



SCoT du Pays de Retz

Modification n°1

Octobre 2017

1. CONTEXTE DE LA MODIFICATION

Le SCoT du Pays de Retz a été approuvé le 28 juin 2013.

Au regard des enjeux de confortement de l'activité agricole sur le territoire, le SCoT du Pays de Retz a cartographié les espaces agricoles dits pérennes, c'est-à-dire ayant vocation à conserver une fonction agricole au moins jusqu'à 2030. Ces espaces agricoles pérennes représentent 97% des espaces agricoles du territoire, soit 85 215 ha.

Depuis l'approbation du SCoT, quelques projets situés en espaces agricoles pérennes ont émergé dans le Pays de Retz, sans qu'ils aient pu à ce jour aboutir compte-tenu des dispositions du SCoT et de ses possibilités de dérogation volontairement restrictives. Toutefois, au regard de l'importance économique que peuvent revêtir certains de ces projets, il convient de s'interroger sur la pertinence d'une impossibilité systématique de déroger aux espaces agricoles pérennes.

La commission urbanisme et habitat du PETR a donc travaillé, en associant la chambre d'agriculture et la DDTM à cette réflexion, pour tenter d'identifier les cas qui pourraient justifier de déroger exceptionnellement au principe de pérennité de l'espace agricole, et les critères auxquels seraient soumis ces projets le cas échéant.

Une évaluation du SCoT est prévue en 2019, l'adaptation du DOO aurait donc pu s'inscrire dans ce calendrier, mais l'émergence d'un projet important, à forte valeur ajoutée pour le territoire, conduit les élus du Pays de Retz à engager une procédure de modification dès à présent afin de ne pas obérer la réalisation de ce projet.

2. CONTEXTE REGLEMENTAIRE

L'évolution des SCoT est régie par les dispositions du code de l'urbanisme (article L. 143-29 et suivants, article L. 143-32 et suivants).

Art. L. 143-32 et L. 142-33 du code de l'urbanisme :

« Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 143-29, le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 décide de modifier le document d'orientation et d'objectifs.

La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 qui établit le projet de modification ».

Art. L. 143-29 du code de l'urbanisme :

« Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 envisage des changements portant sur :

- 1° Les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;*
- 2° Les dispositions du document d'orientation et d'objectifs prises en application des articles L. 141-6 et L. 141-10 ;*
- 3° Les dispositions du document d'orientation et d'objectifs relatives à la politique de l'habitat prises en application du 1° de l'article L. 141-12 ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements ».*

Recours à la procédure de modification

Au regard des dispositions de l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, les modifications apportées au document d'orientations et d'objectifs relèvent de la procédure de modification, en tant que :

➤ S'agissant des orientations définies par le PADD, le PADD du Pays de Retz prévoit que « le SCoT a pour objectif de pérenniser l'activité agricole en périphérie de la trame urbaine des bourgs, villages et hameaux. Le SCoT souhaite également que le développement de l'agriculture intensive n'empêche pas l'organisation urbaine des communes, tant en termes d'activités économiques, d'équipements ou de logements. Le projet de développement du Pays de Retz organise la vie quotidienne autour d'une complémentarité entre agriculture, loisirs, activités et espaces résidentiels, biodiversité ».

Afin de donner une lisibilité du territoire agricole, le PADD prévoit également que « le SCoT définira des espaces agricoles dont la pérennité peut être assurée à 20 ans. Ces espaces seront quantifiés par le SCoT. Le statut d'espace agricole pérenne doit être la règle, les espaces susceptibles d'être utilisés par l'urbanisation doivent rester marginaux, du fait des objectifs de réduction de la consommation du foncier, et également du fait que le Pays de Retz dispose de réserves foncières dans ses POS et ses PLU ».

La présente modification ne remet donc pas en cause les orientations du PADD, puisqu'elle maintient le principe de pérennisation des espaces agricoles identifiés au DOO.

➤ Sur les dispositions du DOO prises en application des articles L. 141-6 et L. 141-10 : si la modification permet d'introduire une dérogation exceptionnelle au caractère pérenne des espaces agricoles identifiés au DOO, sous de strictes conditions, elle ne remet pas en cause le principe de pérennisation d'espaces agricoles (97% des espaces agricoles des PLU) ni leur localisation sur les cartes de l'annexe cartographique du DOO.

Ainsi le DOO précise que « le SCoT entend donc notamment donner une lisibilité à la profession agricole sur une durée suffisante pour permettre l'exercice de leur activité économique. [...] Pour répondre à cet objectif de définition d'espaces agricoles pérennes et ainsi participer à la volonté de réduction de consommation d'espace, le SCoT localise ces espaces agricoles pérennes à 20 ans. [...] Les documents d'urbanisme et les projets des collectivités doivent préserver les espaces agricoles pérennes définis par le SCoT et devront respecter le carroyage dans son enveloppe générale ».

Cette rédaction n'est pas remise en cause par la présente modification. Il était déjà possible de déroger aux espaces agricoles pérennes, pour les projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à DUP. La modification n°1 intègre simplement à cette mesure d'exception des projets à retombées économiques sous réserve qu'ils respectent une liste cumulative de critères stricts. De plus, la lisibilité sur l'exercice de leur activité économique est assurée par la compensation en terres de valeur économique égale.

➤ Enfin, les dispositions du document d'orientation et d'objectifs relatives à la politique de l'habitat ne sont pas impactées par la présente modification.

Déroulement de la procédure

Article L. 143-34 et suivants du code de l'urbanisme :

Lorsque le projet de modification porte sur des dispositions prises en application des articles L. 141-5, L. 141-12, L. 141-13, L. 141-16, L. 141-17, L. 141-20, L. 141-23, L. 141-24 et du premier alinéa de l'article L. 141-14, il est soumis à enquête publique par le président de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16.

L'enquête publique est réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement.

Avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public, le président de l'établissement public notifie le projet de modification à l'autorité administrative compétente de l'Etat et aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-8.

Les avis des personnes publiques associées sont joints au dossier d'enquête publique.

A l'issue de l'enquête publique, ce projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16.

Les personnes publiques associées consultées sont les suivantes :

- l'Etat,
- la Région
- le Conseil Départemental
- les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports
- les EPCI membres du PETR, par ailleurs compétents en matière de programme local de l'habitat
- la chambre de commerce et d'industrie
- la chambre des métiers et de l'artisanat
- la chambre d'agriculture

- le comité régional de conchyliculture
- les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes

3. OBJET DE LA MODIFICATION

La modification envisagée concerne le chapitre 2-1 du document d'orientation et d'objectifs, relatif au maintien des espaces agricoles.

Le DOO, qui s'inscrit dans le respect des orientations définies par le PADD, prévoit le maintien de 85 215 hectares d'espaces agricoles pérennes, c'est-à-dire dont la vocation agricole ne doit pas être remise en cause. Cette définition d'un objectif quantitatif d'espaces à préserver se double d'une représentation cartographique de ces espaces, via un système de carroyage qui s'appuie sur les diagnostics agricoles réalisés, au moment de l'élaboration du SCoT, par la chambre d'agriculture.

Le DOO stipule que « les documents d'urbanisme et les projets des collectivités doivent préserver les espaces agricoles pérennes définis par le SCoT et devront respecter le carroyage dans son enveloppe générale ». Il prévoit une exception pour « les éventuels projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à DUP, [qui] feront l'objet d'une attention particulière du SCoT pour leur réalisation afin d'en limiter au maximum les impacts sur des secteurs définis comme pérennes ». Enfin, s'agissant du cas particulier des carrières, compte tenu de [leur] importance à la fois spatiale et économique sur le territoire, les projets d'extension de carrières à l'horizon 2030 ont été identifiés et exclus des espaces agricoles pérennes. À l'occasion des évaluations du SCoT tous les 6 ans, les espaces agricoles pérennes concernés par les projets d'implantation et d'extension de carrières qui auraient émergé pourraient être identifiés, afin d'afficher le plus en amont possible les espaces agricoles dont la pérennité ne sera pas garantie au-delà de l'échéance fixée par le SCoT (2033) ».

La présente modification ne prévoit pas de changer le régime s'appliquant aux carrières, ni aux projets soumis à DUP (les projets routiers essentiellement). Elle introduit un caractère de dérogation **exceptionnelle** aux espaces agricoles pérennes pour certains projets économiques, sous réserve qu'ils respectent un certain nombre de critères cumulatifs présentés ci-après :

Critères	Explications
Projet à retombées économiques, avec création d'un minimum d'emplois	L'agriculture étant une activité économique à part entière, il convient que les espaces prélevés au milieu agricole conservent une vocation économique. Il ne s'agit par exemple pas de modifier la vocation agricole d'un espace pour y implanter des logements. Il semble difficile d'imposer un chiffre minimum d'emplois créés, puisque aucun type particulier de projet n'est visé, néanmoins ce point sera examiné avec attention par le comité syndical du PETR.
Intérêt a minima intercommunal du projet, avec retombées économiques pour le territoire d'accueil	Il s'agit de n'autoriser, en espaces agricoles pérennes, que des projets conséquents, d'une part afin d'en limiter le nombre, et d'autre part de s'assurer que les retombées économiques ne se limiteront pas au porteur de projet. En effet, compte-tenu des autres critères (et notamment celui de la compensation d'espaces agricoles, qui engage les exploitants, les propriétaires mais aussi le territoire d'accueil), il importe que les retombées soient larges : en termes d'emplois, mais aussi par exemple de fréquentation de la commune et de ses environs, d'incidences pour les autres acteurs économiques locaux, de reconnaissance pour le territoire, etc.
Inscription du projet dans une démarche éviter / réduire/ compenser (ERC) appliquée aux espaces agricoles	Il s'agit de faire un parallèle avec la démarche initiée par le ministère de l'écologie, en l'appliquant aux espaces agricoles. Ainsi 3 étapes sont nécessaires à la validation du projet : <ul style="list-style-type: none"> - les mesures d'évitement : elles permettent l'évitement de l'impact à la source sur des espaces agricoles. Elles concernent le choix du site, le choix de l'emprise du projet, de sa localisation fine sur

	<p>la parcelle, et certaines adaptations de période de travaux. Elles sont généralement intégrées au fur et à mesure de la définition du projet et sont examinées en fonction du choix du site.</p> <ul style="list-style-type: none"> - les mesures de réduction : elles consistent à maîtriser l'impact et à en réduire les conséquences pour l'exercice de l'activité agricole. Cela implique de connaître (qualifier et quantifier) l'impact initial et de prendre des mesures venant l'atténuer. La réduction significative de certains impacts peut être obtenue par des ajustements ciblés. Ces mesures de réduction des impacts relèvent généralement d'adaptations en phase de travaux ou en phase d'exploitation. Il peut également s'agir d'améliorations techniques. - les mesures de compensation : elles sont justifiées par l'existence d'impacts résiduels notables sur la ou les exploitations concernées. Elles doivent apporter des bénéfices nets au moins équivalents aux pertes induites par les impacts résiduels (<i>cf. détails dans la partie compensation ci-après</i>).
<p>Compensation des espaces agricoles pérennes prélevés à valeur agronomique ou économique équivalente pour l'exploitant</p>	<p>Cette compensation est nécessaire à double titre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne pas réduire l'enveloppe globale des espaces agricoles pérennes à l'échelle du Pays de Retz, puisque le SCoT s'est engagé sur la préservation de 85 215 hectares au total - permettre à l'exploitant de poursuivre son activité sans être pénalisé par l'implantation d'un projet sur ses surfaces d'exploitation <p>C'est pourquoi il convient que la compensation spatiale (c'est-à-dire qu'un hectare d'espace agricole pérenne prélevé doit être compensé a minima par un hectare d'espace qui n'était pas identifié comme pérenne sur la carte figurant dans les annexes cartographiques du DOO) soit faite à valeur agronomique ou économique équivalente, ceci étant qualifié au regard de la production impactée.</p> <p>En fonction de l'organisation spatiale de(s) l'exploitation(s) concernée(s), et de la localisation du siège et des bâtiments d'exploitation, les compensations pourront être recherchées sur les communes voisines, en accord avec elles, afin de rechercher la solution la plus propice à l'exploitant.</p>
<p>Association étroite du propriétaire, de l'exploitant et de la chambre d'agriculture pour les compensations, en prenant en compte les impacts directs et indirects :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réduction des surfaces de pâturage et d'épandage - impacts sur les circulations et les accès - impacts sur l'organisation de l'exploitation - conséquences sur l'approvisionnement en eau si des réserves d'eau sont impactées 	<p>Afin de minimiser au maximum les incidences pour l'exploitant, la définition des compensations doit prendre en compte l'ensemble des impacts directs et indirects pour le fonctionnement de l'exploitation agricole.</p> <p>C'est pourquoi une association étroite du porteur de projet avec le propriétaire, l'exploitant, la chambre d'agriculture et la commune d'implantation du projet, voire les communes voisines (<i>cf. supra</i>), est indispensable.</p> <p>La chambre d'agriculture pourra en effet, dans le cadre de ses missions d'accompagnement des agriculteurs et des collectivités, et au regard de sa connaissance fine de terrain, faire connaître aux porteurs de projets les données nécessaires à une réflexion associée sur les compensations : surfaces d'épandage, de pâturage,...</p> <p>Des démarches d'échanges parcellaires pourront, le cas échéant, être encouragées et soutenues.</p> <p>C'est en fonction des impacts directs et indirects estimés que les compensations seront définies, en respectant bien évidemment le critère de valeur agronomique / économique équivalente évoqué ci-dessus.</p> <p>La compensation s'apprécie à deux niveaux : celui de l'exploitant (<i>cf. supra</i>) et/ou (dans les cas par exemple où le terrain concerné est situé en espace agricole pérenne mais n'est pas exploité) celle du PLU, qui devra</p>

<p>- autres incidences le cas échéant</p>	<p>« rendre » au SCoT un équivalent en hectares d'espaces agricoles pérennes (= compenser les « carrés vert clair » de la carte des espaces agricoles pérennes prélevés). Ainsi, même si la carte des espaces agricoles pérennes ne sera pas modifiée, la comptabilisation et la relocalisation des espaces agricoles pérennes utilisés seront nécessaires.</p>
<p>Consommation d'espace : intégration des espaces consommés pour le projet dans le calcul de la consommation d'espace à des fins économiques</p>	<p>Le SCoT affiche des objectifs d'optimisation de la consommation d'espace dans les zones d'activités, en vue d'une diminution de 10% de la consommation d'espace.</p> <p>Afin de marquer leur engagement dans l'atteinte de cet objectif, et de limiter au maximum l'utilisation d'espaces agricoles pérennes, les élus du Pays de Retz intègrent au calcul d'optimisation de la consommation d'espace en zone d'activités les surfaces à vocation économique prélevées aux espaces agricoles pérennes.</p> <p>Ce critère, qui limite de fait la consommation d'espace dans les zones d'activités pour atteindre l'objectif fixé par le SCoT, restreint le nombre de projets pouvant s'inscrire dans la dérogation aux espaces agricoles pérennes. En effet les collectivités ne manqueront pas de s'assurer de la faisabilité économique du projet et de ses retombées pour le territoire, s'il doit freiner en contrepartie le développement de leurs zones d'activités.</p>
<p>Soutien du projet par la (les) commune(s) concernée(s) / l'EPCI auquel elle(s) se rattache(nt)</p>	<p>Ce critère est introduit afin de s'assurer que la commune d'accueil et l'EPCI auquel elle est rattachée sont favorables à l'implantation du projet et en acceptent les conséquences notamment en terme de consommation d'espace et d'implication dans la démarche de compensations.</p> <p>Ce soutien pourra se traduire par un courrier au président du PETR, une intervention d'un élu municipal et/ou communautaire lors du comité syndical du PETR... Mais il se traduira surtout dans les faits par une nécessaire révision du PLU(i), puisque les espaces agricoles pérennes étant classés en zone agricole dans les documents d'urbanisme locaux, il convient d'engager une révision, allégée a minima, pour en modifier la destination.</p>
<p>Avis favorable du PETR</p>	<p>Une fois l'ensemble des critères respectés, sur présentation de justificatifs, le projet fera l'objet d'un vote en comité syndical du PETR, ou le cas échéant en Bureau.</p>

L'introduction de ces critères dérogatoires prendra la forme d'un ajout de 2 paragraphes dans le texte du DOO, sans rien retirer de sa rédaction initiale.

4. JUSTIFICATION DE LA MODIFICATION

Pour définir les espaces agricoles pérennes, le SCoT s'est appuyé sur les diagnostics agricoles réalisés par la Chambre d'Agriculture en lien avec les intercommunalités, sur l'analyse de la consommation d'espace depuis 10 ans, le nombre de logements construits, les espaces disponibles dans les documents d'urbanisme et le cas échéant d'éventuels compléments permettant aux communes d'assurer leur développement à l'horizon 2030 dans le respect d'une réduction de consommation d'espace de 30 % pour les secteurs d'habitat résidentiel et d'optimisation de la consommation de foncier économique afin de tendre vers une diminution de 10 % de la consommation d'espace par les activités.

Cette analyse s'est appuyée sur les documents d'urbanisme en vigueur au moment de l'élaboration du SCoT, qui ont depuis, pour la plupart, été révisés ou mis en révision. Cette évolution des documents d'urbanisme locaux a pu entraîner localement quelques évolutions dans les projections spatiales des communes, tenant par exemple à des analyses de sols complémentaires (= identification de zones humides nouvelles) ou à l'émergence de projets qui n'avaient pas été envisagés au début des années 2010. A titre d'exemple, quelques mois avant l'approbation du SCoT, le déplacement de l'usine de production des galettes Saint-Michel, de Saint-Michel-Chef-Chef à Saint-Père-en-Retz, a été rendu

possible par une modification des espaces agricoles pérennes projetés, faute de quoi les parcelles situées autour de l'unité de production existante à Saint-Père-en-Retz, intégralement situées en espaces agricoles pérennes, n'auraient pu accueillir l'extension des bâtiments actuels, causant sans doute le déménagement des plus de 200 emplois de l'entreprise sur un autre territoire.

Cet exemple indique que, sans remettre en cause les objectifs de pérennisation des espaces agricoles, nécessaires à la préservation de cette activité et à la visibilité des exploitants, introduire un peu de souplesse dans le dispositif permet de pouvoir répondre efficacement à des situations d'urgence ou à l'émergence de projets stratégiques sur le territoire, tout en apportant des garanties sérieuses aux exploitants.

Le SCoT localise en effet à l'échelle de chaque intercommunalité les espaces agricoles pérennes à 20 ans et donne un seuil minimum d'espaces agricoles pérennes à atteindre par EPCI. A l'échelle du territoire du SCoT, 85 215 hectares sont classés en agricoles pérennes, soit 61,2 % du territoire et 97 % des espaces agricoles du territoire, les 3 % d'espaces agricoles non inclus dans les espaces agricoles pérennes auront toujours à terme, pour la plupart, une vocation agricole puisque au maximum, à raison de 120 ha/an d'urbanisation possible, 2400 ha «seulement» pourront être urbanisés (soit moins de 1,8 %). A titre d'information, sur la période récente, 115 ha en moyenne sont urbanisés chaque année.

En outre, au regard des critères cumulatifs extrêmement restrictifs introduits par la présente modification, le nombre de projets pouvant faire l'objet d'une dérogation seront vraisemblablement peu nombreux.

5. CHAPITRE 2 DU DOO MODIFIE

L'évolution de la rédaction du DOO porte sur le chapitre 2-1 – Maintenir les espaces agricoles, assurer la pérennité des espaces agricoles et des activités de pêche

Rédaction actuelle du SCoT :

« Les éventuels projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à DUP feront l'objet d'une attention particulière du SCoT pour leur réalisation afin d'en limiter au maximum les impacts sur des secteurs définis comme pérennes. »

Rédaction issue de la présente modification :

« Les éventuels projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à DUP feront l'objet d'une attention particulière du SCoT pour leur réalisation afin d'en limiter au maximum les impacts sur des secteurs définis comme pérennes. »

« Outre les projets soumis à DUP, une dérogation au caractère pérenne des espaces agricoles identifiés comme tels pourra exceptionnellement être accordée aux projets à retombées économiques répondant aux critères cumulatifs suivants :

- Création d'un minimum d'emplois
- Intérêt a minima intercommunal du projet, avec retombées économiques pour le territoire d'accueil
- Inscription du projet dans une démarche éviter / réduire/ compenser (ERC) appliquée aux espaces agricoles
- Compensation des espaces agricoles pérennes prélevés à valeur agronomique ou économique équivalente pour l'exploitant
- Association étroite du propriétaire, de l'exploitant des terrains concernés et de la chambre d'agriculture pour les compensations, en prenant en compte les impacts directs et indirects à l'exploitation (*réduction des surfaces d'épandage, de pâturage, impacts sur les circulations, les accès, l'organisation de l'exploitation, les conséquences sur l'approvisionnement en eau si réserves d'eau impactées, etc.*)
- Intégration des espaces consommés pour le projet dans le calcul de la consommation d'espace à des fins économiques (réglementée par le SCoT, cf. chapitre 1-2)

- Soutien du projet par la (les) commune(s) concernée(s) et l'EPCI auquel elle(s) se rattache(nt)
- Avis favorable du PETR »