

Point de vue de l'État sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes



ont contribué à l'élaboration du document

Direction départementale des territoires - Charente (DDT)

*7-9, rue de la Préfecture - CS 12302
16023 Angoulême Cedex*

Direction départementale des territoires et de la mer - Charente-Maritime (DDTM)

*BP 506 - 89, avenue des Cordeliers
17000 La Rochelle*

Direction départementale des territoires - Deux-Sèvres (DDT)

*39, avenue de Paris - BP 526
79022 Niort Cedex*

Direction départementale des territoires - Vienne (DDT)

*20, rue de la Providence - BP 80523
86020 Poitiers Cedex*

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt du Poitou-Charentes (DRAAF)

*BP 40537 - 15 rue Arthur Ranc
86020 Poitiers Cedex*

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Poitou-Charentes (DREAL)

*15 rue Arthur Ranc - CS 60539
86020 Poitiers Cedex*

Le point de vue de l'État sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes

Le sol est un bien rare. Tout comme les ressources naturelles telles que l'espace est une ressource finie, non renouvelable. L'artificialisation des sols est le plus souvent irréversible. Ce phénomène engendre une perte de ressources naturelles et agricoles et une imperméabilisation des sols. L'enjeu de la gestion économe de l'espace est fort en Poitou-Charentes où les espaces naturels, agricoles, et forestiers y sont importants et donnent l'impression qu'un foncier abondant et disponible.

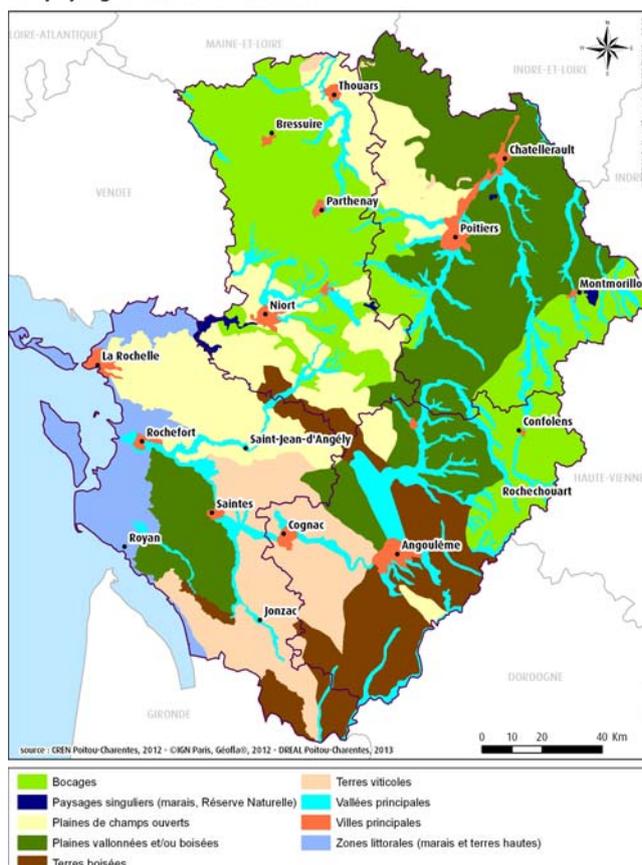
Limiter l'artificialisation des sols est une priorité qui s'est déclinée au travers des lois Grenelle, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche et qui s'affirme comme un objectif essentiel de la transition écologique.

Contexte et Enjeux

Les espaces naturels, forestiers et agricoles sont peu à peu grignotés par l'urbanisation des territoires. Au niveau national, entre 2000 et 2006, « les espaces artificialisés présentent globalement un accroissement de plus de 82 000 ha, soit + 3,0 %, prolongeant la progression déjà observée dans les années 1990. Environ 76 000 ha de terres agricoles ont été « grignotés » par l'artificialisation, ainsi que 10 000 ha de milieux naturels »¹. L'équivalent de la taille d'un département de terres agricoles disparaîtrait tous les sept ans.

Le foncier est au cœur de nombreux conflits d'usages. Avec la baisse des surfaces agricoles, le potentiel de production agricole diminue dans un contexte où les besoins sont de plus en plus prégnants pour le maintien et le développement d'une agriculture de proximité. Les pratiques culturales sont également modifiées du fait de la diminution des espaces agricoles et de leur morcellement par l'urbanisation et les grands projets structurants. Le mitage des territoires provoque également des ruptures des corridors écologiques et la destruction d'habitats naturels. De plus, une urbanisation mal maîtrisée a des effets indirects sur l'environnement (le dérangement d'espèces, la question de la gestion des eaux usées...). Ces espaces peuvent également porter des enjeux en termes de biodiversité et leur régression peut localement avoir des incidences sur les écosystèmes.

Les paysages de Poitou-Charentes



1 Source : Corine Land Cover 2000-2006.

Au-delà de la diminution de ces espaces, c'est également une perte qualitative. L'urbanisation telle qu'elle a été souvent conduite s'est concrétisée par le développement d'un pavillonnaire standardisé, non intégré, au détriment d'une préservation de l'identité des lieux et des paysages. La palette des paysages de Poitou-Charentes se caractérise par une grande diversité avec 80 entités paysagères recensées sur le territoire régional. C'est la présence de cette mosaïque paysagère qui confère au Poitou-Charentes sa spécificité, constituant ainsi un élément important de la qualité de vie régionale et de son attractivité démographique et touristique. Au-delà des éléments patrimoniaux, repérés et identifiés par la protection dont ils bénéficient, il ne faut pas négliger le paysage « ordinaire ».

Face à ce constat d'une diminution des espaces agricoles et naturels, c'est le constat d'une région sujette à l'étalement urbain qui est dressé.

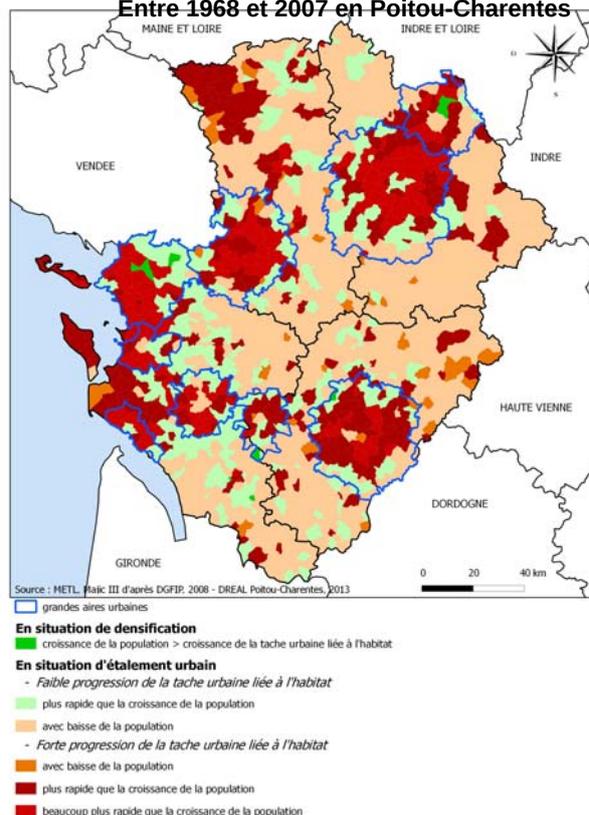
Caractérisation de l'étalement urbain par commune
Entre 1968 et 2007 en Poitou-Charentes

La région Poitou-Charentes a connu depuis ces 50 dernières années, un fort étalement urbain. Selon l'agence européenne de l'environnement, on constate ce phénomène lorsque le taux d'évolution de l'urbanisation est plus fort que celui de la population. Or, dans notre région, entre 1968 et 2007, le taux d'évolution de l'urbanisation pour la construction de logements est 6 fois supérieur à celui de la population.

La surface des sols artificialisés pour l'habitat a plus que doublé en 40 ans de 1968 à 2007 (+ 110 %)². Les principaux enjeux de cette consommation d'espace se situent en périphérie des villes, dans le périurbain. En effet, le dynamisme de la construction neuve de logements se concentre en grande périphérie des agglomérations et sur le littoral. La pression démographique et touristique qui s'exerce sur la zone littorale en fait un territoire soumis à des enjeux particulièrement forts en termes de gestion économe de l'espace.

La consommation de surface pour les activités économiques (cf carte sur le rapport entre l'emploi et la consommation d'espace) est liée à la nature de l'activité elle-même. 20 % concernent le secteur industriel et 20 % le secteur commercial³. À une échelle régionale, en comparant l'évolution du nombre d'emplois et celui de l'urbanisation pour les activités, on constate des évolutions très différentes en fonction des départements, révélateur des spécificités économiques des territoires. Le nord Deux-Sèvres est industriel alors qu'en Charente-Maritime, ce sont les activités de service qui dominent moins consommatrices d'espace. Cependant au-delà des spécificités économiques, **des territoires sont en perte d'emplois alors que leur consommation d'espace pour les activités se poursuit.**

Les infrastructures sont également consommatrices d'espace, 1 kilomètre de route nationale en 2 x 2 voies équivaut à une consommation d'environ 10 ha pour la construction de l'infrastructure. L'emprise foncière prévue pour le projet de LGV est de 2994 ha en région Poitou-Charentes. En comparaison, dans les années 2005-2006, années de plus forte construction de



2 Source : DGFIP - MAJIC 2009

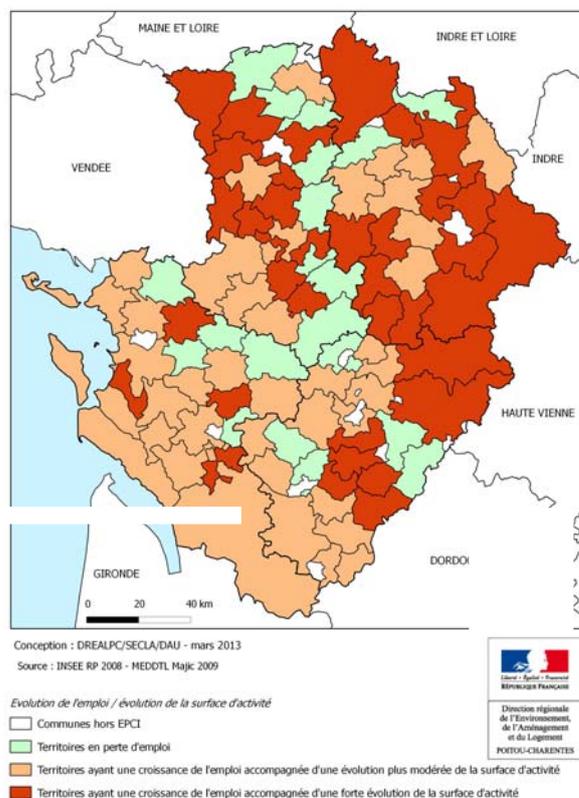
3 Source : Surfaces de shon consommées pour les activités, Sitadel, 2010 – MEDDE

logements dans notre région, 1800 ha étaient consommés par an pour la construction de logements neufs.

La maîtrise du phénomène d'étalement urbain constitue un enjeu fort de l'aménagement durable des territoires. Les pôles urbains accueillent, du fait de leur attractivité, une proportion importante de la population régionale. Sur la dernière décennie, les espaces périurbains ont connu une croissance importante, la taille des aires urbaines a ainsi considérablement augmenté. Leur accessibilité aux pôles d'emplois et de services, et leur attractivité en matière de coût du foncier en font des espaces attractifs. Ainsi, les ménages plus modestes s'installent plus facilement dans ces espaces, renforçant d'autant plus leur dépendance à l'automobile pour assurer leurs déplacements. **Les impacts sociaux de l'étalement urbain sont importants, renforçant les phénomènes de ségrégation socio-spatiale.**

Une urbanisation mieux maîtrisée aura ainsi des conséquences sur tout ce qui fait le cœur du fonctionnement des territoires tant par ses répercussions économiques et environnementales, que sociétales. Face à ces enjeux majeurs, l'État en Poitou-Charentes a souhaité définir ses objectifs et ses recommandations pour favoriser une gestion plus économe des territoires. Ce document est à la fois une feuille de route pour le développement des territoires mais également un outil de communication auprès de tous les porteurs de projet.

Rapport entre l'évolution du nombre d'emplois et celle de la surface consommée pour les activités entre 1999 et 2008



Consommation d'espace : toute surface de terre sur laquelle est réalisé un « aménagement » ne permettant que rarement d'envisager un retour de la parcelle vers son statut initial.

Étalement urbain : Il y a étalement urbain lorsque la croissance des surfaces artificialisées est plus rapide que celle de la population.

Artificialisation du sol : on entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide, etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (parking) ou non (jardin de maison pavillonnaire). Les surfaces artificialisées incluent donc également les espaces artificialisés non bâtis (espaces verts urbains, jardins, équipements sportifs et de loisirs,...).

Cadre national et réglementation

Transition écologique :

L'engagement est pris de freiner au niveau national l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels. « Les dispositifs d'observation de la consommation des espaces pour favoriser la densification et les outils permettant de freiner l'artificialisation » des sols seront renforcés. « La traduction de cet objectif dans les documents d'urbanisme doit être efficace et fonctionnelle ».⁴

La gestion économe de l'espace est l'une des orientations affichées par les lois du Grenelle de l'environnement. Celles-ci renforcent le rôle des documents d'urbanisme. La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, du 5 août 2009, dite « Grenelle I » dans son article 7, a acté la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles mais aussi la lutte contre l'étalement urbain – en fixant des seuils minimaux de densité – et la déperdition d'énergie afin d'assurer une gestion économe des ressources et de l'espace. Le droit de l'urbanisme devra aussi prendre en compte la préservation de la biodiversité à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II » dans ses articles 17 et 19 prévoit, quant à elle, que les rapports de présentation des SCOT et PLU devront présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles, forestiers et justifier les objectifs chiffrés de limitation ou de modération de cette consommation ainsi que la lutte contre l'étalement urbain.

L'article 14 – relatif au rôle des SCOT – ajoute à ces dispositions l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a été conçue dans l'esprit d'une division par deux du rythme national de consommation des espaces agricoles pour 2020. Elle prévoit la création d'un observatoire de la consommation des espaces agricoles. Celui-ci a été mis en place le 2 avril 2013. Il est chargé d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et d'homologuer des indicateurs d'évolution. Cet observatoire est décliné dans chaque département par une « commission départementale de la consommation des espaces agricoles ».

Code de l'urbanisme :

- ⤴ L'article L. 111-1-2 sur le règlement national d'urbanisme.
- ⤴ Les articles L. 122-1-1 à L122-19 portant sur le SCOT.
- ⤴ Les articles L. 123-1 à L 123-20 portant sur les PLU.
- ⤴ L'article R. 111-14 sur la limitation du mitage.

La loi littoral (article L 146-4 du code de l'urbanisme), en matière de gestion économe de l'espace, définit les principes suivants :

- ⤴ l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants ;
- ⤴ l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage ;
- ⤴ l'interdiction de toute construction dans la bande des cent mètres.

Les chartes agriculture, urbanisme et territoires des quatre départements de la région Poitou-Charentes réaffirment les enjeux sur leurs territoires d'une diminution de l'artificialisation des sols.

4 Lettre de cadrage pour la transition écologique pour l'année 2013, janvier 2013.

Liens pour les chartes de la région Poitou-Charentes :

- ⤴ [Charente](#)
- ⤴ [Charente-Maritime](#)
- ⤴ [Deux-Sèvres](#)
- ⤴ [Vienne](#)

Le Schéma régional climat, air et énergie de Poitou-Charentes affiche des objectifs en matière d'efficacité énergétique dans le secteur de l'urbanisme, et notamment en matière de maîtrise de l'étalement urbain :

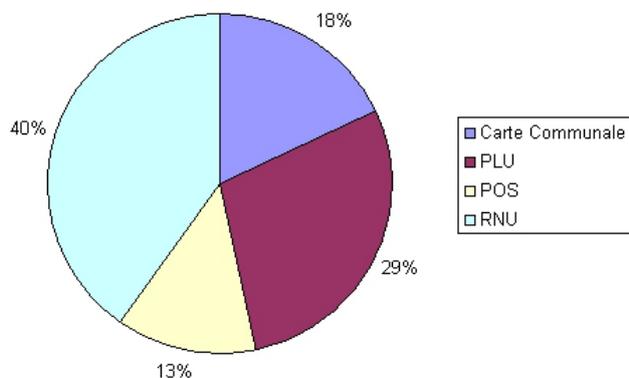
« Limiter l'étalement urbain par la recherche de formes urbaines moins consommatrices d'espaces et garantissant une qualité urbaine et une qualité de vie ;

Limiter la consommation foncière dans les PCET, SCOT, et PLU par l'introduction d'indicateurs ;

Inscrire dans les SCOT la part consacrée à l'extension et à la densification ».

1. Favoriser le développement de la planification afin de maîtriser la consommation d'espace

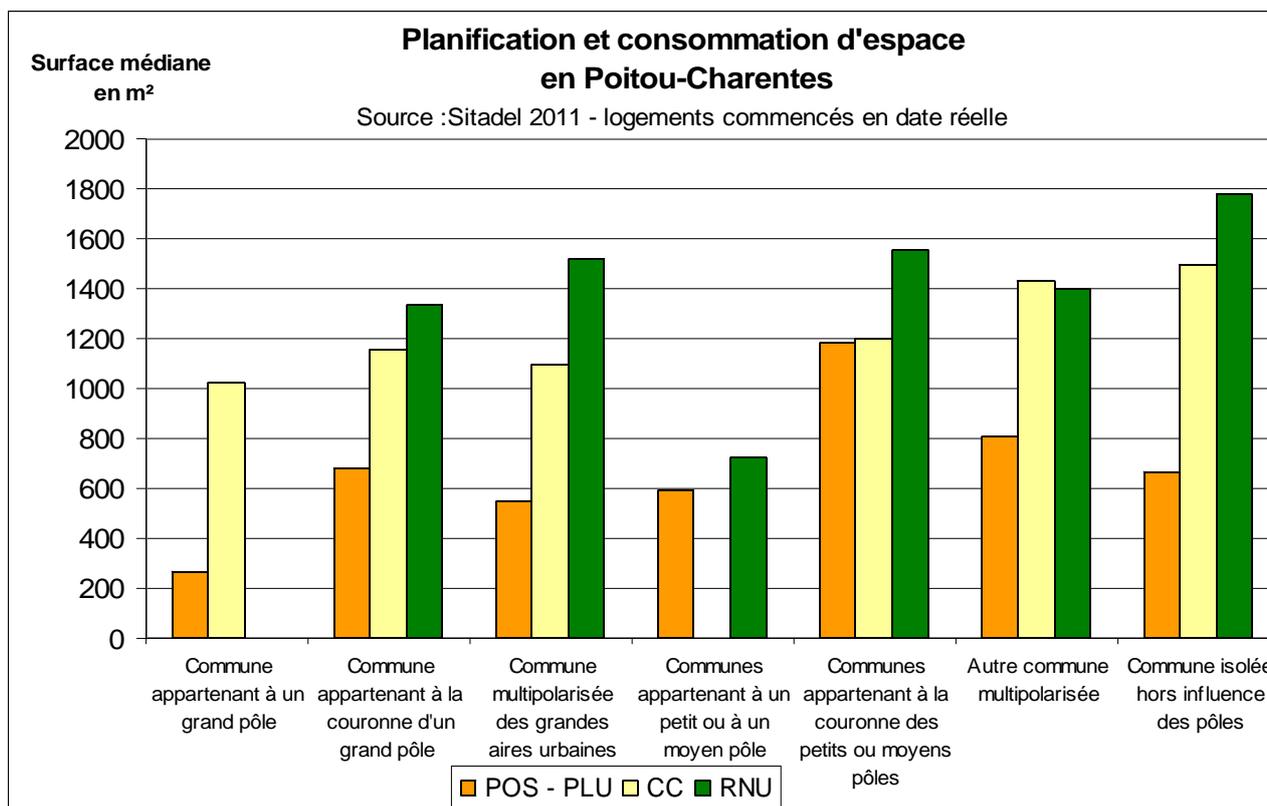
Répartition des documents d'urbanisme en Poitou-Charentes
Source - DGALN, 2012



60 % des communes de Poitou-Charentes ont, en 2012, un document d'urbanisme en vigueur sur leur territoire. Cette répartition est inégale entre les départements, la Charente-Maritime étant couverte à 77 % contre 37 % en Charente⁵.

Alors que 80 % de la construction de logements se concentrent sur des territoires couverts par des plans d'occupation des sols (POS) ou des plans locaux d'urbanisme (PLU), la valeur de la surface médiane des parcelles des logements sur ces territoires est bien inférieure à celle constatée sur les autres territoires couverts par une autre

réglementation.



POS : plan d'occupation des sols, PLU : plan local d'urbanisme, CC : carte communale, RNU : règlement national d'urbanisme

Plus on s'éloigne du grand pôle, et plus cette différence entre les surfaces médianes dans une même zone géographique est forte.

Par ailleurs, les communes sans document d'urbanisme (c'est-à-dire avec un règlement national d'urbanisme, 40 % des communes en Poitou-Charentes), et dans une moindre mesure celles

5 source : MEDDTL – DGALN – 2012

dotées de carte communale, consomment plus d'espace que les communes dotées d'un POS-PLU.

Ainsi, dans les communes isolées hors influence des pôles, la surface médiane dans une commune ayant un POS ou un PLU est inférieure de plus de 1000 m² à celle constatée avec le règlement national d'urbanisme (RNU) ou avec une carte communale.

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

■ **Produire une analyse argumentée sur les besoins** en logements, équipements et activités du territoire dans les documents d'urbanisme. Cette analyse est obligatoire, car les rapports de présentation doivent justifier les orientations du PADD, ainsi que les prescriptions traduisant sa mise en œuvre.

■ **Inscrire dans le SCOT la part de l'urbanisation consacrée à la densification, puis dans un second lieu à l'extension.**

■ **Promouvoir les plans locaux d'urbanisme (communaux et intercommunaux)** qui sont les outils les plus efficaces, à la disposition des collectivités pour organiser le développement de leur territoire en assurant une utilisation économe des espaces et la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels, des milieux et des paysages.

■ **Ne pas appliquer de coefficient de rétention foncière dans les zones à urbaniser à court terme.** La rétention foncière est un phénomène difficilement mesurable traduisant la réticence de propriétaires à céder leurs biens. Dans les zones à urbaniser à moyen ou long terme, l'application d'un taux de rétention doit être limitée et systématiquement justifiée. Les secteurs concernés devront faire l'objet d'une politique foncière volontariste.

Zoom sur le règlement national d'urbanisme :

Dans le cadre du règlement national d'urbanisme (RNU), l'objectif est de renforcer l'application du principe de constructibilité limitée (L. 111-1-2), en incitant à une réflexion globale de l'urbanisation à l'échelle communale ou intercommunale, en particulier l'élaboration d'outils de planification. En dehors des parties actuellement urbanisées, le principe général est l'interdiction de nouvelles constructions.

Boîte à outils et repères :

Fiche 1 Les besoins en logements

Éléments de synthèse de l'étude de la Dreal sur l'évaluation des besoins en logements à horizon 2020

Fiche 2 Évaluer les besoins en activités d'un territoire. Les éléments à prendre en compte.

Fiche 3 La densification et la planification

Les nouveaux dispositifs réglementaires pour favoriser la densification.

Fiche 4 Les surfaces moyennes des parcelles pour l'habitat

Présentation par département des surfaces moyennes de parcelles des logements

individuels, données issues de l'enquête sur le prix des terrains à bâtir.

Fiche 5 Le règlement national d'urbanisme

Éléments sur son application et ses enjeux.

Fiche 6 La rétention foncière

Éléments de définition.

Fiche 7 Fiche sur la prise en compte de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme.

Fiche 8 Les opérateurs fonciers

Présentation du rôle de l'EPF et de la SAFER.

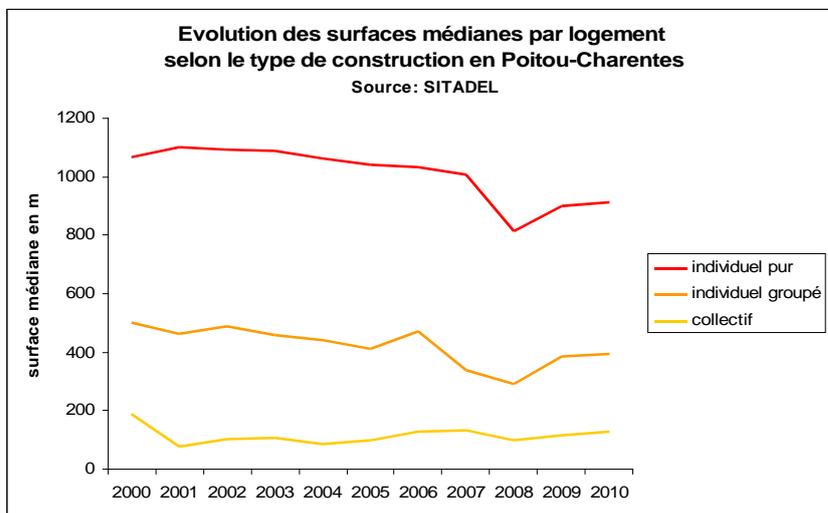
Pour aller plus loin :

▲ [Les publications du Certu](#) sur l'application du droit des sols et sur la planification

2. Développer des formes urbaines plus denses

Une prédominance du logement individuel.

Plus de 10 000 autorisations de construction de logements individuels ont été accordés au cours de l'année 2010, soit 75 % des permis de logements délivrés contre 53 % au niveau national. La maison individuelle sur grande parcelle reste le modèle prépondérant avec une surface médiane parcellaire de 913 m² en 2010 soit une surface de terrain quasiment 7 fois plus élevée que celle d'un logement collectif et plus de deux fois plus élevée que celle d'un logement individuel groupé (393 m²). Cependant, depuis une dizaine d'années, cette surface a légèrement diminué, d'une centaine de m².



Qu'est ce qu'une surface médiane ?

Si on prend l'exemple de l'ensemble des surfaces de parcelles d'un département, la surface médiane est la surface au-dessous de laquelle se situent 50% des surfaces du département. C'est de manière équivalente, la valeur au-dessus de laquelle se situent 50% des surfaces de ce territoire. La valeur médiane permet de ne pas surestimer les valeurs extrêmes.

Rappel : La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II » :

art. L. 121-1, « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminant les conditions permettant d'assurer dans le respect des objectifs du développement durable, l'équilibre entre :

- le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux

- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels (...).

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

- Promouvoir de nouvelles formes urbaines en proposant des alternatives dans l'aménagement au pavillonnaire sur grande parcelle
- Promouvoir l'utilisation d'outils fonciers adaptés pour favoriser le renouvellement des formes urbaines

Boite à outils :

Fiche 9 Étude sur les formes urbaines

[Présentation du guide de recommandations sur les formes urbaines et des documents de communication.](#)

Fiche 10 Formes urbaines et densités

Fiches départementales présentant les formes urbaines et quelques repères de densités, illustrés.

Pour aller plus loin :

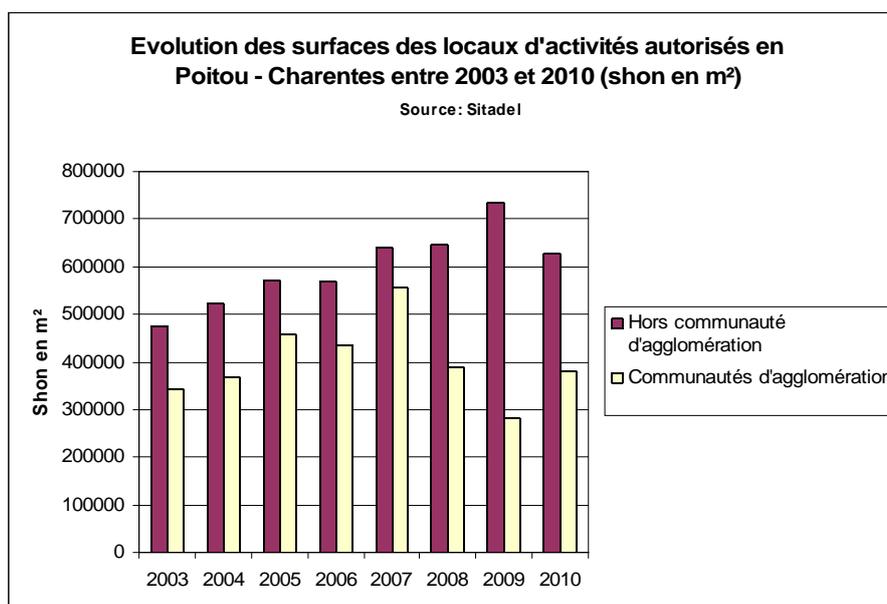
- ✦ [Guide sur les Outils de l'action foncière au service des politiques publiques](#), élaboré par le CERTU en 2006 proposant divers moyens d'actions à la disposition des collectivités locales, pour conduire des interventions foncières au service des politiques publiques. Guide en cours d'actualisation.
- ✦ Etienne Fatôme ,Yves Jégouzo, Jean-Pierre Lebreton, Soizic Marie, Michel Verpeaux, [La modernisation des outils de l'action foncière](#), janvier 2012. Rapport sur l'évaluation des instruments fonciers au service des politiques publiques.

3. Réinvestir les villes et les bourgs

La densité résidentielle moyenne régionale est de 14 logements / ha⁶. La Charente-Maritime se démarque avec une densité de 17 logements /ha. Les autres départements ont des densités plus faibles (14 logt / ha pour la Vienne, 12 pour les Deux-Sèvres et 13 pour la Charente).

L'urbanisation de nos territoires doit être pensée en favorisant une gestion économe de l'espace, soit en réinvestissant toutes les potentialités foncières disponibles dans le tissu urbain existant pour limiter la taille des extensions.

Concernant les activités, une tendance se dessine. Alors que jusqu'en 2007, 40 à 45 % des surfaces de locaux d'activités sont construites au sein des communautés d'agglomération, un changement significatif se produit à partir de 2008. Ainsi, en 2009, ce taux n'est plus que de 28 %. On assiste à un desserrement des activités économiques vers le périurbain.



L'enjeu est de savoir si cela ne relève que des effets de la crise ou si le périurbain est amené à accueillir de plus en plus d'habitants mais également d'activités.

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

- Identifier les terrains mobilisables au sein de l'enveloppe urbaine existante :
 - les dents creuses
 - les friches
 - le foncier public mutable
 - les logements vacants

- Porter dans les documents d'urbanisme et les programmes locaux de l'habitat la mise en place d'un objectif de renouvellement urbain : mise en place d'un indicateur de mesure du taux de construction au sein du tissu urbain existant.

6 Source : MAJIC 2009. La densité résidentielle est le rapport entre le nombre de logement et la surface des parcelles urbanisées pour l'habitat de la commune.

Boîte à outils :

Fiche 11 Fiche sur le Bimby

Éléments de présentation des travaux sur la densification du tissu pavillonnaire.

Fiche 12 Le renouvellement urbain

Synthèse des travaux engagés par la DREAL sur le renouvellement urbain.

Pour aller plus loin :

- Étude de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, La densité et la qualité des zones d'activités, 2010.

« Aujourd'hui, les espaces d'activités économiques apparaissent en marge des réflexions locales et nationales qui mettent en avant la conception de formes urbaines plus denses dans des quartiers d'habitats mieux intégrés à la ville. Pour dépasser le débat sur la nécessaire qualité des zones d'activités, l'agence d'urbanisme de Saint-Nazaire propose une évaluation de la densité ainsi qu'une analyse du rapport à l'espace d'un échantillon de zones économiques. Les marges de manœuvre pour une optimisation du foncier dans les anciennes zones d'activités sont mises en avant comme une alternative à l'ouverture de nouveaux sites périurbains, voire ruraux, qui impactent fortement les espaces naturels et agricoles. Cette étude réalisée par l'admn en 2009/2010 à la demande du Syndicat Mixte du SCOT s'appuie sur de nombreux exemples d'aménagements (fiches) et relaye des initiatives et des bonnes pratiques à l'œuvre dans les intercommunalités de la métropole. »

- DDT 49, Étude sur les formes urbaines des zones d'activités, 2011.

4. Suivre l'évolution de la consommation des espaces

Un diagnostic partagé de l'évolution de la consommation d'espace doit être mis en place. Du fait de la multiplicité des données et des sources pour assurer le suivi de la consommation d'espace, une mise en commun des connaissances et des pratiques à un niveau régional est nécessaire.

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

- Mettre en place des indicateurs communs de suivi de la consommation d'espace à l'échelle des SCOT et des PLU ou PLUI autour des problématiques suivantes :
 - Suivi de l'urbanisation
 - Suivi de l'occupation des sols

Rappel :

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, du 5 août 2009, dite « Grenelle I » acte que les collectivités territoriales devront fixer des objectifs chiffrés pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles après avoir mis en place des indicateurs de consommation d'espace.

Boîte à outils :

Fiche 13 Sources et indicateurs de suivi de la consommation d'espace

Synthèse sur les sources et indicateurs de suivi de la consommation d'espace disponibles.

Pour aller plus loin :

- ✦ Ouvrages du CERTU, [Consommation d'espaces par l'urbanisation - Panorama des méthodes d'évaluation](#), 2011.
- ✦ CGDD, [Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure](#), 2012.

Préserver les espaces agricoles en y limitant la construction des bâtiments agricoles et logements de fonction

Le cas des bâtiments nouveaux en zone agricole requiert une vigilance particulière. La piste à privilégier reste la mobilisation de l'existant (rénovation ou la réhabilitation de bâtiments) qui ne consomme pas ou peu de foncier supplémentaire, les extensions ne doivent toutefois pas amener à considérer le projet comme une nouvelle construction.

1. S'assurer de la nécessité et de la cohérence du projet de construction d'un nouveau bâtiment agricole

Pour atteindre cet objectif, les recommandations suivantes sont formulées :

- **Apprécier la nécessité à l'exploitation agricole de la construction d'un bâtiment en** prenant en considération les caractéristiques techniques de l'exploitation et les éléments sur l'implantation et la taille du nouveau bâtiment. (La production d'énergie (solaire) ne peut à elle seule justifier le projet de construction agricole)
- **Implanter les bâtiments au plus près des bâtiments existants de l'exploitation.** Des raisons techniques peuvent toutefois expliquer un certain éloignement comme la nécessité de parcours pour des volailles « plein air ».

Rappel : Article L. 311-1 du code rural et de la pêche, sont également considérés comme activités agricoles, les activités s'inscrivant dans le prolongement de l'acte de production, à condition que celles-ci demeurent accessoires par rapport à l'activité de production. Peuvent être concernés : la transformation et le conditionnement de produits agricoles, la vente à la ferme, l'hébergement, l'accueil, le camping à la ferme...

2. S'assurer de la nécessité de la construction d'un logement liée à la fonction agricole et de la pérennité de sa vocation

La construction d'une maison d'habitation aura des conséquences en termes de transmission, de pérennité de toute activité agricole. C'est pourquoi aucune activité ne peut faire l'objet d'une dérogation systématique.

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

- Outre la nécessité de présenter des activités agricoles au sens du code rural rappelé ci-contre, **une autorisation pour une maison d'habitation n'est pas délivrée pour les demandeurs qui ne sont pas agriculteurs à titre principal.**
- Une demande de logement d'exploitant qui serait proche de la retraite (moins de 5 ans) n'est à priori pas recevable. Le demandeur devrait justifier son projet en précisant pourquoi il aurait fait une grande partie de sa carrière sans logement à proximité et en quoi cela deviendrait une nécessité, ou pourquoi il a délaissé le logement qu'il occupait jusqu'alors pour en construire un nouveau.
- **La nécessité de la construction d'une maison d'habitation sur le site d'exploitation est à apprécier en fonction du type d'activité. L'activité doit nécessiter une présence rapprochée et permanente sur le site. Rentrent dans ce cas de figure les productions agricoles** nécessitant des soins constants exigeants et les interventions humaines non programmables y compris la nuit et les week-ends.

Deux cas de figure sont à distinguer :

- les activités nécessitant plutôt une présence en continu sur site
- les activités ne justifiant pas une présence en continu sur le site comme les cultures de plein champs, l'apiculture, l'élevage d'escargots, les pépinières, le maraîchage, l'arboriculture, l'horticulture, l'exploitation forestière, les gîtes ruraux ou encore l'accueil.

Rappel : Le demandeur d'une autorisation de construire une habitation doit être un agriculteur à titre principal. La jurisprudence regarde cette notion d'agriculteur à titre principal à travers les revenus que procure l'activité agricole ou la superficie de l'exploitation (CE 25 novembre 1988 n° 62068). Le poids de l'activité agricole dans les revenus n'est pas forcément proportionnelle au temps passé (CE. 7 nov.2012, n° 334424). Il faut la présence d'une activité agricole existante avant de prétendre à une dérogation pour une maison d'habitation.

De manière générale, les productions agricoles et activités associées peuvent être réparties comme suit (liste non exhaustive) :

Évaluer la nécessité d'un logement liée à la fonction agricole	
Productions pouvant la justifier.	Productions ne pouvant pas la justifier.
Élevages bovins lait. Élevages bovins viande allaitants. Élevages ovins, caprins, équins et porcins.	Tous les élevages cités ci-contre comprenant seulement de l'engraissement ; Élevages avicoles et cunicoles ; Élevages de pigeons et de gibiers ; Apiculture, héliciculture, pisciculture ; Cultures de plein champs (avec ou non de l'irrigation) ; Pépinières, maraîchage, arboriculture, horticulture, viticulture ; Exploitation forestière ; Activités de transformation à la ferme ou de vente directe ; Accueil à la ferme (gîtes ruraux, ferme pédagogique...).

Les activités non citées feront l'objet d'une analyse au cas par cas. Le volume de l'activité sera pris en compte pour justifier le nombre d'actifs devant être présents en continu sur le site d'exploitation.

- Implanter l'habitation de l'exploitant, lorsqu'elle est nécessaire, à proximité des bâtiments agricoles (moins de 100 m sauf impossibilité dûment démontrée). La maison fait partie des outils de production.
- La surface habitable présentée doit être cohérente avec la notion de logement de fonction nécessaire à l'activité d'une exploitation. (CE 16/03/1988).

Boîte à outils

Fiche 14 Point de repères sur les constructions dans l'espace agricole.

Ce que dit le SRCAE :

Le SRCAE fixe les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation un potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération (...).

Les objectifs quantitatifs : Le SRCAE Poitou-Charentes s'est fixé comme objectif de tripler à minima la part des énergies renouvelables dans la consommation régionale d'énergie finale d'ici 2020, soit un objectif plancher de 26% et une ambition de 30%.

Préserver les espaces agricoles et naturels tout en développant le photovoltaïque

L'énergie solaire photovoltaïque fait partie des filières dont un déploiement important est attendu pour répondre à l'objectif visant à porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 en France.

1. Privilégier l'implantation de panneaux en toiture, le potentiel énergétique le plus important

La transition énergétique doit être réfléchiée dans le cadre d'une politique énergétique globale portée par les collectivités. Cette politique énergétique doit promouvoir la sobriété énergétique (économies d'énergie dans le bâtiment et dans les transports), l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

Pour la France, la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité fixe à 5 400 MW la puissance photovoltaïque qui devra être installée sur le territoire national à l'horizon 2020. En Poitou-Charentes, l'objectif pour la région Poitou-Charentes est situé entre 807MW et 1418MW. La puissance photovoltaïque cumulée raccordée totale (toiture+sol) est actuellement d'environ 170 MWc pour une superficie totale de 127 ha en Poitou-Charentes. 14 centrales au sol sont en fonctionnement (dont 8 ayant une puissance supérieure à 250 kWc) pour une puissance totale de 28 MWc et une surface totale d'environ 63 ha. Ainsi 16 % de la puissance installée occupe la moitié de la surface totale équipée.

En comparaison, une éolienne engendre une emprise au sol d'environ 2000 m² (emprise directe, zones de grutage et chemins d'accès). Aujourd'hui environ 150 éoliennes sont en fonctionnement pour une puissance de 300 MW, ce qui induit une consommation d'espace d'environ **0,1 ha par MWc éolien installé** (soit un ratio de 10MWc/ha).

Le potentiel de déploiement au sol des centrales photovoltaïques a un rendement (puissance installée/ha) moindre qu'en toiture. Pour les parcs photovoltaïques au sol un ratio de l'ordre de 0,3 à 0,5 MWc/ha. En toiture les ratios sont d'environ 2 MWc/ha. La différence s'explique par le type d'installation : les parcs au sol disposent d'espace ne sont pas jointifs contrairement au photovoltaïque en toiture.

La construction de bâtiments « alibi » (par exemple de hangars « dit agricoles ») doit être proscrite, une telle pratique pouvant être à l'origine d'un détournement d'usage agricole. Il sera par conséquent privilégié l'implantation de panneaux photovoltaïques sur du bâti existant.

Chiffres clés

Eolienne : 10 MWc par hectare

Photovoltaïque en toiture : 2 MWc par hectare

Photovoltaïque au sol : 0,3 à 0,5 MWc par hectare

2. Rechercher prioritairement des sites dégradés pour l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol

Les anciennes carrières ou autres friches industrielles, les anciennes décharges, les terrains militaires désaffectés, les délaissés routiers représentent des opportunités pour ces implantations. Ces changements d'affectation peuvent être positifs quand ces espaces sont considérés comme stériles ou pollués et que les études ne laissent pas apparaître des impacts environnementaux forts. Certains sites, notamment les carrières, peuvent être favorables à la biodiversité. Les conditions de réaménagement de ces espaces sont soumis à certaines conditions techniques et réglementaires qu'il convient de prendre en compte.

Il peut être intéressant d'estimer le potentiel de développement au sol sur d'anciennes décharges, des sites pollués compatibles avec cet usage. Par exemple, en région Poitou-Charentes, une quinzaine de centres d'enfouissements techniques à l'arrêt sont répertoriés.

Centrale solaire réalisée sur des anciennes surfaces de stockage de déchets, par la société SVO Eco-Industries, filiale du groupe Séché Environnement. Le Vigeant (86)



  Thierry Degen - DREAL Poitou-Charentes

Boite à outils

Fiche 15 La gestion des sites et sols pollués : un enjeu d'aménagement du territoire [de sites et sols pollués a été élaborée par la DREAL en décembre 2011.](#)

[Une brochure informant les maires des différentes démarches à conduire en présence](#)

Cette démarche s'inscrit dans le Plan Régional Santé Environnement (PRSE) 2 du Poitou-Charentes.

3. Les projets de centrale solaire n'ont pas vocation à être installés sur des espaces agricoles, forestiers ou naturels

Les installations photovoltaïques au sol couvrent entre 30 à 50% de la surface des sols sur lesquels elles sont implantées, modifient l'écoulement des eaux de pluie, nécessitent un ancrage profond et l'enfouissement de lignes électriques dans le sol. Elles ont une durée de vie de 20 à 25 années et les modalités de leur démantèlement en fin d'exploitation ne sont pas garanties par la loi. Dans ces conditions, elles conduisent en fait à une artificialisation du sol, et induisent au mieux des systèmes de production extensifs et sur des surfaces utiles moindres que celles cultivées initialement.

Face à ce constat, les recommandations suivantes sont formulées :

- **Les projets de centrale solaire au sol n'ont pas vocation à être installés en zones naturelles, forestières, agricoles**, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage. Les installations photovoltaïques au sol sont en règle générale incompatibles avec l'exercice d'une réelle activité agricole ou pastorale.
- **Les espaces à urbaniser définis dans les documents d'urbanisme**, dont la vocation est d'accueillir des entreprises destinées à constituer le tissu économique local ou l'habitat, **n'ont pas vocation à accueillir de centrales photovoltaïques au sol**. L'implantation d'une centrale sur une telle zone conduirait à mobiliser des terrains et à obérer les possibilités d'accueil d'entreprises ou d'habitation, conduisant la collectivité à envisager l'extension de la zone initialement créée et ce, au détriment en général de zones agricoles.

Boîte à outils

Fiche 16 PLU et production d'énergie

Le CERTU a réalisé une fiche « [PLU et production d'énergie](#) » en octobre 2012 comprenant un volet réglementation applicable au parc photovoltaïque au titre du code l'urbanisme.

Pour aller plus loin :

- Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol ;
- Circulaire du 9 février 2012 sur la commission départementale de consommation des espaces agricoles ;
- Mise en œuvre de panneaux solaires photovoltaïques en Poitou-Charentes, informations utiles et recommandations, DREAL Poitou-Charentes – mai 2010 ;
- Appel à d'offres d'installation du photovoltaïque (1er appel d'offre et 2e appel d'offres) ;
- SRCAE ;
- « les paysages de l'énergie solaire, positions et recommandations de l'APCE », décembre 2010, association des paysagistes conseils de l'État (APCE).

Point de vue de l'État sur la gestion économe de l'espace en Poitou-Charentes

Rapport

juin 2013



Direction régionale
de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement
POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Poitou-Charentes

15 rue Arthur Ranc - CS 60539
86020 POITIERS cedex

Tél. 33 (0)5 49 55 63 63 - Fax. 33 (0)5 49 55 63 01

www.poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr

