le zonage agricole différencié, destiné à règlementer les constructions agricoles, n'est quant à lui présent que dans 22 % des plans locaux d'urbanisme de l'échantillon.

Pour encadrer les droits à construire, la délimitation de secteurs spécifiques n'est donc qu'une solution parmi d'autres. Nous avons vu en effet que les prescriptions

règlementaires peuvent contenir des critères d'emplacement, notamment vis-à-vis des autres bâtiments. Toutes ces prescriptions permettent d'éviter la construction diffuse en zone agricole. Elles sont instaurées non seulement pour encadrer les demandes des exploitants agricoles, mais aussi pour faciliter le refus des permis qui ne présenteraient pas un caractère agricole sérieux.

Le risque d'étalement est aujourd'hui une préoccupation majeure des commissions de consommation des espaces agricoles. En revanche, le mitage interne aux zones agricoles peut subsister lorsque le règlement est conçu de manière trop flexible. Ces zones agricoles peuvent donc avoir un contenu différent d'une commune à l'autre suivant les choix adoptés localement.

Afin d'approfondir ces résultats par une étude systématique des différences et similitudes entre communes, nous nous proposons de présenter les enseignements tirés d'une typologie géographique (réalisée en suivant une méthode de classification ascendante hiérarchique). La finalité de cette analyse est notamment de nous interroger sur les variables qui structurent la typologie des communes étudiées et de mettre ainsi en perspective les données constituées avec d'autres corpus de données relatives aux dynamiques territoriales.

### **3. Règlementation des zones agricoles et profils communaux**

Jusqu'ici, notre analyse s'est limitée à identifier l'utilisation de certains outils règlementaires, sans comparaison systématique des communes concernées en fonction du recours à ces outils. Or, le nombre important de communes étudiées (plus de trois cents) rend tout à fait pertinent une proposition de typologie.

#### **3.1. Création d'indicateurs synthétiques concernant les degrés de contraintes règlementaires**

Afin de faciliter le traitement des données dans la perspective d'une typologie, nous avons procédé à la création d'indicateurs synthétiques sur la base des variables initiales.

Comme annoncé dans la partie précédente, notre base de données se compose de 118 variables. Une simplification est donc nécessaire pour ne retenir que les informations essentielles et les variables les mieux renseignées. Nous avons ainsi créé une première typologie des communes décrivant le degré des contraintes imposées pour l'allocation de droits à construire concernant le bâti agricole et le logement de l'exploitant.

L'unité de compte de notre donnée d'origine étant la zone (plusieurs secteurs possibles par commune), nous avons par ailleurs procédé à l'agrégation des données au niveau communal. L'information sur la nature des zonages observés a cependant été conservée au travers d'une variable spécifique.

### 3.1.1. Typologie des communes en fonction des prescriptions sur le bâti agricole

L'objectif est ici d'obtenir une typologie communale de la réglementation sur les droits à construire sur le bâti agricole. Nous avons donc choisi d'établir la typologie suivant les critères ci-dessous :

- les communes autorisant la construction à vocation agricole sans prescriptions supplémentaires hormis le principe de nécessité sont classées en « contraintes faibles » ;
- les communes utilisant les prescriptions suivantes sont classées en « contraintes fortes » : surface minimum d'installation strictement supérieure à une surface de référence et/ou réglementation de l'emplacement des constructions nouvelles par rapport aux bâtiments existants ;
- les autres communes ne satisfaisant pas ces deux catégories sont classées en « contraintes modérées ». Ce sont celles transcrivant des prescriptions dans leur règlement, mais qui ne sont pas forcément contraignantes pour l'exploitant (SMI de base, intégration paysagère...)

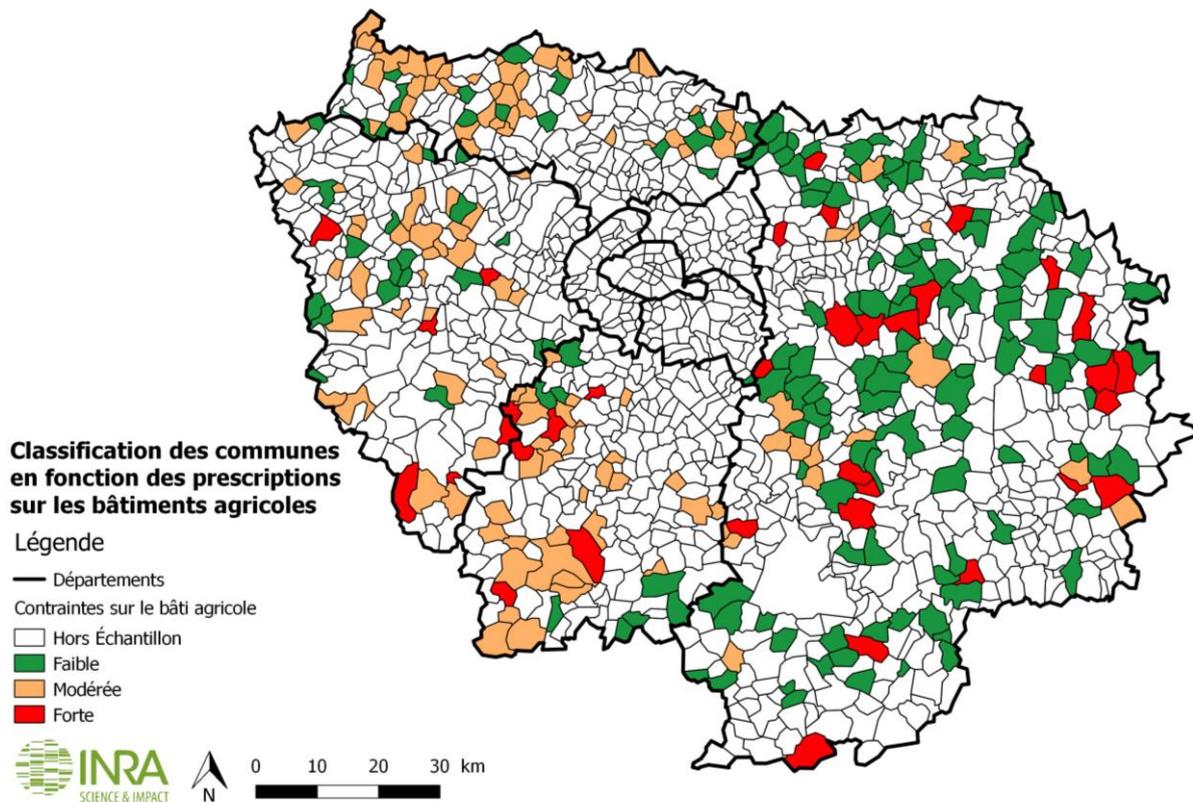


Figure 14 : Classification des communes en fonction des prescriptions sur les bâtiments agricoles

La traduction spatiale de notre typologie révèle une nette différence entre le département de la Seine-et-Marne, où les communes concernées par des contraintes faibles sur le bâti agricole sont plus nombreuses, et les trois autres départements de la grande couronne qui prescrivent plus fréquemment des contraintes dans leur règlement.

### 3.1.2. Typologie des communes en fonction des prescriptions sur l'habitat

L'objectif est identique à celui de la typologie précédente, mais s'applique cette fois-ci aux constructions à usages d'habitation. Les prescriptions réglementaires sont plus nombreuses que sur le bâti agricole. Les critères retenus sont les suivants :

- les communes n'autorisant pas le logement agricole (ou seulement l'extension) sur leur territoire sont classées comme « non réglementées »
- les communes autorisant la construction de logement sans fournir de prescriptions complémentaires hormis le principe de nécessité sont classées en « contraintes faibles »
- les communes utilisant l'une des prescriptions suivantes sont classées en « contraintes fortes » : surface minimum d'installation (SMI) strictement supérieure à la surface de référence, surface de plancher plafonnée inférieure ou égale à 170 m<sup>2</sup>, condition d'emplacement du logement (une des conditions suivantes : intégré à un bâtiment, en continuité des bâtiments, à une distance inférieure ou égale à 50 mètres des bâtiments d'exploitation), usage de l'habitation réservé au seul exploitant (à l'exclusion des salariés et ouvriers).
- les communes ne relevant d'aucune des trois catégories précédentes sont classées en « contraintes modérées ».

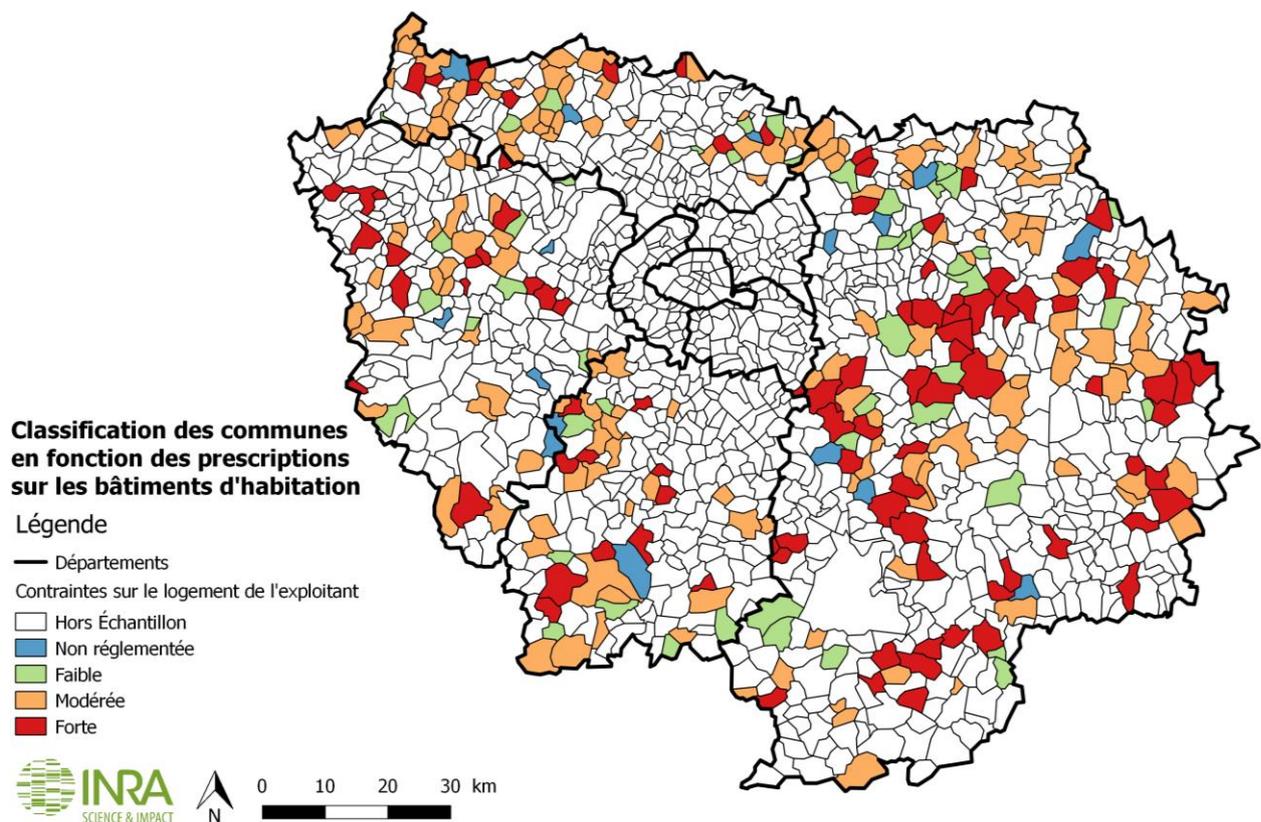


Figure 15: Classification des communes en fonction des prescriptions sur le logement

A l'instar de la carte précédente relative au bâti agricole, les plans locaux d'urbanisme de Seine-et-Marne apparaissent plus restrictifs en matière de droits à construire. Comme évoqué dans la seconde partie, les élus portent une attention

particulière aux prescriptions concernant le logement en zone agricole. Cela se traduit par le nombre important de communes imposant des contraintes modérées à fortes, alors que la carte relative au bâti agricole fait apparaître un grand nombre de communes n'imposant que des contraintes faibles. Cependant, il convient de rappeler à nouveau que l'encadrement important des usages d'habitation par les règlements n'a de sens que si le principe de nécessité est effectivement pris en compte lors de la phase d'instruction des permis.

### 3.1.3. Indicateurs synthétiques concernant le changement de destination et les constructions liées à la diversification de l'activité agricole

Nous avons également constitué des indicateurs synthétiques décrivant les principales prescriptions relatives au changement de destination et aux constructions liées à la diversification de l'activité agricole:

- concernant le changement de destination, nous avons choisi de conserver la distinction entre l'usage d'habitat, les usages liés à la diversification de l'activité agricole (hébergement, restauration, vente à la ferme, camping à la ferme, salle de réception, activités pédagogiques ou culturelles) et enfin les autres usages possibles.

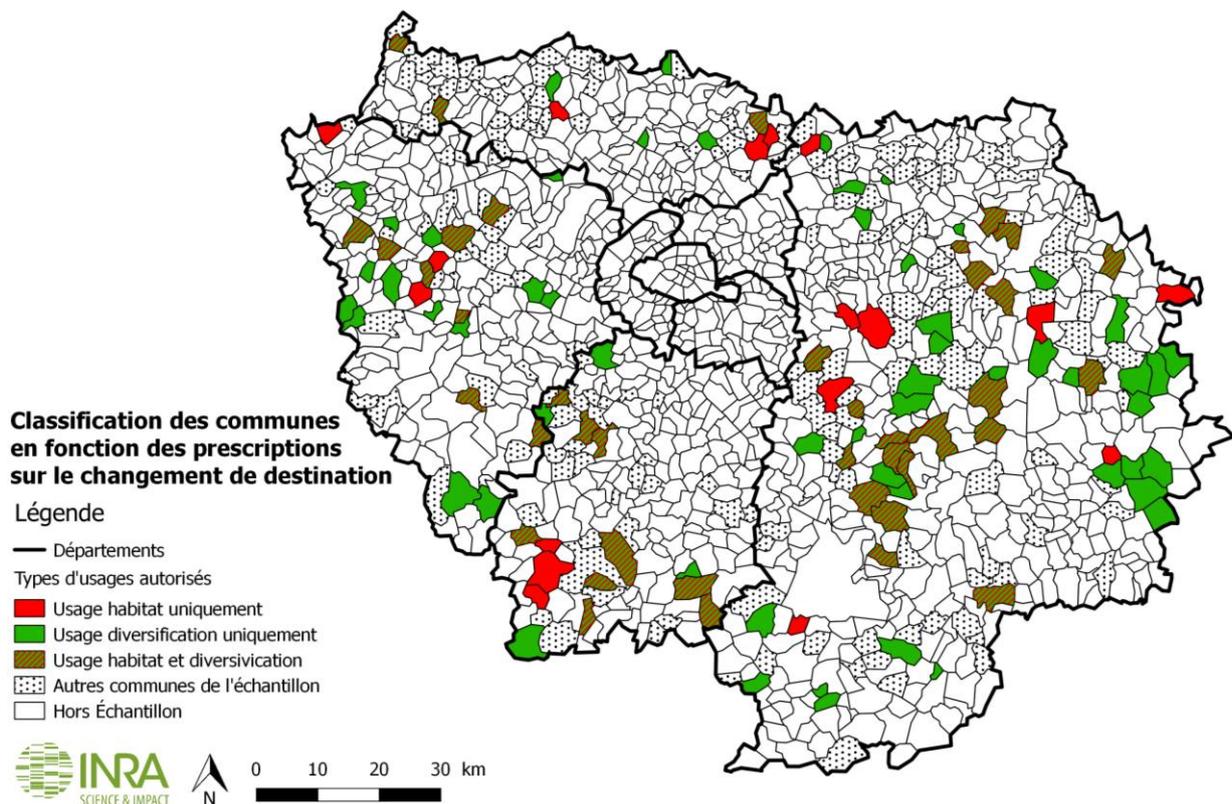


Figure 16 : Classification des communes en fonction des prescriptions sur le changement de destination

- la variable concernant les constructions nouvelles à vocation de diversification a été créée selon deux distinctions : l'une concernant le caractère de prolongement de l'activité agricole (vente à la ferme), l'autre concernant les activités ayant pour support l'exploitation (tourisme rural).

Par ailleurs, nous avons conservé la variable d'origine relative à la condition de présence permanente requise pour la construction de logement en zone agricole. Le tableau ci-contre reprend les variables conservées, précise leur nature et les regroupements dont elles ont fait l'objet.

Tableau 7 : Récapitulatif des variables synthétisées

Variables de la donnée synthétisée	Remarques
<b>Nom de la commune/Code Insee</b>	Aucun changement
<b>Date d'approbation du PLU</b>	Simplifiée en distinguant seulement ceux approuvés avant 2008 et après 2008 (cycle électoral)
<b>Type de zonage</b>	Variable qualitative
<b>Restriction bâti agricole</b>	Variable qualitative (contrainte faible, modérée ou forte)
<b>Restriction logement</b>	Variable qualitative (non règlementé, contrainte faible, modérée ou forte)
<b>Logement : Présence permanente</b>	Variable booléenne oui/non
<b>Changement de destination : usage habitat</b>	Variable booléenne oui/non
<b>Changement de destination : usage diversification</b>	Variable booléenne oui/non
<b>Changement de destination : autres usages</b>	Variable booléenne oui/non
<b>Constructions nouvelles pour activités dans le prolongement de l'exploitation (vente à la ferme)</b>	Variable booléenne oui/non
<b>Constructions nouvelles pour activités ayant pour support l'exploitation (tourisme)</b>	Variable booléenne oui/non

## 3.2. Typologie communale en fonction des prescriptions règlementaires

La proposition de typologie présentée a été obtenue par classification ascendante hiérarchique (en abrégé, « CAH »), réalisée sur les résultats d'une analyse des correspondances multiples (en abrégé, « ACM »). Nous présentons successivement les résultats de ces deux analyses, menées à l'aide du logiciel R (package FactoMineR).

### 3.2.1. Analyse des Correspondances Multiples

Les variables utilisées pour cette analyse se composent des variables synthétiques décrites précédemment, d'une part, et d'une série de variables constituant ce qu'on appelle la « signalétique », c'est-à-dire les informations (pour certaines issues de corpus de données extérieurs à l'enquête) susceptibles de décrire les caractéristiques des communes étudiées. Il s'agit des variables détaillées ci-dessous :

Tableau 8 : Détails des variables de la signalétique

Variables de la signalétique	Description	Source
<b>Département de la commune</b>	Essonne / Seine-et-Marne / Val d'Oise / Yvelines	
<b>Parc naturels régionaux</b>	adhésion d'une commune à un des quatre parcs naturels régionaux d'Île-de-France	Site internet des parcs
<b>Nombre d'exploitants</b>	nombre d'exploitants sur la commune (supérieur à 20 ou non)	Registre parcellaire graphique
<b>Maraichage</b>	surfaces en maraichage supérieures à 5 hectares	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, base MOS, données fournies par convention avec l'UMR INRA Sadapt
<b>Type de commune</b>	type de commune au regard du zonage en unités urbaines (urbaine ou rurale)	INSEE
<b>Population communale</b>	inférieure ou supérieure à 2000 (non utilisé pour l'ACM)	INSEE
<b>Évolution de l'espace agricole</b>	régression de l'espace agricole supérieure à 5 % entre 1982 et 2003 (non utilisé pour l'ACM)	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, base EvoluMOS
<b>Gîte rural</b>	Existence d'un gîte rural sur la commune (non utilisé pour l'ACM)	Gîte de France
<b>Pression Foncière sur la commune</b>	dans le cas où le prix moyen des ventes de biens agricoles ou naturels par des acquéreurs non agricoles est supérieur à 5 euros par m <sup>2</sup> , entre 2003 et 2008	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France et SAFER Île-de-France, données fournies par convention avec l'UMR INRA Sadapt

Les variables de la signalétique, décrites précédemment, figurent en tant que variables supplémentaires, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas prises en compte lors du calcul des distances entre individus. En sortie, le premier plan factoriel (qui contribue à 42 % de l'inertie) permet d'identifier un certain nombre de liens entre les variables.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse du graphe de l'ACM (voir Figure 17 suivante). On distingue en premier lieu une opposition entre la partie supérieure et inférieure du tableau (deuxième axe de l'ACM, en ordonnée) distinguant les communes qui pratiquent le zonage paysager (zone inconstructible) et des communes utilisant des prescriptions règlementaires contraignantes, ce qui signifie que ces deux pratiques sont rarement utilisées dans le cadre d'un même PLU. Cette opposition s'observe aussi dans une moindre mesure concernant la pratique du pastillage. À l'inverse, les diverses prescriptions liées au changement de destination semblent être utilisées conjointement. Notons également la place particulière des prescriptions liées à la condition de présence permanente, associées aux plans locaux d'urbanisme autorisant le zonage inconstructible. Ce résultat est dû en grande partie à un bureau d'étude en particulier.

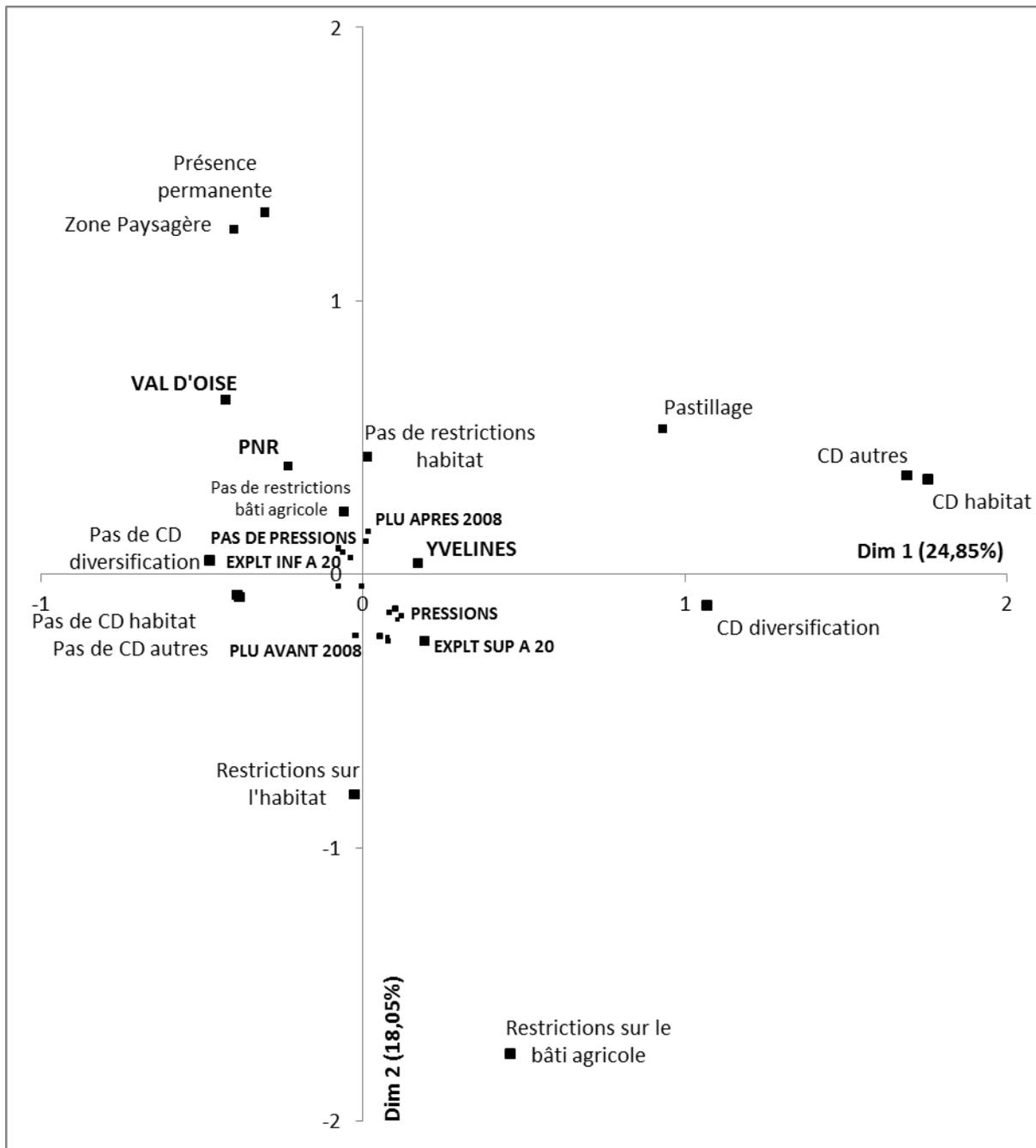


Figure 17 : Analyse en composantes multiples (premier plan factoriel)

Seul un petit nombre de variables supplémentaires apparaissent significatives. L'appartenance à un Parc Naturel Régional (en particulier celui du Vexin, en Val d'Oise, bien représenté dans le panel), semble jouer un rôle important pour caractériser le profil des communes. On note également que les communes qui opèrent des restrictions importantes sont plus souvent situées dans des zones de pression foncière. Doit-on y voir un signe que dans les communes où le risque de mitage est accru par la pression sur les prix, les élus tendent à limiter les possibilités de construction ?

### 3.2.2. Classification des communes

Sur la base des résultats de l'analyse des correspondances multiples, nous avons procédé à une classification ascendante hiérarchique, laquelle aboutit à distinguer cinq classes de communes. Nous décrivons ci-dessous les variables qui contribuent le plus à la construction des classes.

**Communes utilisant l'outil du zonage (classe 1).** La première classe regroupe des communes ayant pour caractéristique principale d'imposer un secteur paysager inconstructible. Ces communes ont tendance à insérer dans leur règlement le critère de la présence permanente imposé pour la construction d'un logement destiné à l'exploitant. Nous avons vu qu'un bureau d'étude en particulier contribue à associer ces deux types de prescriptions. Comme observé précédemment à propos de l'ACM, cette classe a aussi la particularité d'être composée principalement de communes du Val d'Oise et notamment du Parc Naturel Régional du Vexin Français (voir Figure 18 ci-dessous).

**Communes utilisant l'outil réglementaire (classe 2).** Une deuxième classe est constituée par les communes imposant de fortes restrictions, à la fois concernant les bâtiments agricoles et les bâtiments d'habitation.

**Communes pratiquant le micro-zonage (classe 3).** Le profil suivant regroupe les communes utilisant la technique du pastillage. Les plans locaux d'urbanisme qui composent cette classe sont plutôt postérieurs à 2008. Il s'agit là sans doute de l'effet de l'instauration des secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) par la loi Grenelle II en 2010.

**Communes qui favorisent le changement de destination (classe 4).** Les communes qui font partie de cette classe sont celles qui pratiquent le changement de destination vers tous types d'usages.

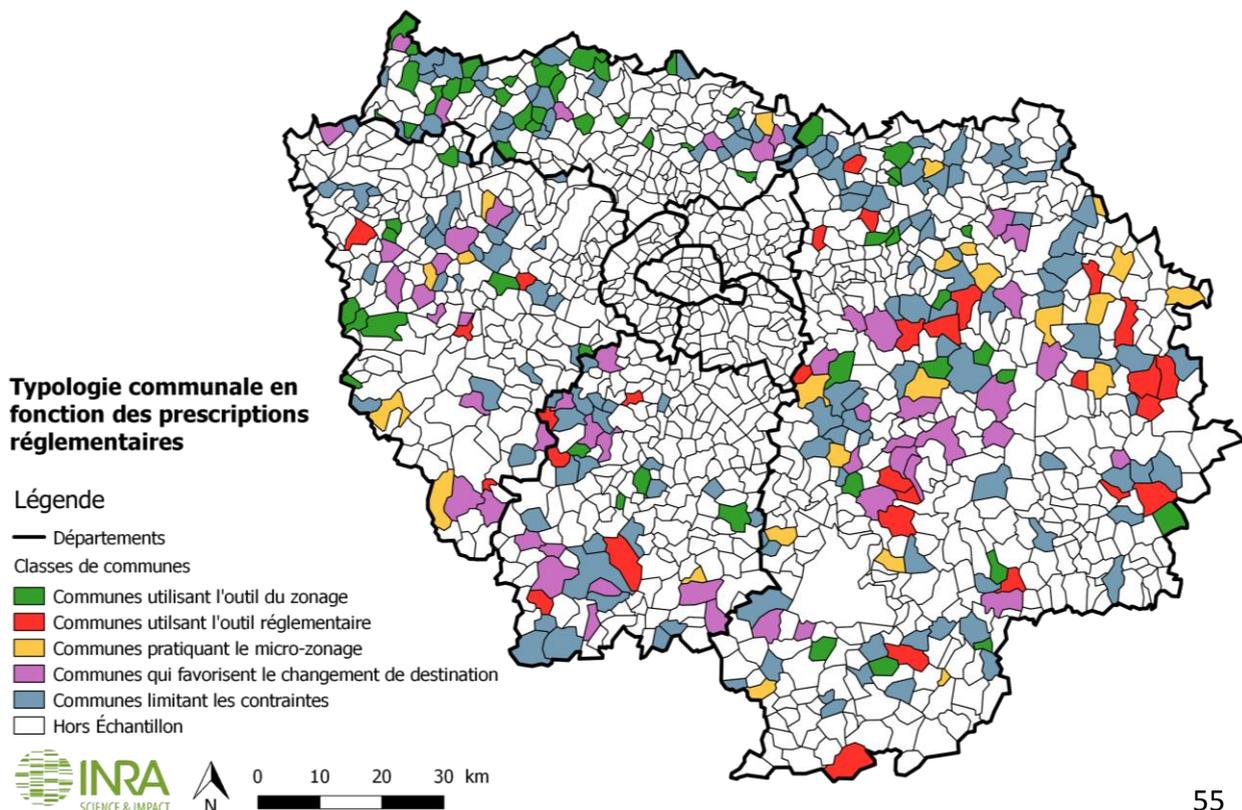


Figure 18 : Représentation spatiale des différentes classes de communes

**Communes limitant les contraintes (classe 5).** Cette dernière classe se compose principalement de communes sans contraintes particulières ni prescriptions sur le changement de destination. Les plans locaux d'urbanisme de ces communes semblent plutôt dater de la période avant 2008.

La composition de ces différentes classes montre que le recours différencié à certains outils juridiques structure des profils de commune, l'opposition principale portant sur le recours à la technique du zonage inconstructible. La typologie identifie aussi le recours au pastillage et au changement de destination comme élément discriminant. Enfin, même si la variable n'a pu être exploitée directement, le rôle joué par les bureaux d'étude apparaît en outre en filigrane, ce qui justifie quelques commentaires additionnels.

### **3.2.3. Influence des bureaux d'étude sur les choix en matière de planification d'urbanisme**

Le rôle de l'ingénierie privée dans l'élaboration des documents d'urbanisme est d'autant plus important que les petites communes ne disposent pas de compétences juridiques pour orienter la rédaction des règlements.

Le panel de PLU étudiés correspond à trop peu de bureaux d'étude pour en tirer des conclusions fondées sur des analyses quantitatives (d'autant plus qu'un grand nombre de bureaux d'étude de l'échantillon n'ont contribué qu'à la rédaction d'un ou deux documents d'urbanisme). Un certain nombre d'exemples mettent cependant en évidence la « marque de fabrique » réglementaire propre à certaines agences. Même si tous les bureaux d'étude contactés n'ont pas répondu à nos sollicitations, les entretiens qui ont pu être réalisés ont également confirmé la réalité de ces pratiques d'écriture.

Comme nous l'avons vu plus haut, une dizaine de bureaux d'étude privé se partagent une part importante du marché en Île-de-France (plus de la moitié de notre échantillon). Chacun d'entre eux a sa propre méthode pour élaborer la partie réglementaire des zones agricoles. Les communes déléguant la réalisation de cette partie technique du PLU, des pratiques d'écritures sont identifiables entre plusieurs communes différentes pour un même bureau d'étude, sans qu'il soit toujours possible de trancher entre une stratégie délibérée (« stratégie d'écriture ») ou un simple choix technique de présentation (« routine d'écriture ») :

- la majorité des PLU réalisés par la SARL d'Architecture et d'Urbanisme contiennent une prescription de surface maximale du logement et aussi du nombre de logement maximum autorisée par exploitation
- l'agence IngEspaces introduit systématiquement la condition de présence permanente imposée pour la construction d'un logement en zone agricole
- Aucun des PLU réalisés par le bureau d'étude CDHU (17) ne propose de prescriptions sur le bâti agricole, hormis la mention légale du principe de nécessité. Il en est de même pour la majorité des documents établis par les agences Xavier François, Sorepa et Urbanence
- la pratique quasi-systématique du zonage unique (pas de sous-secteurs) s'observe aussi chez certains bureaux d'études en particulier (Xavier François et Espace Ville).

## Conclusion et perspectives

L'étude des pratiques règlementaires dans les zones agricoles des plans locaux d'urbanisme nous a permis d'apporter des éclaircissements quant aux diverses techniques mises en œuvre par les communes pour limiter le mitage tout en garantissant des droits à construire aux exploitants agricoles.

Nous avons montré cependant que la réglementation des constructions n'est pas systématique. En effet, beaucoup de règlements se limitent à reproduire la mention légale du principe de nécessité. Il semble donc a priori plus simple d'obtenir un permis de construire dans ce type de communes que dans celles qui imposent des prescriptions plus contraignantes.

La principale motivation des communes pour instaurer des contraintes règlementaires en zone agricole est la volonté de protéger les terres agricoles de l'urbanisation diffuse, qu'elle soit de type résidentiel ou agricole. Les élus souhaitent encadrer les constructions à vocation agricole en limitant les conditions d'implantation. La finalité de ces prescriptions est également de valoriser et protéger le caractère naturel et paysager des espaces agricoles. Il est cependant nécessaire de veiller à ce que ces dispositions règlementaires n'entravent pas le développement de l'activité agricole, d'où l'importance d'établir un diagnostic agricole pertinent lorsqu'elles sont mises en œuvre.

Le changement de destination des bâtiments agricoles est souvent mis en place en accord avec l'exploitant agricole. Les élus utilisent aussi cet outil pour inciter à la diversification et en particulier au tourisme rural. Néanmoins, les anciens corps de fermes situés au sein des bourgs (zones U) sortent du cadre de notre analyse et mériteraient une étude plus approfondie, les municipalités convoitant parfois ces ensembles pour satisfaire la demande en logement.

Les documents supra-communaux, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT), n'ont pas été abordés dans cette étude et on peut se demander si ces derniers ont une influence sur les choix locaux. Une observation superficielle des emprises de ces documents d'urbanisme ne révèle pas de concordance avec nos typologies. Des prescriptions sur les droits à construire relatifs aux espaces agricoles peuvent être insérées dans le document d'orientation et d'objectifs, mais ceux-ci restent souvent vagues sur le sujet, n'imposant pas de contraintes particulières.

Les changements législatifs récents (loi ALUR et loi LAAF) auront vraisemblablement comme impact la disparition du pastillage autour de l'habitat diffus, encore utilisé ces dernières années. En effet, le recours exceptionnel aux STECAL et la possibilité de réaliser des extensions sur l'habitation non agricole en zone A ne rend plus nécessaire la création de micro-zones autour de l'habitat diffus existant.

Le rôle pédagogique joué par les commissions départementales de consommation des espaces agricoles (devenues récemment « Commissions de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ») est susceptible d'amener élus et bureaux d'études à une meilleure prise en compte des besoins liés à l'activité agricole. De plus, la disparition

programmée des plans d'occupations des sols peut être l'occasion d'une refonte de règlements souvent trop flexibles. Enfin, à une échelle différente et avec une expertise plus poussée, les PLU intercommunaux, dont les EPCI posséderont la compétence à terme, peuvent traduire un regard différent sur l'activité agricole.

## Bibliographie

### Bibliographie en sciences sociales :

BOINON J.-P., « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », *Économie et Statistique*, N° 444–445, 2011, p. 19-37

CASTEL J.-C., « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus », *Les annales de la recherche urbaine*, n°102, juillet 2007, p. 89-96

CAVAILHES J. *et al.*, « Le foncier agricole : une ressource sous tensions », *Économie et Statistique*, N° 444–445, 2011, p. 3-187

DRIAF *La consommation d'espaces agricoles, forestiers et naturels*. Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France. URL : <http://driaf.Ile-de-France.agriculture.gouv.fr/La-consommation-d-espaces>, 2011.

IAU, *Atlas rural et agricole de la Région Île-de-France*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France, Paris, 2004.

IAU, *Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels. Analyse du marché foncier observé par la SAFER Île-de-France (1994-2008)*. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France, Paris, 2009.

LEVESQUE R. *et al.*, « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines », *Économie et Statistique*, N° 444–445, 2011, p. 75-98

MADELINE P., « L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales », *L'Information Géographique*, n°3, 2006, p. 33-48.

MARTIN S. *et al.*, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation de conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société* 8, 2006, p.329-349

NOUGAREDES B., « Quelles solutions spatiales pour intégrer l'agriculture dans la ville durable ? Le cas des « hameaux agricoles » dans l'Hérault », *Norois*, n° 221, 2011/4, p. 53-66

PERRIN C., « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme : le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour*, vol. 88/3, 2014

POULOT M., ROUYREST T., Refaire campagne en Île-de-France. *Norois* 202 : 61-71, 2007.

TORRE A. *et al.*, « Paris, métropole agricole ? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupation des sols », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/3, p. 561-593.

## **Bibliographie juridique :**

### Études :

J.-F. Inserguet, GRIDAUH, Ecriture du PLU : L'écriture du règlement : Zonage / Zone A / Fiche 4 : Les constructions et installations admises en zones A

J.-F. Rouhaud, Les activités équestre et le droit de l'urbanisme : RD rur. 2013, colloque 29

P. Hocreître, De l'interdiction de l'extension des bâtiments en dehors des bourgs, villages, et hameaux après la loi ALUR : Constr. - Urb. 2014, étude 10

L. Santoni, Pas de repos pour les braves ! Urbanisme et protection des espaces agricoles : Constr. - Urb. 2014, comm.156

R. Ducourau, L'impact de la réglementation d'urbanisme sur la cristallisation de la destination « agricole » des bâtiments : RD rur. 2011, étude 11

### Commentaires d'arrêt et réponses ministérielles :

CAA Bordeaux, 6 janv. 2011, n° 10BX00043, SARL Groupe Mendi Promotion : RD rur. 2011, comm. 64, note D. Gillig

CAA Lyon, 2 avr. 2010, n° 08LY00340, Commune de Couternon

CAA Douai, 10 oct. 2012, n° 11DA01866

TA Strasbourg, 30 nov. 2010, n° 10001138 : RD rur. 2011, comm. 26, note S. Crevel

CE, 7 nov. 2012, n° 334424, B. : JurisData n° 2012-024984 ; RD rur. 2013, comm. 102, note D. Gillig

CAA Douai, 14 déc. 2012, n° 12DA00041 ; RD rur. 2013, comm. 21, note D. Gillig

CAA Bordeaux, 25 janv. 2010, n° 09BX00343, SARL au Bon Porc; RD rur. 2010, comm. 88, note D. Gillig

Rép. min. n° 33837 : JOAN Q 3 sept. 2013, p. 92190

CAA Lyon, 28 sept. 2010 n° 08LY02211

CAA Marseille, 4 oct. 2007 n° 05MA00019

Rép. min. n° 77107 : JOAN Q 17 janv. 2006, p. 596

CE, 13 juill. 2012, n° 343306, Sté EDP Renewables France ; Environnement et dév. Durable 2012, comm. 83, note D. Gillig

CE, 30 déc. 2014, n° 360850, Société Groupe Patrice Pichet ; JCP A 2015, act. 73, veille Olivier Bonneau

CE 31 mars 2010, n°313762, Commune de Chateauneuf-du-Rhône

## Tables des Illustrations

### Table des Figures :

Figure 1 : Schéma de synthèse de l'évolution de la réglementation dans les zones agricoles.....	18
Figure 2 : Carte du prix moyen des terres en Île-de-France.....	21
Figure 3 : Extrait de la grille de saisie .....	25
Figure 4 : Carte de situation des communes de l'échantillon .....	27
Figure 5 : Nombre de plans locaux d'urbanisme de l'échantillon approuvés par an.....	28
Figure 6 : Localisation des PLU de l'échantillon réalisés par les principaux bureaux d'étude .....	28
Figure 7 : Repérage de bâtiment (figurant en rouge) .....	36
Figure 8 : Zonage de bâtiment (Ah).....	36
Figure 9 : Classement zone A/zone N.....	39
Figure 10 : Zonage avec zone A constructible et Zone Ap paysagère inconstructible .....	41
Figure 11 : Zone A inconstructible avec des pastilles constructibles (Ac).....	42
Figure 12 : Pastillage d'un hameau en zone agricole (Ah) et des jardins associés (Aj) .....	43
Figure 13 : Classement des communes de l'échantillon suivant leur type de zonage agricole .....	47
Figure 14 : Classification des communes en fonction des prescriptions sur les bâtiments agricoles...	49
Figure 15: Classification des communes en fonction des prescriptions sur le logement .....	50
Figure 16 : Classification des communes en fonction des prescriptions sur le changement de destination .....	51
Figure 17 : Analyse en composantes multiples (premier plan factoriel) .....	54
Figure 18 : Représentation spatiale des différentes classes de communes .....	55

### Table des Tableaux :

Tableau 1 : Articles relatifs à la zone agricole du plan local d'urbanisme.....	19
Tableau 2 : Synthèse des principales variables .....	24
Tableau 3 : Prescriptions observées sur le bâti agricole .....	31
Tableau 4 : Prescriptions observées sur le logement de l'exploitant.....	34
Tableau 5 : Prescriptions liées à la diversification agricole et au tourisme rural.....	35
Tableau 6 : Types de destinations autorisées dans le cas d'un changement de destination.....	38
Tableau 7 : Récapitulatif des variables synthétisées.....	52
Tableau 8 : Détails des variables de la signalétique.....	53

## Table des Annexes

Annexe 1 : Descriptif détaillé de la grille de saisie .....	63
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens .....	70
Annexe 3 : Localisation des communes d'Île-de-France membres d'un parc naturel régional .....	71
Annexe 4 : Exemple de Schéma Départemental des Structures Agricoles : Val d'Oise .....	72
Annexe 5 : Résumé .....	79
Annexe 6 : Poster .....	83



## **Annexes**

### **Annexe 1 : Descriptif détaillé de la grille de saisie**

Voir pages suivantes

Nom des variables		Description	Nom simplifié	
<b>Texte</b>		Transcription d'un extrait du règlement de la zone	-	
<b>Notes</b>		Annotations diverses	-	
<b>Commune</b>	Nom de la commune	-	nom_comm	
	Code INSEE	-	code_insee	
	Date d'approbation du PLU	-	date_plu	
	Bureau d'étude	Variable incomplète	bureau_etu	
<b>Zone</b>	Nom de la zone	-	deno_zone	
	Vocation de la zone	-	type_zone	
	Part de zone classée agricole sur le territoire communal (en %)	Proportion surfacique de la zone A par rapport au territoire	part_zone	
	Proportion du secteur par rapport à la totalité de la Zone Agricole (en %) (100 % si unique)	Proportion surfacique du secteur par rapport à la totalité de la zone A	part_secteur	
<b>Construction des logements "nécessaires à l'exploitation agricole"</b>	autorisées sans condition	OUI lorsque le logement est autorisé sans conditions supplémentaires hormis le principe de nécessité	log_auto	
	nécessaire ou indispensable à l'activité agricole	OUI lorsque cette expression apparaît	log_nec	
	directement liées à un type d'activité (élevage ou équestre)	Fournit le type d'activité pour laquelle le logement est autorisé	log_type_act	
	SMI	respect du schéma dpt des structures agricoles	OUI lorsque cette expression apparaît	log_schema
		Multiple SMI minimum	Variable décimale	log_smi
	nombre limité par exploitation	Nombre de logement limités par exploitation (1 ou 2)	log_nb	
	3 cases cochées = "personnes travaillant sur l'exploitation"	pour logement de l'exploitant	OUI lorsque logement destiné à l'exploitant	log_expl
		pour logement des salariés /personnel	OUI lorsque logement destiné aux salariés	log_salaries
		pour logement des aides familiaux	OUI lorsque logement destiné aux aides-familiaux	log_aide_fam
	nécessité d'une présence permanente/indispensable	OUI lorsque la présence permanente est traduite dans le règlement	log_presence	
	Situation	intégrées au bâtiment agricole	OUI lorsque l'intégration à un bâtiment agricole est requise	log_integre
		continuité des principaux bâtiments d'exploitation	OUI lorsque la continuité à un bâtiment agricole est requise	log_continuite

	à proximité du bâtiment d'exploitation	OUI lorsque la proximité à un bâtiment agricole est requise	log_proxi	
	condition de distance par rapport au corps de ferme principal (en m)	Variable décimale	log_distance	
	à proximité d'une zone urbanisée	OUI lorsque la proximité à une zone urbanisée est requise	log_zone_urb	
Aspect extérieur	qualité architecturale	OUI lorsque une certaine qualité architecturale est attendue	log_qual_arch	
	intégration dans le paysage	OUI lorsque l'intégration paysagère est requise	log_paysage	
	ensemble harmonieux/cohérent avec les bâtiments principaux d'exploitation	OUI lorsque cette expression apparaît	log_hamonie	
	accès routier commun	OUI lorsque l'accès routier doit être commun à celui de l'exploitation	log_acces_routier	
	SHON/SP maximale (en m2)	Variable décimale	log_surface	
Extension et aménagement des habitations	autorisées sans condition	OUI lorsque l'extension des logements est autorisée sans aucune condition	exlog_auto	
	sans création de logement supplémentaire	OUI lorsque cette expression apparaît	exlog_sup	
	continuité du bâti existant	OUI lorsque l'extension doit être en continuité du bâti existant	exlog_continuite	
	intégration au paysage	OUI lorsque l'intégration paysagère de l'extension est requise	exlog_paysage	
	SHON max après extension	Surface ou pourcentage maximum à ne pas franchir	exlog_surface	
Constructions agricoles	autorisées sans condition	OUI lorsque la construction de bâtiment agricole est autorisée sans condition hormis le principe de nécessité	agri_auto	
	liées et nécessaires à l'exploitation agricole	OUI lorsque cette expression apparaît	agri_liees	
	cas par cas	OUI lorsque la construction est autorisée au cas par cas	agri_cas	
	limitée à un seul type d'activité (pâturage, équestre)	Type d'activité pour laquelle la construction est autorisée	agri_activite	
	limitée à un type de bâtiment (abris pour animaux, hangars...)	Type de bâtiments pour lesquels la construction est autorisée	agri_batiment	
	SMI	conforme au schéma des structures	OUI lorsque le respect du schéma est requis	agri_schema
		Multiple SMI minimum	Variable décimale	agri_smi
		Nb d'hectares minimum	Variable entière	agri_ha
	Règles d'implantations	dans la continuité du bâti ou d'un ensemble boisé	OUI lorsque cette expression apparaît	agri_continuite
		ensemble compact et cohérent	OUI lorsque cette expression apparaît	agri_harmonie

		à proximité des bâtiments principaux d'exploitation existants à la date du PLU	OUI lorsque cette expression apparait	agri_proxi_plu
		à proximité des bâtiments d'exploitation	OUI lorsque cette expression apparait	agri_proxi
		distance maximum aux bâtiments existants (m)	Variable décimale	agri_distance
		proximité d'une zone urbanisée	OUI lorsque cette expression apparait	agri_urba
		distance max d'un espace bâti constitué	Variable décimale	agri_distance_urba
Environnement		bonne intégration paysagère	OUI lorsque l'intégration paysagère est requise	agri_paysage
		qualité architecturale	OUI lorsque une certaine qualité architecturale est attendue	agri_archi
		respect des cônes de vue remarquables	OUI lorsque le respect des cônes de vue est demandé	agri_cones_vue
		unité économique viable	OUI lorsque l'exploitation support doit être une unité économique viable	agri_viabilite
		en rapport avec l'importance et le système de production de l'exploitation	OUI lorsque cette expression apparait	agri_rapport
		surface de plancher maximum (m <sup>2</sup> )	Variable décimale	agri_surface
Extensions des constructions agricoles		autorisée	OUI lorsque l'extension du bâti agricole est autorisée sans aucune condition	exagri_auto
		réductions des nuisances	OUI lorsque l'extension doit impliquer une réduction des nuisances	exagri_nuis
		amélioration de l'aspect des bâtiments existants	OUI lorsque l'extension doit impliquer l'amélioration de l'aspect	exagri_aspect
		intégration à l'environnement / paysage	OUI lorsque l'intégration paysagère de l'extension est requise	exagri_paysage
		surface de plancher maximum (m <sup>2</sup> )	Surface ou pourcentage maximum à ne pas franchir	exagri_surface
Changement de destination des constructions agricoles		autorisée ?	OUI lorsque le changement de destination est autorisée sans conditions ni usage futur	chgt_auto
	Type de changements de destination autorisés	habitation	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_hab
		gîte rural	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_gite
		hôtelier	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_hottelier
		bureaux	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_bureau
		restauration	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_resto
		artisanat	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_artisanat

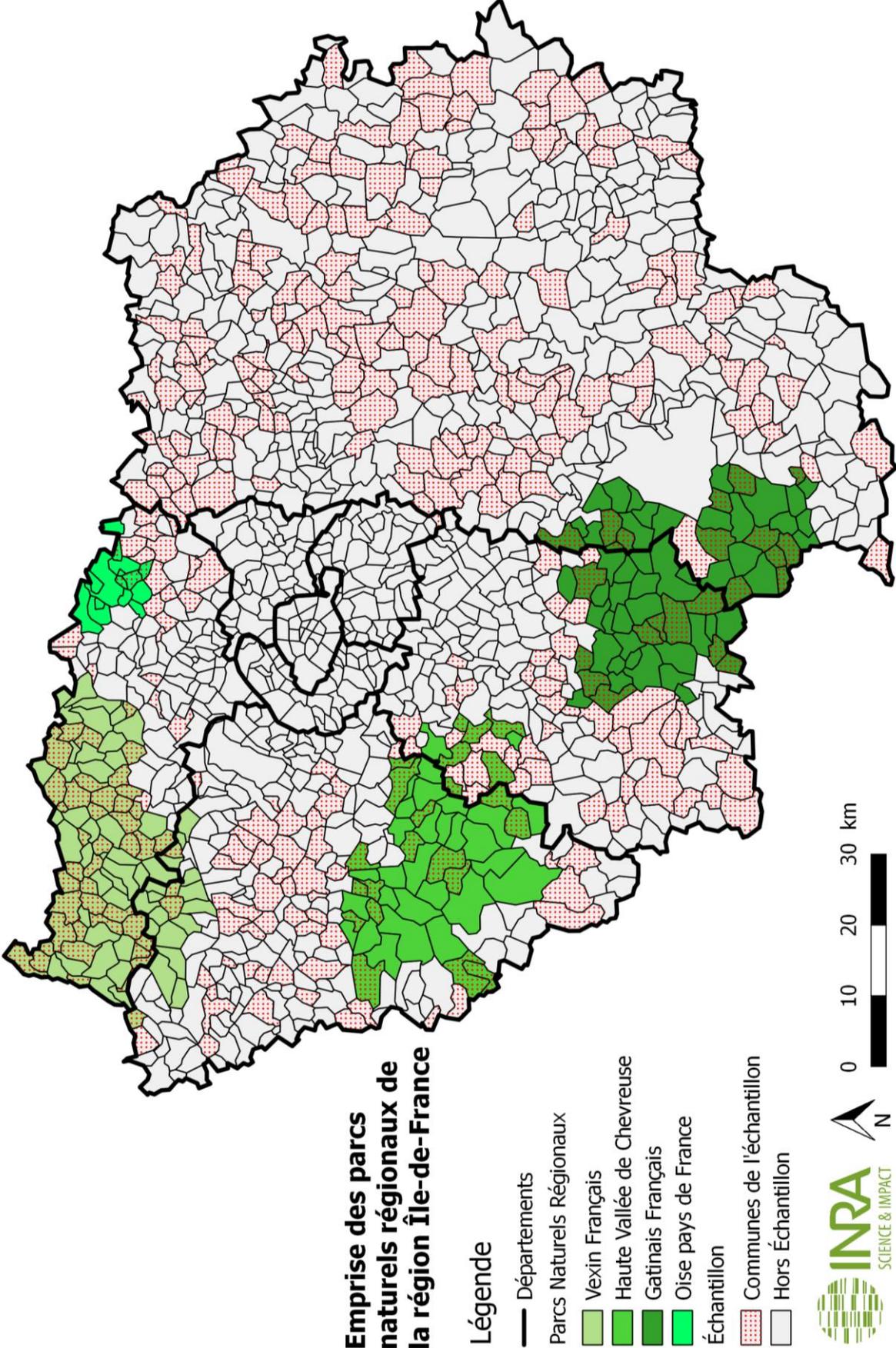
commercial	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_commerce
Vente à la ferme	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_vente
activités équestre	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_equestre
tourisme rural	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_tourisme
salle de séminaire ou de réception	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_salle
camping à la ferme	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_camping
activités dans le prolongement de l'acte de production ou pour support l'exploitation	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_prolongt
industriel	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_indutriel
entrepôt	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_entrepot
extension d'habitation existante	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_ext
accueil d'activités pédagogiques ou culturelles	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_culture
équipement collectifs ou de services	OUI lorsque cet usage est autorisé	chgt_public
bâtiments repérés sur les documents graphiques	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_reperage
bâtiment présentant un intérêt architectural et patrimonial	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_interet
à l'intérieur des volumes existants	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_volume
sans compromettre l'exploitation agricole	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_compromettre1
sans compromettre la vocation agricole de la zone	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_compromettre2
condition de durée d'existence des bâtiments (années)	Durée en années	chgt_duree
locaux désaffectés (pour raison économique ou non)	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_desaffecte
nombre limite d'activité autre qu'agricole	Variable numérique	chgt_nb_act
50 % de l'emprise au sol maxi	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_emprise
accessoires au fonctionnement des exploitations agricoles	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_accessoire
surface minimum du ou des logements créés	Variable numérique	chgt_surface
compatibles avec le mode d'assainissement individuel	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_assaint
pas d'augmentation significative de la voirie et réseaux divers	OUI lorsque cette condition est requise	chgt_reseaux

<b>Constructions liées à la diversification et au tourisme rural</b>	activités liées à la diversification agricole	OUI quand les constructions destinées à la diversification agricole sont autorisées	div_div
	à usage d'activité touristique (tourisme rural lié à l'exploitation)	OUI quand les constructions destinées au tourisme rural sont autorisées	div_tourisme
	Restauration	OUI quand les constructions à vocation de restauration sont autorisées	div_resto
	Hébergement	OUI quand les constructions à vocation d'hébergement sont autorisées	div_heber
	Camping à la ferme	OUI quand les constructions dans le cadre du camping à la ferme sont autorisées	div_camping
	Transformation / Vente de produits	OUI quand les constructions destinées à la vente à la ferme sont autorisées	div_vente
	centres équestres / pensions de chevaux / installations liées	OUI quand les constructions à vocation équestre (loisirs) sont autorisées	div_equestre
	constructions nécessaires à l'adaptation de l'appareil productif agricole à condition de ne pas miter l'espace agricole	OUI quand les constructions satisfaisant cette condition sont autorisées	div_adapt
	bâtiments et installations agro-alimentaires sous condition	OUI quand les constructions à vocation agro-alimentaire sont autorisées	div_agro
<b>Autres constructions autorisées</b>	extension des constructions (non agricole) existants sous condition	OUI quand les extensions des constructions non agricoles sont autorisées	autre_ext
	annexes aux constructions à usage d'habitation admises en zone A	OUI lorsque les annexes sont autorisées	autre_annexes
	abris de jardin	OUI lorsque les abris de jardin sont permis	autre_jardin
	exploitations forestières	OUI lorsque les constructions pour l'activité sylvicole sont autorisées	autre_foret
	chasse	OUI lorsque les constructions liées à la chasse sont autorisées	autre_chasse
	aire d'accueil des gens du voyage	OUI lorsque les aires d'accueil sont permises	autre_gdv
<b>Ouvrages ou équipements techniques</b>	ouvrages liés à l'électricité	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_elec
	ouvrages liés à l'activité ferroviaire	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_train
	carrières	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_carriere
	éoliennes (besoin de la consommation domestique)	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_eolienne1
éoliennes (superstructures)	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_eolienne2	

	installations photovoltaïques	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_solaire
	installations mineures (station de pompage, irrigation)	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_eau
	dépôts liés aux activités autorisés (sans atteinte à l'environnement)	OUI lorsque ce type de construction ou installation est permis	autre_depot
<b>Autres usages</b>	hôtellerie	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_hotellerie
	commerces et artisanat	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_com_art
	bureaux et services	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_bureau
	locaux industriels	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_indu
	entrepôts	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_entrepot
	caravanes	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_caravanes
	camping	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_camping
	habitations légères de loisirs	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_hll
	dépôts de véhicules	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_vehicule
	décharges	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_decharge
	stationnement	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_parking
	parcs d'attractions - aires de jeux	NON lorsque cette activité est explicitement interdite en zone A	autre_loisirs

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens

Désignation	Contact	Date/Heure	Adresse
DDT Val d'Oise	Arnaud Ledoux	19 mai 2015 14h	5 avenue Bernard Hirsch 95010 Cergy-Pontoise
DDT Essonne	Sébastien Mazières	24 mars 2015 10h	Boulevard de France 91012 Evry
DDT Seine et Marne	Bruno Le Lagadec	21 mai 2015 10h30	288 rue Georges Clemenceau 77005 Melun
PNR du Vexin Français	Patrick Gautier	24 février 2015 14h30	Maison du Parc 95450 Théméricourt
Chambre d'agriculture interdépartementale	Ludovic de Miribel - Pascal Sixte	4 mars 2015 11h	2 Avenue Jeanne d'Arc 78153 Le Chesnay
Chambre d'agriculture Seine-et-Marne	Béatrice Labois-Guerard	21 mai 2015 14h	418 Rue Aristide Briand 77350 Le Mée-sur-Seine
IngEspaces	Pascale Péquignot	9 mars 2015 14h	23 Rue Alfred Nobel 77420 Champs sur Marne
Espaces Ville	Olivier Maupu	25 mars 2015 9h30	84 avenue du Général Leclerc 78220 Viroflay
CAUE Yvelines	Pascale d'Anfray-Legendre	25 mars 2015 11h	56 av. de St-Cloud 78000 Versailles
CAUE Seine-et-Marne	Dominique Bonini	28 Mai 2015 10h	27 rue du Marché 77120 Coulommiers
DRIEE	Véronique Nicolas		Contact par téléphone
Commune de Béthémont la Forêt	Didier Dagonet (mairie)	14 avril 2015 14h	Mairie de Béthémont-la-Forêt
Commune de Maincy	Alain Plaisance (adjoint)		Contact par téléphone



## Annexe 4 : Exemple de Schéma Départemental des Structures Agricoles : Val d'Oise



PREFECTURE DU VAL-D'OISE

LE PREFET DU VAL D'OISE

Cergy-Pontoise, le 9 MARS 2001

**Arrêté préfectoral n° 01.022.**  
**Révisant le Schéma Directeur Départemental**  
**Des structures agricoles du val d'Oise**

- VU** la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'Orientation Agricole et notamment ses articles 19, 22 et 23,
- VU** les articles L 312-1, L 312-5, L 312-6, L 313.1 et L. 331-1 à L. 331-11 du Code Rural relatif à l'orientation des structures des exploitations agricoles,
- VU** l'arrêté préfectoral du 26 juin 1992 relatif au Schéma Directeur des Structures Agricoles du Val d'Oise,
- VU** L'arrêté préfectoral du 11 février 2000 relatif à la fixation de l'unité de référence pour le département du Val d'Oise,
- VU** l'arrêté préfectoral du 11 février 2000 modifiant le schéma directeur des structures agricoles du Val d'Oise,
- VU** l'avis rendu par la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture du Val d'Oise réunie le 24 novembre 2000,
- VU** l'avis de la Chambre interdépartementale d'agriculture en Ile de France du 06 février 2001,
- VU** L'avis du Conseil Général du Val d'Oise du 19 février 2001,
- SUR** proposition de Monsieur le Secrétaire Général de la Préfecture du Val d'Oise,

### **ARRETE**

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** : En application de l'article 312-1 du Code Rural, les orientations et les priorités de la politique d'aménagement des structures d'exploitation dans le département du Val d'Oise sont ainsi définies :

- a) les orientations ont pour objectifs :
- de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, y compris ceux engagés dans une démarche d'installation progressive et de conforter ces installations, une fois celles-ci réalisées.
  - d'assurer la reconstitution des exploitations ayant fait l'objet d'une emprise partielle ou d'une expropriation,
  - d'éviter le démembrement d'exploitations familiales à responsabilité personnelle d'une superficie au moins égale à 0,5 fois l'unité de référence,
  - d'encourager la transmission ou la reconstitution des exploitations familiales,
  - de permettre le maintien de l'emploi en milieu rural.

b) En fonction des orientations, les priorités sont ainsi définies :

1°. lorsque le bien objet de la demande a une superficie supérieure ou égale à 0,5 fois l'unité de référence, les autorisations d'exploiter sont accordées selon l'ordre de priorité suivant :

1. Installation sur l'exploitation familiale ou reconstitution de celle-ci au profit d'un descendant.
2. Installation d'un jeune agriculteur.
3. Réinstallation d'un agriculteur exproprié ou évincé à la suite d'un changement de destination des terres dans l'Ile de France.
4. Agrandissement selon l'ordre de priorité définie au 2° ci-dessus,
5. Réinstallation d'un agriculteur exproprié ou évincé à la suite d'un changement de destination des terres dans les zones autres que l'Ile de France.
6. Autre installation compte tenu de l'âge et de la situation familiale et professionnelle du demandeur.

2°. Lorsque le bien objet de la demande, a une superficie inférieure à 0,5 fois l'unité de référence, les autorisations sont accordées selon l'ordre de priorité suivant :

1. Reconstitution de l'exploitation familiale au profit d'un descendant.
2. Reconstitution de l'exploitation d'un jeune agriculteur bénéficiaire de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs afin de lui permettre de satisfaire aux engagements souscrits.
3. Reconstitution de l'exploitation d'un agriculteur ayant fait l'objet d'une emprise partielle ou d'une expropriation dans la limite de superficie précédemment mise en valeur dans l'Ile de France.
4. Agrandissement de l'exploitation d'un agriculteur attributaire d'un plan d'amélioration matérielle pour lui permettre d'atteindre les objectifs définis par ce plan.
5. Autre agrandissement compte tenu de l'âge et de la situation familiale et professionnelle du demandeur.
6. Réinstallation d'un agriculteur exproprié ou évincé à la suite d'un changement de destination des terres dans les zones autre que l'Ile de France.

**ARTICLE 2** : L'unité de référence pour le département du Val d'Oise est fixée dans les conditions suivantes :

**Grandes cultures et polyculture élevage** : 80 ha

**Productions légumières** :

- cultures légumières de plein champ (terres ayant jusqu'à deux récoltes annuelles comprises) : 16 ha
- cultures maraîchères sous abris froids : 3 ha
- cultures maraîchères sous serres chauffées : 1 ha 20 a

**Pépinières** :

- jeunes plants : 2 ha
- autres pépinières : 10 ha

**Arboriculture** :

- hautes tiges : 22 ha
- basses tiges : 16 ha

**Cultures florales** :

- de plein air : 3 ha 20 a
- sous abri (serres froides, châssis) : 1 ha 10 a
- serres ou châssis chauffés : 50 a
- pivoines : 4 ha

Champignonnières : 2 ha

Cultures arbustives, fraises, plantes aromatiques et médicinales : 11 ha

- Pisciculture : 0,4 ha

**ARTICLE 3** :

En application de l'article 312-6 du Code Rural, la surface minimum d'installation est fixée dans les conditions suivantes :

- grandes cultures et polyculture élevage : 40 ha.

**Productions légumières** :

- cultures légumières de plein champ (terre ayant jusqu'à deux récoltes annuelles comprises) : 8 ha
- cultures maraîchères sous abris froids : 1 ha 50 a
- cultures maraîchères sous serres chauffées : 0,6 ha

**Pépinières :**

- jeunes plants : 1 ha
- autres pépinières : 5 ha

**Arboriculture :**

- hautes tiges : 11 ha
- basses tiges : 8 ha

**Cultures florales :**

- de plein air : 1,60 ha
- sous abri (serres froides, châssis) : 0,55 ha
- serres ou châssis chauffés : 0,25 ha
- pivoines : 2 ha

- Champignonnières : 1 ha

- Cultures arbustives, fraises, plantes aromatiques et médicinales : 5,50 ha

- Cressonnières : 0,32 ha

- Aquaculture : 0,20 ha

**ARTICLE 4 :**

En application de l'article L 331-2 du Code Rural, sont soumises à autorisation préalable, les opérations suivantes :

1°) Les installations, les agrandissements ou les réunions d'exploitations agricoles au bénéfice d'une exploitation agricole mise en valeur par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, lorsque la surface totale qu'il est envisagé de mettre en valeur excède le seuil d'une fois l'unité de référence.

Toute diminution du nombre total des associés exploitants, des coexploitants, des coindivisaires, au sein d'une exploitation est assimilée à un agrandissement, et se trouve, par conséquent, soumise à autorisation dès lors que l'exploitation en cause a une superficie supérieure au seuil d'une fois l'unité de référence.

Toute diminution du nombre total des associés exploitants, des coexploitants, des coindivisaires, au sein d'une exploitation est assimilée à un agrandissement, et se trouve, par conséquent, soumise à autorisation dès lors que l'exploitation en cause a une superficie supérieure au seuil d'une fois l'unité de référence.

2°) Quelle que soit la superficie en cause, les installations, les agrandissements ou les réunions d'exploitations agricoles ayant pour conséquence de supprimer une exploitation agricole dont la superficie excède le seuil de 0,5 fois l'unité de référence ou de ramener la superficie d'une exploitation en deçà de ce seuil.

3°) Les agrandissements ou réunions d'exploitation pour les biens dont la distance par rapport au siège d'exploitation est supérieure à vingt cinq kilomètres par la voie d'accès la plus courte.

**ARTICLE 5 :**

En application de l'article 11 de la loi n° 89-19 du 06 janvier 1986 relative à l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, article fixant la limite maximale exploitable sans que cela fasse obstacle au bénéfice des prestations de vieillesse agricole, cette limite est fixée au cinquième de la surface minimum d'installation.

**ARTICLE 6 :**

Les arrêtés préfectoraux du 26 juin 1992 relatifs au schéma directeur des structures agricoles du Val d'Oise, du 11 février 2000 relatif à la fixation de l'unité de référence pour le départemental du Val d'Oise et du 11 février 2000 modifiant le schéma directeur départemental des structures du Val d'Oise, sont abrogés.

**ARTICLE 7 :**

Le Secrétaire Général de la Préfecture du Val d'Oise et le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt du Val d'Oise, sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture du Val d'Oise.

Le Préfet  
  
Michel MATHIEU



PREFECTURE DU VAL D'OISE

Direction départementale de  
L'agriculture et de la forêt  
Du Val d'Oise

LE PREFET  
OFFICIER DE LA LEGION D'HONNEUR  
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MERITE

ARRETE N° 2006-81

**Modifiant l'arrêté du 19 mars 2001 établissant le schéma directeur départemental des structures agricoles du Val d'Oise**

VU l'article L. 311-1, L312-5, L312-6, L312-1 et L331-1 à L331-11 du code rural,  
VU la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole et notamment son article 14,  
VU l'arrêté préfectoral n° 01-022 en date du 19 mars 2001 établissant le schéma directeur départemental des structures agricoles du Val d'Oise  
VU l'avis rendu par la commission départementale d'orientation de l'agriculture du Val d'Oise réunie le 15 décembre 2006,  
VU la délibération prise par la chambre interdépartementale de l'agriculture d' Ile de France en date du 29 novembre 2006  
SUR proposition de M. le secrétaire général de la préfecture du Val d'Oise

ARRETE

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** :

La valeur de l'unité de référence pour le secteur « **Grandes cultures et polyculture élevage** » mentionnée à l'article 2 de l'arrêté du 19 mars 2001 est remplacée par **120 ha**.

**ARTICLE 2** :

Le 1°) et le 2°) de l'article 4 de l'arrêté du 19 mars 2001 sont modifiés ainsi qu'il suit :

1°) Les installations, les agrandissements ou les réunions d'exploitations au bénéfice d'une exploitation agricole mise en valeur par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, lorsque la surface totale qu'il est envisagé de mettre en valeur excède le seuil d'une fois l'unité de référence.

2°) Quelle que soit la superficie en cause, les installations, les agrandissements ou les réunions d'exploitations agricoles ayant pour conséquence de supprimer une exploitation agricole dont la superficie excède le seuil de 1/3 l'unité de référence, ou de ramener la superficie d'une exploitation en deçà de ce seuil.

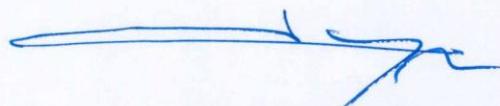
**ARTICLE 3 :**

Le secrétaire général de la préfecture du Val d'Oise et le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt du Val d'Oise par intérim, puis le directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture du Val d'Oise, sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Fait à CERGY PONTOISE, le

- 2 JAN. 2007

Le Préfet



Christian LEYRIT

## Annexe 5 : Résumé

Dans la mesure où la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces agricoles est affichée comme un objectif des politiques publiques, la place de l'agriculture dans les documents d'urbanisme apparaît comme un enjeu important de la planification locale. Cependant, les outils de planification que sont les documents d'urbanisme n'ont pas été conçus initialement pour organiser les activités agricoles, mais avant tout pour programmer la maîtrise locale de l'urbanisation. Les enjeux de gestion des espaces agricoles sont apparus une fois dressé le constat des problèmes engendrés par l'urbanisation diffuse et surtout désorganisée.

Aujourd'hui, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le document d'urbanisme le plus complet pour règlementer le territoire. Il offre notamment la possibilité de créer une zone agricole (dite zone A) qui a pour vocation de protéger les espaces agricoles de l'urbanisation, mais aussi de valoriser l'agriculture comme activité économique. Les exploitants agricoles peuvent donc édifier des constructions justifiant d'un caractère « *nécessaire à l'exploitation agricole* », conformément à l'article R. 123-7 du Code de l'urbanisme. Ce principe de nécessité, instauré par la loi SRU, se substitue au principe de compatibilité qui existait auparavant pour les zones agricoles (dites NC) des Plans d'Occupation des Sols (POS). Les droits à construire en zone agricole ont ainsi été progressivement restreints, en raison de l'obligation de justifier de l'existence et de la réalité économique de l'exploitation agricole, mais aussi du caractère nécessaire de la construction. Le principe de nécessité permet notamment d'éviter les abus en matière de constructions à vocation d'habitat. La jurisprudence considère par exemple que le logement de l'exploitant n'est susceptible d'être autorisé que dans l'hypothèse où le besoin d'une présence rapprochée et permanente est démontré. Ces règles jurisprudentielles contribuent à préciser les modalités d'application du principe de nécessité en zone agricole du PLU.

La conception des plans locaux d'urbanisme offre localement d'importantes marges de manœuvre pour la rédaction des prescriptions réglementaires, sous réserve qu'elles se conforment aux règles supra-communales. Ainsi, les règlements de zone agricole sont susceptibles d'encadrer plus ou moins précisément les conditions dans lesquelles le pétitionnaire peut bénéficier de droits à construire. La création de sous-secteurs restrictifs à l'intérieur de la zone agricole est un des moyens pour encadrer la construction. Ces outils permettent aux élus d'adapter la réglementation à leur territoire, afin de poursuivre des objectifs déterminés : lutter contre le mitage, favoriser et/ou encadrer le développement et l'installation agricole, promouvoir les circuits courts et l'agriculture de proximité...

Notre étude consiste à analyser dans quelle mesure les communes utilisent et traduisent dans leur document d'urbanisme les diverses règles possibles organisant les constructions dans les espaces agricoles. Une base de données a été créée pour collecter les prescriptions observées dans les règlements des plans locaux d'urbanisme concernant différents usages : constructions à caractère agricole et leur extension, constructions de logement pour l'exploitant, changement de destination, diversification de l'activité agricole, pour ne citer que les principaux. Le matériau de l'étude est un échantillon de règlements issus de 314 communes situées en Île-de-France. Le critère de sélection retenu a consisté à sélectionner les communes dotées d'un plan local d'urbanisme approuvé, à l'exception des communes urbaines faiblement dotées en espaces agricoles (moins de 50 % du territoire communal). Les analyses quantitatives menées sur cet échantillon ont été complétées par

des entretiens semi-directifs auprès de diverses institutions supra-communales : directions départementales des territoires (DDT), chambre d'agriculture, parcs naturels régionaux (PNR), conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et aussi bureaux d'étude privés. Ces entretiens ont permis de saisir les enjeux et d'observer les différents regards portés sur les espaces agricoles.

Une première série d'enseignements porte sur la réglementation des constructions agricoles, qui fait l'objet de prescriptions spécifiques dans la moitié des communes de l'échantillon. Les principales règles édictées portent sur les critères retenus pour bénéficier du statut d'exploitant agricole (surface minimum d'installation), les critères d'emplacement des constructions (à proximité d'autres bâtiments existants) ce dernier type de contraintes pouvant être source de difficultés dans la perspective d'installations nouvelles. Cependant, bien que ces prescriptions contraignantes soient souvent observées, une commune sur deux ne propose aucune règle spécifique, hormis la mention légale du principe de nécessité.

Les règlements sont souvent beaucoup plus détaillés concernant les usages d'habitation. En effet, la grande majorité des communes autorisant la construction nouvelle de logement en zone agricole l'encadre par des règles précises. Les règles les plus fréquemment édictées se réfèrent à la situation et à l'implantation du logement (allant de l'intégration au bâtiment agricole à une implantation « à proximité », suivant le degré de contrainte retenu). Le critère de présence permanente, requis pour édifier un logement en zone agricole, n'est que très peu transcrit dans les documents d'urbanisme (15 %). D'autres conditions peuvent être également requises par les règlements comme un nombre maximal de logement par exploitation, des règles portant sur la qualité du bénéficiaire du logement (logement pour l'exploitant, pour les salariés...), des conditions de surface, l'obligation d'un accès routier commun à l'exploitation... Ces prescriptions ont pour finalité d'encadrer les usages résidentiels en zone agricole, mais aussi de lutter contre le mitage en encourageant les constructions à proximité des ensembles bâtis déjà existants.

Les documents d'urbanisme traduisent également parfois la volonté des élus de diversifier l'activité agricole. Ainsi, on retrouve dans quelques plans locaux d'urbanisme des prescriptions concernant les activités réalisées dans le prolongement de l'acte de production (transformation et vente de produit), mais aussi des activités ayant pour support l'exploitation telles que les gîtes, les chambres d'hôtes, le camping à la ferme... Néanmoins, certaines prescriptions apparaissent fragiles au regard de la jurisprudence, laquelle ne considère pas les activités ayant pour support l'exploitation, notamment les gîtes, comme étant nécessaires à l'exploitation agricole. Le changement de destination des bâtiments agricoles apparaît alors comme le moyen le plus sûr juridiquement pour diversifier l'exploitation.

En zone agricole, la législation autorise le changement de destination des bâtiments qui sont repérés au plan de zonage et dont le changement d'affectation ne porte pas atteinte aux espaces agricoles et naturels. Ainsi, les auteurs de plans locaux d'urbanisme peuvent identifier, souvent en collaboration avec les agriculteurs, les bâtiments susceptibles d'une reconversion et en choisir la destination future. Un peu moins de la moitié des communes de notre échantillon utilisent cet outil. L'habitation et la diversification (gîte, vente, restauration) sont les deux réaffectations prévues dans la majeure partie des communes autorisant le changement de destination. Cet outil permet donc aux élus et agriculteurs de valoriser le bâti qui n'est plus adapté à l'activité agricole, mais aussi de

favoriser un type de destination précis qui ne perturbera pas l'espace agricole alentour sur le long terme.

L'édition de prescriptions dans le règlement de la zone A n'est pas le seul moyen pour imposer des contraintes. En effet, d'autres communes choisissent, parfois en complément de prescriptions, de délimiter des sous-secteurs restrictifs dans la zone agricole. Ils permettent aux élus de favoriser ou interdire un type d'installation précis. Une petite moitié de notre échantillon se contente néanmoins de la zone unique. Le recours aux sous-secteurs pour les autres communes s'opère de différentes manières.

La première technique de sous-zonage consiste à différencier zones constructibles et inconstructibles. Les possibilités de constructions sont dans ce cas cantonnées dans des secteurs spécifiques sur la commune. Les zones inconstructibles sont souvent délimitées en raison de leur caractère paysager à protéger. Cependant, un usage intempestif des secteurs inconstructibles est susceptible d'entraver le développement de l'activité agricole. Appelée pastillage, une autre technique consiste à délimiter les abords des fermes existantes. Cette pratique est beaucoup moins utilisée, car déconseillée par les services de l'Etat et les chambres d'agriculture. Elle contraint en effet fortement les emplacements des constructions futures et empêche l'installation d'une nouvelle exploitation dans le cas où un secteur vierge n'aurait pas été prévu. En revanche, elle réduit le risque de mitage des exploitations agricoles. Sa mise à œuvre nécessite donc une prise en compte au cas par cas des projets de développement ou de relocalisation des sièges d'exploitations de la commune, voire des futures installations possibles, évaluation que seul un diagnostic agricole très fin peut mettre en œuvre. Le pastillage en zone agricole peut être aussi utilisé pour délimiter les habitations situées dans les écarts ou hameaux de la commune qui ne sont pas voués à bénéficier d'extensions. Cette seconde catégorie de pastille correspond aux Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL) créés en 2010 par la loi Grenelle II. Ces secteurs, dont la création doit rester exceptionnelle aux termes de la loi, sont destinés à recevoir des constructions non-agricoles dans les zones A et N. Ces pastilles permettent ainsi l'évolution de ces constructions (par extension) sans pour autant autoriser l'urbanisation autour de celles-ci.

Le recours au sous-zonage en zone A du PLU peut aussi être utilisé dans d'autres buts que celui d'encadrer la construction agricole, pour autoriser notamment des installations techniques (lignes haute tension), des équipements publics (centre de traitement des déchets) l'exploitation du sous-sol (carrières) ou encore divers modes d'occupation d'intérêt collectif (aire d'accueil des gens du voyage, zones de loisirs). La comptabilité de ces activités avec la vocation initiale de la zone agricole peut sembler poser question cependant. Au risque que la zone agricole fasse figure de zone « fourre-tout » dans certaines communes...

Les divers entretiens réalisés montrent que les enjeux de planification portent autant sur la délimitation des zones et sous-secteurs que sur le contenu du règlement. En effet, les acteurs locaux attachent une attention particulière aux différents secteurs qui peuvent être instaurés en zone A. Les chambres d'agriculture, si elles ne s'opposent pas à la délimitation en elle-même de secteurs inconstructibles (qui ont la faveur des élus et des gestionnaires de parc), souhaitent généralement en limiter l'étendue afin de préserver des possibilités de construction pour les exploitants.

Le rôle spécifique des bureaux d'études a été également mis en évidence. Une dizaine de bureau d'études élabore une proportion importante des PLU. Les règlements qu'ils produisent sont reconnaissables à des pratiques d'écriture : certains mettent l'accent sur des zonages spécifiques, d'autres sur certaines prescriptions réglementaires inscrites au règlement... Le rôle de l'ingénierie privée est d'autant plus important que les petites communes ne disposent pas des compétences juridiques pour orienter la rédaction des règlements.

Par ailleurs, le cadre juridique fourni par les parcs naturels régionaux est à souligner. L'influence des parcs naturels (dispositions des chartes, guides méthodologiques et conseils techniques des gestionnaires) se traduit par des similitudes propres à quelques règlements communaux dans l'emprise des PNR (préférence pour les zones paysagères dans le Vexin).

Les données collectées ont fourni le matériau pour la création d'une typologie des communes étudiées (par classification ascendante hiérarchique) suivant les prescriptions adoptées en matière de bâti agricole, de logement, de diversification et de changement de destination, mais aussi en rapport avec le type de zonage pratiqué. Ces données produites par l'étude ont été couplées avec d'autres corpus de données (caractéristiques des exploitations sur la commune, prix des terres, dynamiques d'artificialisation).

Notre étude nous a ainsi permis de distinguer des profils de communes distincts en fonction des pratiques de planification. L'opposition entre l'utilisation de contraintes réglementaires d'une part, et la différenciation des zonages agricoles d'autre part, est un élément qui structure des classes de communes. En effet, une première classe regroupe les communes pratiquant le zonage paysager inconstructible. En outre, celles-ci semblent peu disposées au changement de destination. La deuxième classe se compose principalement de communes possédant des restrictions réglementaires fortes, à la fois sur le bâti agricole et sur le logement de l'exploitant. Les troisième et quatrième classes correspondent respectivement à des communes adoptant la technique du pastillage et autorisant le changement de destination (tous les usages). Enfin, la dernière classe regroupe les communes n'imposant pas de contraintes particulières et ne pratiquant pas le changement de destination.

L'étendue des pratiques juridiques repérées localement montre que les outils pour lutter efficacement contre le mitage dans l'espace agricole ne manquent pas. Cependant, de nombreux plans locaux d'urbanisme sont encore marqués par une trop grande flexibilité, sans compter la précédente génération de documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols) caractérisés par un régime juridique encore plus souple. Des transformations importantes sont amenées à s'opérer prochainement avec la disparition des plans d'occupations des sols et la montée en puissance des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. En effet, à une échelle plus petite et avec des moyens en ingénierie plus importants, les PLU intercommunaux offriront sans doute un meilleur diagnostic et une meilleure prise en compte de l'agriculture. Enfin, l'examen des plans locaux d'urbanisme en commission départementale de consommation des espaces agricoles (rebaptisées récemment « commissions de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ») incite dorénavant les bureaux d'étude à élaborer un diagnostic agricole pertinent qui permet de valoriser l'activité agricole tout en assurant la sauvegarde des espaces qui en sont le support.

**Annexe 6 : Poster**

Voir page suivante

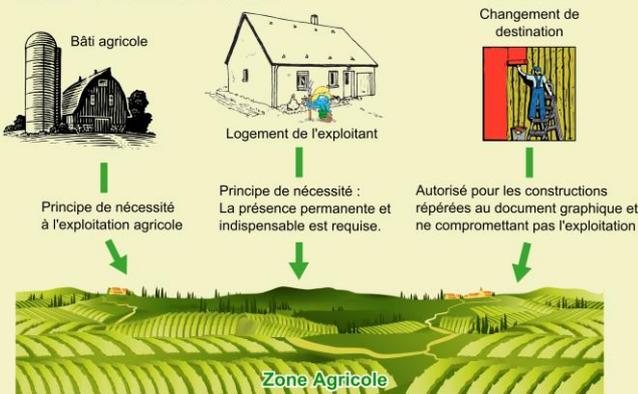


# Agriculture et droit de l'urbanisme

## Étude des pratiques réglementaires

Les documents d'urbanisme ont été conçus avant tout pour organiser la maîtrise de l'urbanisation. Les divers changements législatifs accordent aujourd'hui une place clairement identifiable à l'activité agricole, notamment dans les plans locaux d'urbanisme. Ainsi, les communes adoptant ce type de document peuvent établir un zonage agricole (zone A) délimitant les espaces à vocation agricole. Cette zone est par nature inconstructible sauf pour l'activité agricole :

### Droits à construire en zone A :



Les zones agricoles des PLU confèrent donc des droits à construire uniquement aux exploitants pour assurer le développement de leur activité. Cependant, les municipalités peuvent ajouter des contraintes supplémentaires sous la forme de prescriptions réglementaires ou bien délimiter des sous-secteurs restrictifs. **L'étude consiste donc à analyser dans quelle mesure les communes utilisent et traduisent dans leur document d'urbanisme les diverses règles applicables aux constructions dans les espaces agricoles.**

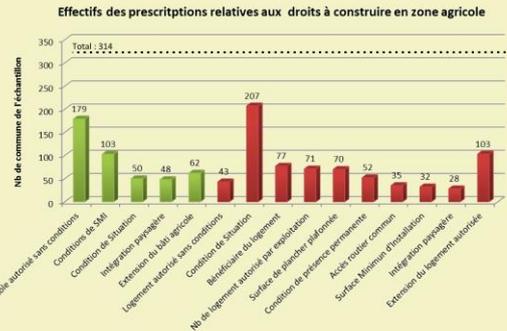
### Données de l'étude :

**Échantillon :** Communes de la région Ile-de-France possédant un PLU approuvé, à l'exception des communes urbaines ayant moins de la moitié de leur territoire en espace agricole.

Taille de l'échantillon : 314 communes

**Méthodologie :** Analyse des règlements des zones A et constitution d'une base de données des prescriptions concernant le bâti agricole, le logement de l'exploitant, la diversification de l'activité, le changement de destination et les autres usages possibles. Réalisation d'entretiens auprès des acteurs de l'aménagement et de la gestion du foncier agricole pour compléter l'étude et appréhender les enjeux existants : services déconcentrés de l'Etat, Chambre d'agriculture, PNR, CAUE...

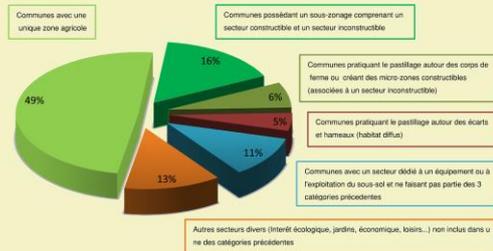
### Analyse statistique des prescriptions réglementaires :



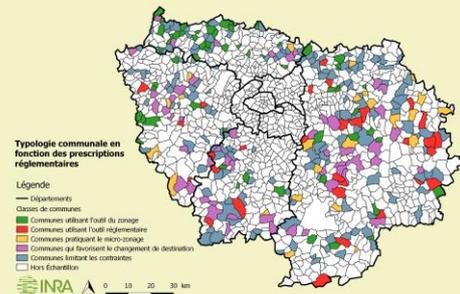
Concernant le bâti agricole (vert), peu de communes imposent des conditions contraignantes plus de la moitié autorisent la construction sans autre exigence que la mention légale du principe de nécessité..

A l'inverse, concernant le logement de l'exploitant (rouge), les communes adoptent plus facilement des restrictions. La plus utilisée est celle relative à la situation du logement, signal d'une volonté d'éviter le mitage dans les espaces agricoles.

Edicter des règles contraignantes n'est pas l'unique moyen pour encadrer les constructions : d'autres communes ont recours à la délimitation de secteurs restrictifs.



La pratique du zonage en secteur inconstructible pour l'activité agricole est en effet mise en oeuvre dans un quart des communes de l'échantillon. La volonté est ici d'encadrer les possibilités de construction mais aussi de préserver le paysage.



L'étude menée met en évidence les pratiques que les communes adoptent pour encadrer la construction dans les espaces agricoles. L'enjeu pour la planification locale est d'associer un diagnostic agricole performant (en concertation avec les exploitants de la commune) et une réglementation adaptée au développement de l'activité agricole d'une part et à la protection des espaces d'autre part.

# Quelle place pour l'agriculture dans les plans locaux d'urbanisme ?

## Le Cas de l'Île-de-France

Mémoire d'ingénieur CNAM Géomètre Topographe, Le Mans, 2015

### Résumé

Les dernières évolutions législatives concernant les droits à construire en zone agricole des plans locaux d'urbanisme soulignent l'enjeu que constitue la conciliation entre la lutte contre le mitage et développement des exploitations dans les espaces agricoles.

Afin de mettre en évidence les pratiques effectives en zone agricole, l'étude réalisée porte sur la nature des dispositions réglementaires qui peuvent y être établies. En outre, elle permet de détailler les différentes techniques mises en œuvre par les communes pour satisfaire des objectifs variés tels qu'assurer la pérennité de l'activité agricole ou bien la protection des secteurs à vocation paysagère. L'étude met en évidence des profils spécifiques de communes qui se distinguent suivant le recours aux prescriptions réglementaires ou à la technique du zonage.

**Mots clés :** urbanisme, agriculture, planification, PLU, zone agricole, zonages, règlement, pastillage, Île-de-France

### Summary

The latest legislative changes about right to build in an agricultural zone of development plan emphasizes the issue of conciliation between limitation of urban sprawl and sustainability of agriculture.

To highlight effective practices in agricultural zones, the study focuses on the nature of the regulatory provisions that may be established. In addition, it provides to detail the different techniques used by municipalities to meet various objectives such as ensuring the sustainability of agricultural activity or the protection of landscape oriented sectors. The study highlights specific profiles of municipalities that are distinguished on the use of regulatory requirements or technical zoning.

**Key words :** development plan, agriculture, planning, PLU, agricultural zone, zoning, rules, , Île-de-France, Paris region