



A ou N, peu importe, ce sont surtout les indices et le règlement des zones du PLU qui comptent.

© Dylan Marchal

URBANISME

Classer un milieu A ou N dans un PLU, ça change quoi ?

Bien que l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme (PLU) porte essentiellement sur les zones urbaines et urbanisables, le choix du classement des espaces « hors urbanisation » est devenu en quelques années un sujet de crispations du fait des difficultés économiques de la profession agricole et des injonctions de préservation et de reconquête de la biodiversité.

Le classement dans un zonage du PLU constitue un double enjeu : celui de la qualification de l'espace en question (reconnaissance d'une fonction, d'une valeur) et celui de sa destination affichée. Une parcelle est A (vocation agricole), N (vocation naturelle) ou U (urbanisable). Le vocabulaire binaire A/N du Code de l'urbanisme oppose ces deux qualifications et impose de choisir.

Si tout le monde s'accorde à classer en A les parcelles de grandes cultures et en N les espaces « délaissés » (milieux littoraux, d'altitude, certains milieux humides...), quelle position faut-il adopter pour les espaces agro-pas-

toraux façonnés et entretenus par l'activité agricole, et qui recèlent une grande richesse biologique ? Pourquoi les espaces forestiers, généralement exploités, sont-ils tous considérés comme « naturels » ? Au final : qu'est-ce qu'un milieu « naturel » ?...

De façon pragmatique, depuis un décret de 2012, le choix entre A ou N n'a pas d'incidence réelle sur ce qu'il est possible ou non de construire dans ces zones¹ : bâtiments, aménagements, équipements, voies et réseaux, clôtures, etc. Par ailleurs, ce qui pousse, ce qu'on plante, sème

ou récolte sur une parcelle ne relève pas des règles associées au classement. Dans les faits, c'est surtout l'affichage d'une vocation qui est en jeu. Schématiquement, la profession agricole revendique un classement le plus étendu possible en A pour faciliter la réalisation des équipements nécessaires, limiter l'implantation de tiers pour ne pas les exposer à des nuisances (bruit, odeurs...) et pour éviter un amoindrissement du champ d'intervention des SAFER en cas de cession de terrains à vocation agricole classés en N. Pour des raisons beaucoup plus symboliques, le classement en N d'espaces occupés par l'agricul-

ture est vécu comme une négation de l'existence de cette activité. La crainte existe par ailleurs que le zonage N ne serve de référence un jour à de nouvelles contraintes. A contrario, les associations de protection de la nature et les services de l'État en charge des sites paysages demandent le plus souvent un classement en N pour mettre en avant la dimension patrimoniale de l'espace considéré, même si son existence et sa préservation dépendent entièrement de l'activité agricole.

Face à cette nomenclature binaire, le classement en A ou en N dans les PLU est donc le résultat de compromis.

Dans le Vexin français par exemple, pays de grandes cultures, les rares espaces relevant de la double revendication agricole et naturelle se limitent à quelques prairies qui subsistent dans les vallées et autour des villages. Face à leur rareté, même si leur valeur biologique est limitée, le PNR préconise leur classement en N, sans nier pour autant leur caractère et leur vocation agricole et il demande que le règlement des zones N permette les constructions nécessaires à l'élevage.

Mais dans des régions où ces mêmes espaces sont dominants, quelle position adopter ? Un classement complet de la commune en N paraît difficilement envisageable car il « effacerait » symboliquement la réalité agricole

REPÈRE

DÉFINITION DES ZONES A ET N SELON LE CODE DE L'URBANISME (ARTICLES R. 151-22 ET R. 151-24)

- 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. Article R. 151-22
- N : Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :
 - 1/ soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;
 - 2/ soit de l'existence d'une exploitation forestière ;
 - 3/ soit de leur caractère d'espaces naturels ;
 - 4/ soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;
 - 5/ soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. (R 151-24)

locale. Inversement, classer en A la totalité d'une commune couverte par des prairies bocagères donnerait le sentiment de nier leurs qualités biologique et paysagère...

La solution passe souvent par des indices, adossés aux lettres A et N : Ah pour des zones humides agricoles dans le PNR Massif des Bauges, Npastorale pour les vastes étendues pastorales du PNR des Grands Causses, Ace ou Nce pour corridors écologiques dans le PNR Oise Pays de France².

Dans un contexte de premiers signes de rapprochement entre « naturel », « agricole » et « forestier » (observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers, commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, élargissement des domaines d'intervention des SAFER aux espaces naturels...), le projet de « décret PLU » soumis à la consultation publique en

septembre 2015 proposait le regroupement des zones A et N en « zones Naturelles, agricoles et forestières (NAF) ». Mais l'État a indiqué ensuite qu'il s'agissait d'une erreur, qui a été corrigée avant transmission au conseil d'État. Une occasion manquée de débat ? • **Patrick Gautier**, PNR Vexin français p.gautier@pnr-vexin-francais.fr, **Carole Robert**, APCA carole.robert@apca.chambagri.fr, **Thierry Mougey**, Fédération PNR de France tmougey@parcs-naturels-regionaux.fr

(1) Jusqu'en 2012, la zone N était définie comme une zone d'interdictions. Les communes avaient toutefois la possibilité d'autoriser certaines constructions, par exemple agricoles, à condition de le justifier.

(2) D'autres outils comme l'article L. 151-23, indépendant du zonage et du classement, permettent de définir des prescriptions sur des éléments identifiés, pouvant peser sur la gestion de ces espaces.

REPÈRE

ARTICLES 23 ET 24 DU DÉCRET DU 29 FÉVRIER 2012 RELATIF AUX DOCUMENTS D'URBANISME

En zone A ou N peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (et forestière pour les zones N) ;
- 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.



Que ce soit en zone A ou N, les possibilités de construire sont limitées, excepté pour l'activité agricole.