PEAN Pornic agglo Pays de Retz

Création du périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles naturels périurbains.

Loire Atlantique

A2. Résumé non technique

Sommaire

1. Les fondamentaux et la portée d'un PEAN 5
1.1. Le dispositif législatif 5
1.2. Les principes d'intervention foncière 6
1.3. Le programme d'action 6
2. La construction du présent projet 7
2.1. La mise en œuvre de PEAN en Loire-Atlantique 7
2.2. La définition des enjeux de la création du PEAN 8
2.2.1. Pour les communes et Pornic agglo Pays de Retz 8
2.2.2. Pour le Département 9
2.2.3. Pour la Chambre d'agriculture 10
3. Le périmètre du PEAN 10
3.1. La définition du périmètre 10
3.2. La caractérisation du périmètre 12
4. Les bénéfices attendus 16
5. Le programme d'actions associé 18
6. Conclusion 19

Le projet du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz a été élaboré avec le concours des collectivités et organismes suivants :

PORNIC agglo PAYS DE RETZ

La Plaine sur mer

Pornic VILLE BALNÉAIRE

PICTONUM VIRTUS BRITONUM FIDES

Commune de La Bernerie-en-Retz

LES MOUTIERS EN RETZ

CHAMBRE D'AGRICULTURE PAYS DE LA LOIRE

AURAN

Editorial

Depuis 1950, nous avons artificialisé deux fois plus de terres en Loire-Atlantique que toute l'humanité avant nous sur ce même territoire ! En passant de 28 000 hectares artificialisés en 1950 à 95 000 ha aujourd'hui, c'est l'équivalent d'une exploitation agricole moyenne actuelle (66 ha) qui a disparu toutes les trois semaines depuis 70 ans… Alors que nous aspirons à augmenter la part des produits locaux dans notre alimentation, les terres agricoles sont pourtant les premières touchées par cette frénésie de consommation foncière. Par ailleurs, la destruction d'espaces naturels représente la première cause de l'effondrement de la biodiversité conduisant à une extinction d'espèces massive.

Des efforts ont été réalisés ces dix dernières années et le rythme de la consommation des terres a été diminué de moitié en Loire-Atlantique, en passant d'environ 985 ha par an dans les années 2000 à environ 481 ha par an dans les années 2010 puis 365 ha par an dans les années 2020. Ce ralentissement est remarquable, il est notamment dû à une meilleure maîtrise des outils d'urbanisme (SCOT et PLU). Mais il demeure insuffisant : à ce rythme, ce sont 16 400 ha supplémentaires de terres agricoles et d'espaces naturels qui auront disparu d'ici 2050.

Il existe aujourd'hui une réelle urgence foncière à agir. La question n'est plus de savoir si nous devons ou non nous astreindre à l'objectif de zéro artificialisation nette, mais comment.
A l'heure où la mobilisation de tous les acteurs pour relever ce défi majeur s'organise, le Département est engagé pour amplifier les actions permettant d'atteindre l'objectif de neutralité foncière et souhaite poursuivre l'accompagnement des communes et des intercommunalités.
Agir et accompagner pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels, qui concourent à la vitalité économique, aux équilibres écologiques et au cadre de vie de notre département. Agir et accompagner, dès aujourd'hui et en proximité, pour sécuriser les surfaces agricoles et les protéger de l'artificialisation, mais aussi du mitage, de la cabanisation et des conflits d'usages.

Pour cela, les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) sont de formidables outils. Ils garantissent, sans limitation de durée, la destination agricoles des terres comprises dans leurs périmètres. Ils permettent le recours à la préemption dès lors que la destination agricole d'une terre n'est pas garantie dans le cadre d'une vente. Ils favorisent la mise en place d'actions de protection notamment afin de préserver la ressource en eau et de promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Enfin, ils concourent à dynamiser l'activité agricole par la mise en œuvre de plans d'actions adaptés aux caractéristiques de chaque territoire.

La création d'un nouveau PEAN de près de 1 380 hectares sur le territoire de 4 communes de Pornic agglo Pays de Retz nous permettra d'agir collectivement pour la protection et la valorisation des espaces naturels et agricoles. L'engagement de l'ensemble des acteurs permettra de protéger ces terres dans un environnement littoral et rétro-littoral particulièrement vulnérable à l'urbanisation.
Au-delà d'un périmètre, cette démarche est avant tout destinée à se donner les moyens d'agir sur les grands enjeux présents dans le pays de Retz : préserver le foncier contre l'urbanisation et la spéculation, lutter contre la cabanisation et le mitage des terres agricoles, favoriser l'installation ou la transmission des exploitations ou encore reconquérir des espaces agricoles délaissés ou en friche.

Nous ne réussirons à atteindre ces objectifs que par une action publique volontariste, s'appuyant sur un consensus des acteurs locaux, qu'ils soient agricoles, naturalistes, économiques ou riverains. Ce projet de création de PEAN résulte de l'initiative publique conjointe de 6 grands partenaires que sont le Département, les Villes de La Plaine-sur-Mer, Pornic, La Bernerie-en-Retz et Les Moutiers-en-Retz *et Pornic agglo Pays de Retz. Il incarne une politique volontariste de préservation des espaces naturels et de développement de l'activité agricole, garante par ailleurs des grands équilibres environnementaux du territoire.*

INTRODUCTION

La présente notice a pour objet de présenter et justifier le projet de création du **périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains** (PEAN) de Pornic Agglo Pays de Retz.
Face aux phénomènes d'artificialisation des sols, de cabanisation, de pression foncière, de déprise agricole et de morcellement des terres, les communes de La Plaine-sur-Mer, Pornic, La Bernerie-en-Retz, Les Moutiers-en-Retz ainsi que Pornic agglo Pays de Retz ont souhaité mettre en place un PEAN.
Le Département souscrit à cette création, conformément aux dispositions de son projet stratégique pour la période 2021-2028 intégrant l'émergence de nouveaux PEAN ou l'extension de ceux existants.

1. Les fondamentaux et la portée d'un PEAN

1.1. Le dispositif législatif

« La protection des espaces agricoles et naturels périurbains », a été introduite par la loi du 23 juillet 2005 relative au développement des territoires ruraux, codifié dans le Code de l'urbanisme (CU), dans ses articles L143-1 et suivants, devenus L113-15 et suivants. La responsabilité de la création des PEAN est confiée aux départements selon l'article L113-16 du Code de l'urbanisme.

Un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels ou PEAN, est un lieu d'intervention foncière et d'action en faveur de l'agriculture et de la nature, dans le respect et la prise en considération des enjeux croisés de l'économie agricole et environnementaux. **C'est un outil pérenne** dont l'objectif est de confirmer, sur le long terme, **la vocation naturelle et agricole d'espaces périurbains.** Une fois établi**, il ne peut être réduit que par décret interministériel.** La création d'un PEAN résulte d'une volonté politique de **protéger l'agriculture périurbaine, maîtriser l'urbanisation et reconquérir les espaces en déprise agricole et non entretenus.** L'outil de PEAN vise à préserver les espaces agricoles et naturels et contribue à atteindre les objectifs du Zéro Artificialisation Nette et ceux de la loi Climat et résilience.

Un PEAN se caractérise par :

- Un **périmètre** co-construit avec les communes et EPCI-FP (Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre) et justifié (à l'échelle cadastrale) par les bénéfices attendus sur l'agriculture, la forêt et l'environnement, comprenant les espaces agricoles et naturels périurbains publics et privés en zone Agricole (A) et Naturelle (N) du PLU (Plan Local d'Urbanisme). Les zones Urbaines (U) et à urbaniser (AU) du PLU ne peuvent pas être incluses ;
- Un **programme d'actions** ;
- Un **outil de maîtrise foncière** avec un droit de préemption ouvert au bénéfice du Département et un suivi des déclarations de vente opérées par la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural) via une convention.

Le PEAN n'est pas un zonage prescriptif au sens du règlement des documents d'urbanisme, mais un périmètre de protection, d'intervention foncière et d'action en faveur de l'agriculture et de la nature, dans le respect et la prise en considération des enjeux croisés de l'économie agricole et environnementaux. **Il n'autorise pas en son sein de création des secteurs urbanisés ou à urbaniser, sauf à diligenter une procédure de retrait des parcelles concernées.** Si les usages des territoires concernés par le projet peuvent être précisés, infléchis, au travers du plan d'actions, **ses objectifs et son programme d'actions ne modifient pas le règlement d'urbanisme applicable. Ainsi, un PEAN n'a pas d'incidence sur les règles de constructibilité et d'aménagement.**

Précisément, **le PEAN n'a pas vocation à interdire les constructions ou extensions de logements, ouvrages et équipements que les documents d'urbanisme autorisent dans leur règlement**, en zones A et N, pour autant que ces équipements ne nécessitent pas de création de zones urbaines ou à urbaniser pour les recevoir. Il en est ainsi des équipements nécessaires à l'agriculture, à la promotion des déplacements doux, des équipements collectifs (comme une déchèterie ou une station d'épuration des eaux usées), des aménagements routiers, ou de sécurité routière, des équipements concourant au développement des énergies renouvelables, ou des extensions mesurées de l'habitat, y compris quand le règlement du PLUi les autorise.

Le périmètre d'intervention d'un PEAN est annexé aux PLU. Le PEAN doit également être compatible avec le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale).

La procédure nécessite l'accord des collectivités compétentes en matière d'urbanisme ainsi que l'avis de la structure en charge du SCoT, de la Chambre d'Agriculture et de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) si celui-ci est rendu.
Un tel projet, mis à part son programme d'action, est soumis à **enquête publique** selon la procédure prévue aux articles R.123-7 à R. 123-23 du Code de l'environnement, par le président du Conseil départemental qui exerce les compétences attribuées au préfet par ces dispositions, avant validation en assemblée départementale.

1.2. Les principes d'intervention foncière

L'outil de maîtrise foncière associé au PEAN (articles L 113-24 et 25 du Code de l'urbanisme), permet au Département d'acquérir des terrains selon trois voies distinctes, dont le programme d'actions décrit les modalités :

- L'accord à l'amiable,
- La préemption par activation du droit de préemption de la SAFER au profit du Conseil départemental, ou directement par le Conseil départemental en zone de préemption Espace Naturel Sensible (ENS),
- L'expropriation, en dernier recours qui est soumise aux dispositions de l'article L1 du Code de l'expropriation qui prévoit que le projet qui motive cette expropriation soit déclarée d'utilité publique. La procédure d'expropriation reste soumise aux dispositions de l'article L1 du Code de l'expropriation qui prévoit que le projet qui motive cette expropriation soit déclaré d'utilité publique.

Le programme d'actions décrit les modalités de l'intervention foncière, étant entendu que **l'acquisition par voie amiable ou à fortiori contentieuse n'est pas pour le Département une fin en soi, mais un moyen d'atteindre les bénéfices attendus du PEAN**. Le Département mandate, conformément à la réglementation, la SAFER pour l'exercice du droit de préemption, par convention pluriannuelle. Les biens ainsi acquis n'ont pas généralement vocation à rester en propriété du Département. En vue de satisfaire aux objectifs définis par le programme d'actions, celui-ci les rétrocédera ou les louera, en accompagnant l'acte de rétrocession ou de location d'une convention assurant notamment que l'usage du terrain sera conforme aux objectifs du PEAN et modalités du programme d'actions.

1.3. Le programme d'action

C'est la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui précise que les périmètres de PEAN doivent être associés à des programmes d'actions. Ceux-ci ne modifient pas le règlement d'urbanisme.

D'après le L113-21 du Code de l'urbanisme, le programme d'action est élaboré, en accord avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents. Il précise :

- Les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole,
- La gestion forestière,
- La préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre.

Le programme d'action n'est pas soumis à enquête publique.

2. La construction du présent projet

2.1. La mise en œuvre de PEAN en Loire-Atlantique

Garant d'un développement harmonieux des territoires, le Département entend mettre en œuvre l'ensemble des outils à sa disposition pour assurer l'équilibre indispensable entre le développement de l'économie, la préservation de l'agriculture et des espaces naturels.

C'est dans ce cadre que le Département s'est saisi de l'outil PEAN introduit par la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux. Il permet de **préserver le foncier agricole, bâti ou non, en contenant son urbanisation ou son artificialisation.** La plus-value de leur mise en œuvre, tient au confortement et au développement des circuits de proximité, vecteurs de lien social et d'emplois non délocalisables. Ils intègrent aussi le souci d'un équilibre entre agriculture, préservation et mise en valeur de l'environnement. À ce jour, trois PEAN ont été instauré en Loire-Atlantique. En outre, le Département a réaffirmé sa politique générale de préservation et d'équilibre des territoires dans son projet stratégique 2021-2028.

Extraits du projet stratégique 2021-2028 :

« Le projet de mandat 2021-2028 reprend tous les engagements pris lors des élections départementales. Il répond à trois ambitions majeures : mettre en place un nouveau contrat social et territorial pour conforter la solidarité entre les habitants et agir en direction des personnes les plus en difficulté, reconquérir les équilibres écologiques pour préserver notre richesse environnementale et accélérer la transition écologique et agricole, et enfin encourager le renouveau de l'engagement citoyen. ».

Le Département réaffirme ainsi son ambition de développer de nouveaux PEAN, ou d'étendre ceux existants, dans un objectif de protection du foncier agricole et naturel à très long terme. Les bénéfices attendus de leur mise en place intègrent des enjeux de confortement et de développement des circuits de proximité, vecteurs de lien social et d'emplois non délocalisables. Ils intègrent aussi le souci d'un équilibre entre agriculture, préservation et mise en valeur de l'environnement, à la hauteur des situations concernées.

Le Département a également réaffirmé son engagement pour favoriser un développement équilibré de son territoire au sein duquel espaces urbains, périurbains et ruraux doivent se compléter et interagir dans un objectif de solidarité territoriale et de développement durable. Il a souhaité renforcer cet engagement en approuvant une **stratégie d'intervention pour les espaces agricoles et naturels** qui implique une nécessaire vision décloisonnée entre ses politiques publiques. Ce document a été approuvé en assemblée départementale en date du 25 mars 2019 et rappelle que la Loire-Atlantique est un territoire d'une grande biodiversité dont l'attractivité entraîne une urbanisation dynamique consommatrice de foncier qui accentue la pression sur les espaces naturels et agricoles. Pour y faire

face, la stratégie d'intervention pour les espaces agricoles et naturels s'appuie sur quatre grandes orientations :

- Viser la zéro artificialisation nette,
- Sécuriser les espaces agricoles,
- Lutter pour la biodiversité et
- Découvrir et préserver la nature.

Les modalités d'intervention sont déclinées dans des fiches thématiques, dont la première s'intitule : « Agir sur le foncier naturel et agricole ».

2.2. La définition des enjeux de la création du PEAN

2.2.1. Pour les communes et Pornic agglo Pays de Retz

Depuis plusieurs années, les élu.e.s du territoire (communes et communauté d'agglomération) expriment la volonté très forte d'agir concrètement à la protection des terres agricoles et naturelles, pour disposer des conditions nécessaires à la pérennisation et au développement d'une agriculture durable sur le territoire et contribuer à la préservation des enjeux environnementaux.
Ceci s'est notamment traduit par la mise en place de zones agricoles pérennes, via le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz, et d'espaces naturels protégés dans les PLU communaux. Pornic agglo Pays de Retz, dans le cadre de sa stratégie foncière économique, et les communes, dans le cadre de leurs stratégies foncières pour l'habitat, ont le souci de réduire les consommations d'espaces agricoles et naturels, dans le respect de la trajectoire de zéro artificialisation nette (ZAN) fixés par la Loi Climat et résilience d'août 2021, à horizon 2031.
De plus, Pornic agglo Pays de Retz, en lien avec les communes, mène depuis plus de 10 ans des actions pour la préservation et la reconquête du foncier agricole, qui est l'un des enjeux majeurs du territoire. Ces actions se concrétisent par :

- L'identification et la reconquête des friches agricoles, en partenariat avec la Chambre d'agriculture (action en partie financée par le Département via l'appel à projets « reconquête du foncier agricole ») ;
- La sensibilisation des propriétaires fonciers pour lutter contre les rétentions et spéculations foncières ;
- Le suivi des ventes en zones agricoles et naturelles, via une convention avec la SAFER et demandes d'intervention en préemption en révision de prix lorsqu'une vente va à l'encontre de la préservation des espaces agricoles et naturels (usages détournés ou illégaux -telle la cabanisation- impactant la destination agricole ou naturelle des terrains et pouvant engendrer des risques de pollutions ou d'atteinte à l'environnement, coût du foncier excessif non accessible aux agriculteurs locaux…) ;
- La mise en place d'un observatoire de suivi des espaces agricoles et naturels et de l'activité agricole.

A noter, malgré l'existence de règlementations et lois contre la cabanisation, les collectivités éprouvent des difficultés à lutter efficacement contre le phénomène de cabanisation. En ce sens et dans ce cadre, le PEAN est considéré comme un outil complémentaire et non substitutif.

Depuis 2009, des conventions de partenariat pluriannuelles sont signées entre la collectivité (Communauté de communes de Pornic et Communauté de communes Cœur Pays de Retz, puis Pornic agglo Pays de Retz depuis la fusion en 2017) et la Chambre d'Agriculture qui traduisent la volonté de mener une réflexion partagée entre la profession agricole et les élu.e.s locaux. Ce protocole de partenariat vise à collaborer au maintien d'une agriculture dynamique, innovante et durable sur le territoire.

La dernière convention signée en 2022 pour l'ensemble du territoire de Pornic agglo Pays de Retz vise à mettre en œuvre 4 grandes orientations :

- La préservation et la reconquête du foncier agricole ;
- L'adaptation au changement climatique, l'accompagnement de l'agriculture dans les transitions énergétiques et écologiques ;
- Le maintien de l'économie agricole ;
- La communication/sensibilisation de la population sur l'agriculture.

Dans un contexte littoral, soumis aux problématiques péri-urbaines, comme celui de Pornic agglo Pays de Retz, le maintien et le développement de l'activité agricole sont rendus complexes du fait notamment de la tension foncière et de la concurrence d'usage des terres, souvent convoitées, particulièrement sur les communes littorales. L'objectif du travail mené sur le territoire est bien de consolider les exploitations agricoles existantes et de permettre l'installation de nouveaux agriculteurs.

Cette ambition s'inscrit dans la mise en œuvre du Plan Climat Air Energie Territorial de Pornic agglo Pays de Retz, adopté en 2019, et du Projet Alimentaire Territorial du Pays de Retz, adopté en 2021. Ces documents-cadres visent à pérenniser le foncier agricole pour consolider l'activité économique agricole du territoire, en réduisant la consommation des espaces agricoles et naturels. Ils comptent aussi sur l'adaptation des pratiques agricoles et la préservation des ressources naturelles pour faire face aux transitions climatiques et écologiques nécessaires à la durabilité de notre agriculture. Celle-ci devant être en capacité de proposer aux habitants du territoire une alimentation locale, de saison et accessible, pour assurer la résilience de notre territoire au regard des défis environnementaux.
Dans cette perspective, les communes de La Bernerie-en-Retz, La Plaine-sur-Mer, des Moutiers-en-Retz et de Pornic et Pornic agglo Pays de Retz attendent du PEAN :

- **De préserver et de reconquérir les espaces agricoles** au regard des dynamiques de déprise agricole et de mutation vers des usages non agricoles (entraînant notamment un phénomène de morcellement du foncier agricole) mais aussi compte tenu du phénomène de spéculation foncière et du niveau de disponibilité et d'accessibilité au foncier agricole à l'œuvre sur le territoire ;
- **De préserver les espaces naturels et les espaces agricoles** au regard du phénomène de cabanisation et de l'intérêt de confortement des boisements et du bocage ;
- **De maintenir et développer une agriculture économiquement viable et pérenne**, considérant notamment le nombre croissant de friches agricoles, le taux de renouvellement des générations d'agriculteurs et les difficultés à la reprise et à l'installation d'exploitations agricoles pouvant être rencontrées ;
- **D'améliorer les liens sociaux entre les agriculteurs, les autres usagers du territoire et la population, afin de mieux faire connaître le rôle des agriculteurs dans la mise en valeur des espaces agricoles et naturels et de contribuer à la valorisation de leur travail**, dans une logique de conciliation des usages et de partage harmonieux de l'espace rural.

2.2.2. Pour le Département

Le Département promeut la mise en place d'une protection durable des espaces agricoles et naturels, à travers la mise en place des périmètres de PEAN. Pour cela, il a lancé en 2006 une première étude d'analyse territoriale, fondée sur la dynamique de l'occupation du sol et des évolutions de l'urbanisme qui a mis en évidence, parmi les territoires « cible », les zones périurbaines.

Dans une approche fondée sur l'intérêt comparé de la mise en place de PEAN ou d'ENS (étude de spatialisation du Plan départemental des espaces naturels) prenant en considération des éléments environnementaux au-delà de la seule approche urbanistique, la nécessité de préserver les espaces périurbains, notamment pour une bonne partie de ces secteurs, a pu être confirmée.

Le Département a réaffirmé sa politique générale de préservation et d'équilibre des territoires dans le projet stratégique 2021-2028, conséquence d'une croissance démographique départementale soutenue et de son dynamisme économique.

Le projet stratégique affirme notamment la poursuite de l'action départementale en faveur de la préservation des terres agricoles et naturelles. Il entend encourager la création de nouveaux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) et l'extension des PEAN existants. Le présent dossier s'insère donc parfaitement dans cette politique. Il concerne un secteur où la dynamique agricole encore présente doit être durablement confortée, sur un territoire qui cumule la pression foncière induite par l'attrait touristique du littoral proche.

2.2.3. Pour la Chambre d'agriculture

Les enjeux du PEAN pour la profession agricole sont de :

- Pérenniser l'agriculture présente sur le territoire,
- Permettre la valorisation agricole des terres sous-exploitées ou en friche par la sensibilisation des propriétaires fonciers,
- Lutter contre le morcellement des parcelles agricoles lié à la cabanisation et aux terrains de loisirs illégaux,
- Favoriser l'accès au foncier pour les entreprises agricoles,
- Favoriser la restructuration foncière des exploitations,
- Maintenir une activité d'élevage,
- Conserver les prairies et le bocage lié à l'élevage,
- Lutter contre la spéculation foncière et concurrence des terrains de loisirs,
- Protéger la vocation agricole pérenne du foncier qui garantisse et favorise les décisions d'investissement, de transmission et d'installation,
- Anticiper le renouvellement des générations et l'installation de jeunes agriculteurs,
- Favoriser la transmission et la reprise des exploitations agricoles,
- Aménager l'espace pour permettre le bon fonctionnement des exploitations,
- Faciliter la cohabitation entre les différents usages du territoire (circulation, tourisme).

La Chambre d'agriculture accorde une importance toute particulière au programme d'actions du PEAN. En effet, l'intérêt du programme d'actions est de :

- Définir des actions en fonction du contexte et des attentes des territoires, des habitants et des acteurs et les adapter en permanence,
- Appliquer les actions sur un périmètre défini selon les besoins et non pas sur l'ensemble du secteur PEAN,
- Mettre en place des actions qui ne viendront pas porter atteinte aux pratiques des exploitants agricoles,
- Faire comprendre, faire accepter et faire adhérer aux objectifs et au programme d'actions, les acteurs et usagers des territoires impliqués.

3. Le périmètre du PEAN

3.1. La définition du périmètre

L'émergence et la construction du projet suit une méthodologie basée sur un travail collaboratif intégrant notamment le Département, les communes concernées, Pornic agglo Pays de Retz et la Chambre d'agriculture.

Les bénéfices attendus (page 15), justifient la mise en place du périmètre PEAN. Celui-ci est établi à l'échelle des quatre communes parties prenantes du projet de création du PEAN et partageant des enjeux agricoles et naturels communs.

Ce périmètre a été établi en premier lieu au regard des secteurs à enjeux forts de préservation et de reconquête des espaces agricoles et naturels littoraux et des secteurs identifiés sur la base d'un diagnostic agricole et des cartes de diagnostic des friches et terrains cabanisés réalisées en 2020-2021 sur les communes littorales de Pornic agglo Pays de Retz (secteurs morcelés et fragilisés par la cabanisation et les friches engendrées par la spéculation et la rétention foncière).

Il s'appuie également sur les documents d'urbanisme établis sur chaque commune (PLU). En effet, par définition le périmètre PEAN ne peut concerner que des zones agricoles (A) et naturelles (N) ; a contrario toutes les zones urbaines U et à urbaniser AU des PLU de chaque commune en sont exclues.

La définition du périmètre s'appuie sur des critères communs aux quatre communes qui sont les suivants.

Concernant les zones de préemption des Espaces Naturels Sensible (ZPENS) et les périmètres d'intervention du Conservatoire du Littoral, le choix suivant a été opéré :

- Considérant la protection que ces outils procurent sur ces zones (incluant des plans de gestion des espaces naturels), les ZPENS et les périmètres d'intervention du Conservatoire du Littoral ont été exclus du périmètre PEAN. En conséquence, les Espaces Naturels Sensibles (ENS) ainsi que les propriétés du Conservatoire du Littoral sont de facto exclues elles aussi du périmètre.

De même, le périmètre PEAN ne se superpose pas avec les sites Natura 2000, ceux-ci concernant des sites protégés en mer ainsi que le site du Marais Breton et de la Baie de Bourgneuf (site marin et terrestre) déjà en partie protégé par une zone de préemption au titre des ENS sur la commune des Moutiers-en-Retz.

De plus, sur toutes les communes, ont été exclus :

- Les villages, hameaux et lieux-dits en zones A, N, Ah et Nh, où le bâti n'a pas ou plus d'usage agricole, et où il ne sera pas possible d'y réinstaller un siège agricole compte-tenu de la présence de tiers ;
- Certains secteurs contigus aux zones urbanisées ou urbanisables, à usage agricole non pérenne, ou absent, ou très dégradé et où aucune reconquête agricole n'est envisagée ;
- Les zones d'accueil des projets d'équipements publics connus ou identifiés dans les documents de planification préalablement existants (incluant les projets d'accès aux équipements et projets d'itinéraires cyclables structurants en cours d'étude) ;
- Les parcelles dont une partie est en zone urbaine U et dont le reste est en zone A ou N, à l'exception de quelques secteurs comprenant des parcelles en bordure de cours d'eau et classées en zones naturelles strictement inconstructibles.

En complément de ces grands principes de délimitation et compte tenu des documents de planification préexistants, des spécificités communales ont été prises en compte dans la stratégie de construction du périmètre. Ainsi, au niveau de chaque commune, la définition du périmètre s'établit comme suit :

Commune de La Plaine-sur-mer :

- Large inclusion des zones A, Ap, N et Np qui incluent les secteurs fragilisés à enjeu de préservation naturelle/environnementale (notamment cours d'eau côtiers concernés pas les problématiques de cabanisation) ou à enjeu de confortement ou reconquête agricole (rétention foncière avec absence de baux ruraux, spéculation foncière et cabanisation, morcellement du foncier et développement de friches).

- Dans les secteurs à enjeux agricoles : Inclusion du bâti à usage potentiel ou avéré agricole, inclusion des zones Ax correspondant à d'anciens sites agricoles potentiellement reprenables.

Commune de Pornic :

- Inclusion de zones A, Ac, Apr, et Ns correspondant aux zones les plus impactées par le phénomène de cabanisation, de spéculation et rétention foncière (absence de baux ruraux) et notamment situées au niveau des secteurs situés en limite rétro-littorale des zones de préemption ENS et incluant des cours côtiers afin de conforter la préservation des espaces agricoles et naturels littoraux. Dans ces secteurs à enjeux retenus dans le périmètre PEAN, le bâti agricole à usage potentiel ou avéré a été intégré.

Commune de La Bernerie-en-Retz :

- Large inclusion des zones A, AA et N correspondant aux secteurs les plus impactés par le phénomène de cabanisation, à des secteurs à enjeu de préservation environnementale (vallons et zones humides, boisements) ou de reconquête agricole.

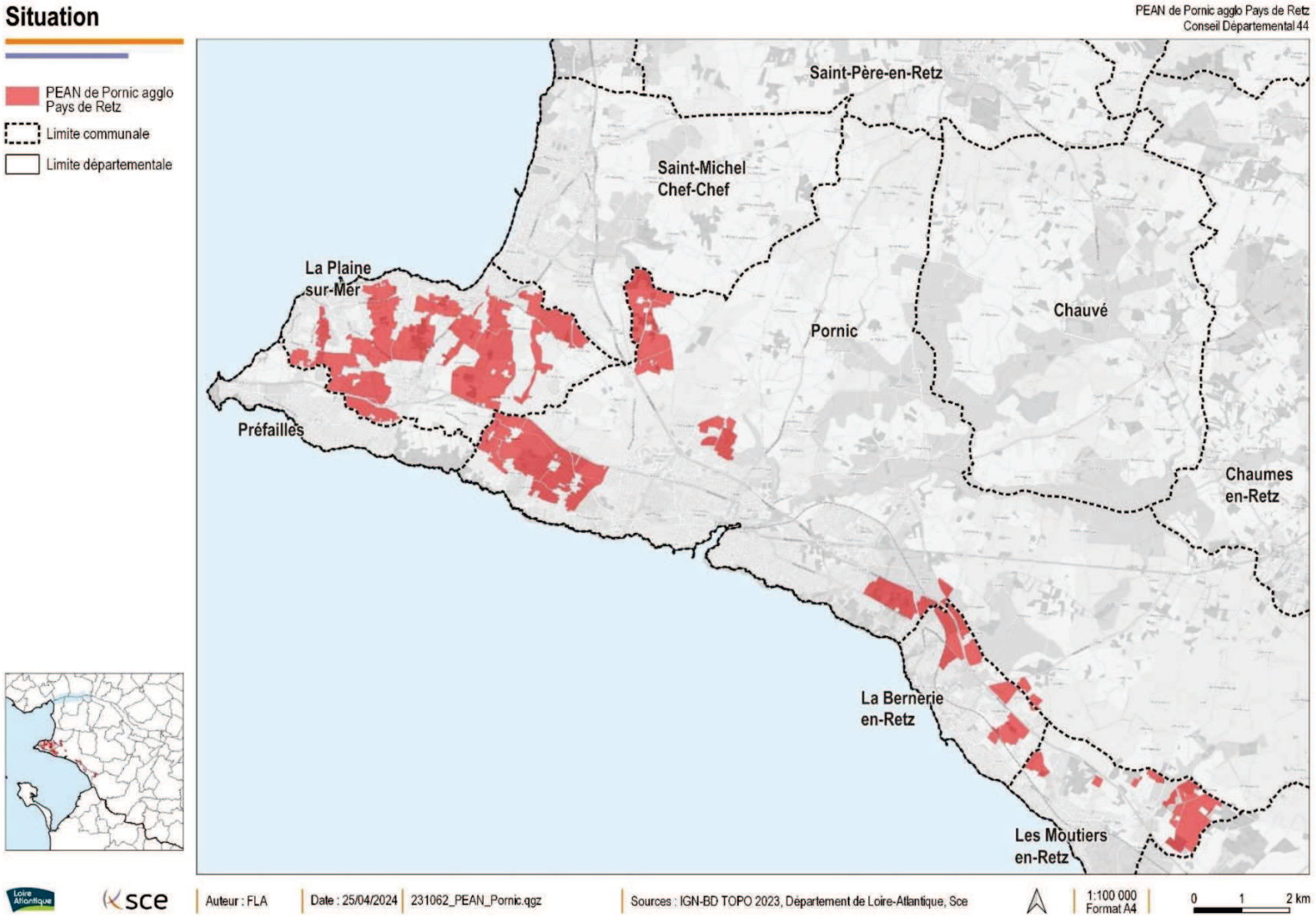
Commune des Moutiers-en-Retz :

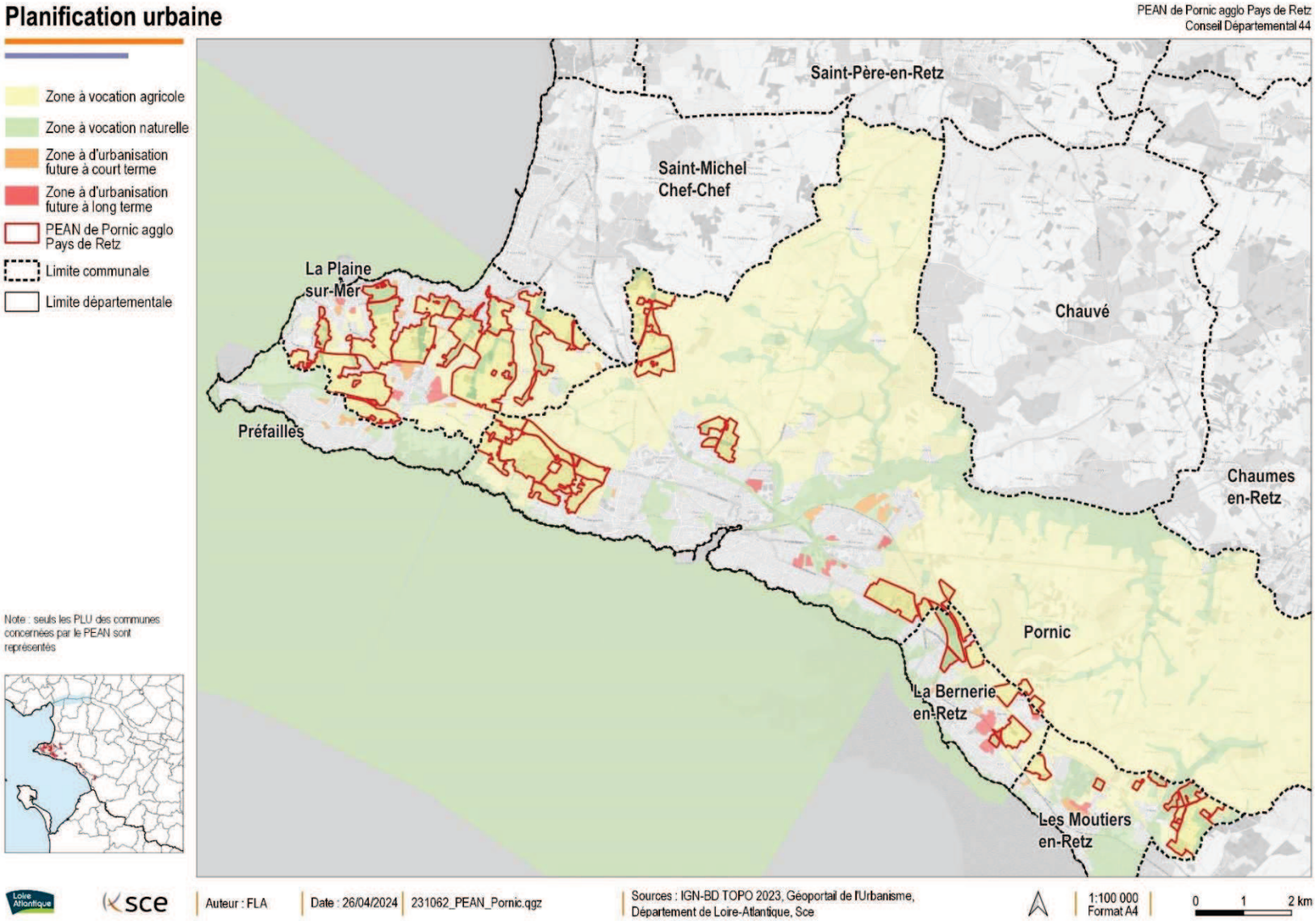
- Inclusion de zones Aa, Ns, Nr qui correspondent aux secteurs identifiés à forts enjeux de confortement et de préservation de l'activité agricole sur la commune. À l'intérieur de celles-ci : inclusion du bâti à usage potentiel ou avéré agricole.

3.2. La caractérisation du périmètre

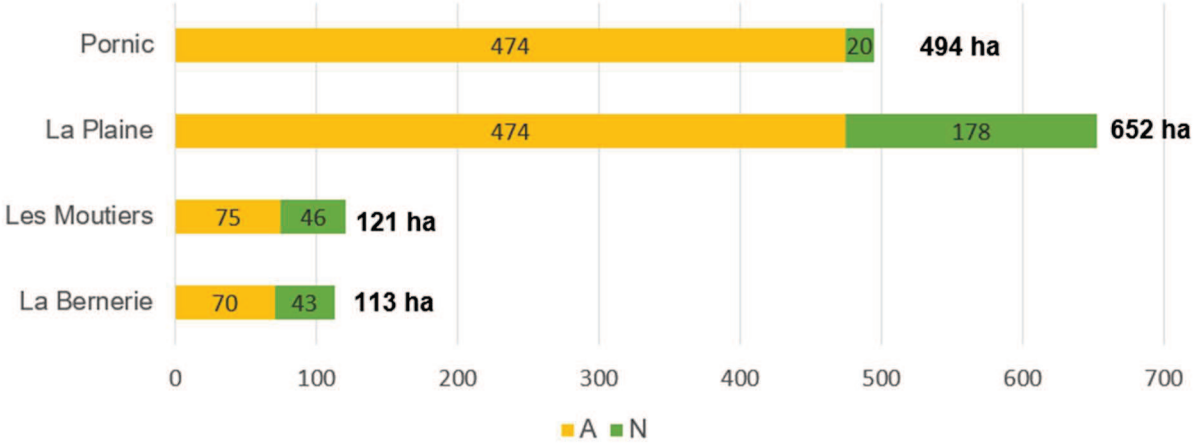
Le périmètre de PEAN de Pornic agglo Pays de Retz concerne les communes de La Plaine-sur-mer, Pornic, La Bernerie-en-Retz et Les Moutiers-en-Retz sur une totalité de **1 380 hectares (cf. cartes suivantes)**.

Situation


PEAN de Pornic agglo Pays de Retz
Conseil Départemental 44
PEAN de Pornic agglo Pays de Retz
Limite communale
Limite départementale
Saint-Père-en-Retz
Saint-Michel Chef-Chef
La Plaine sur-Mer
Pornic
Chauvé
Préfailles
Chaumes en-Retz
La Bernerie en-Retz
Les Moutiers en-Retz
Auteur : FLA
Date : 25/04/2024
231062_PEAN_Pornic.qgz
Sources : IGN-BD TOPO 2023, Département de Loire-Atlantique, Sce
1:100 000
Format A4
0
1
2 km


Planification urbaine
PEAN de Pornic agglo Pays de Retz
Conseil Départemental 44
Zone à vocation agricole
Zone à vocation naturelle
Zone à d'urbanisation future à court terme
Zone à d'urbanisation future à long terme
PEAN de Pornic agglo Pays de Retz
Limite communale
Limite départementale
Saint-Père-en-Retz
Saint-Michel Chef-Chef
La Plaine sur-Mer
Chauvé
Préfailles
Chaumes en-Retz
Pornic
La Bernerie en-Retz
Les Moutiers en-Retz
Note : seuls les PLU des communes concernées par le PEAN sont représentés
Auteur : FLA
Date : 26/04/2024
231062_PEAN_Pornic.qgz
Sources : IGN-BD TOPO 2023, Géoportail de l'Urbanisme, Département de Loire-Atlantique, Sce
1:100 000
Format A4
0 1 2 km

Le périmètre est constitué de parcelles zonées en « Agricole » ou « Naturel » dans les plans locaux d'urbanisme en vigueur à la date de la création du PEAN.



Type de zonage au PLU des parcelles du PEAN

Légende : Zone Agricole (A), zone Naturelle (N)

Les spécificités du périmètre du PEAN sont sa proximité avec le **littoral atlantique et son caractère périurbain.** Historiquement, les infrastructures pour desservir le littoral ont été le moteur de l'explosion de l'économie résidentielle et de l'augmentation de la population. Cette dynamique a été fortement **consommatrice d'espaces naturels ou agricoles à partir de l'après-guerre.**

Dans ces communes littorales soumises à une forte attractivité, **le foncier fait l'objet d'une concurrence importante entre différents usages, notamment l'agriculture et le résidentiel** depuis le milieu du siècle dernier, En effet, la **littoralisation perturbe les marchés fonciers agricoles, y compris rétro-littoraux**. En particulier, la prépondérance de retraités à fort pouvoir d'achat immobilier, dont la demande est supérieure à l'offre, créé une pression sur l'immobilier.

Cela a pour conséquence **le morcellement des terres agricoles et participe à la déprise agricole** notamment du fait de la spéculation foncière induite par la pression urbaine du secteur.
Il est aussi observé un **mitage des zones agricoles et naturelles** par des usages de loisirs et une **cabanisation**. En effet, se sont développées depuis les années 1980 face à la déprise agricole et la pression urbaine, de nombreuses constructions en dur ou légères (chalets, mobil-homes, caravanes, baraques...) sur les terres agricoles et naturelles en infraction aux règles d'urbanisme. Outre l'atteinte visuelle au paysage des plantations ornementales et des abris, c'est la salubrité de ces occupations et leurs **impacts sur l'environnement** qui sont en jeu (pollutions par le déversement d'eaux usées des sols, eaux continentales et littorales).

Le contexte agricole se caractérise notamment par une restructuration des modes de productions agricoles et **de nombreux de départs à la retraite**. Cette évolution est plus favorable à un agrandissement de la taille des exploitations qu'à l'installation de nouveaux agriculteurs et **participe à la déprise agricole et à l'enfrichement des terres.** Les pressions d'usages résidentiels et de loisirs sur les espaces agricoles participent à diminuer les possibilités de restructuration et de développement de certaines exploitations et soulève des problématiques pour la pérennité de l'activité agricole.

Aujourd'hui, ce périmètre de PEAN inclut **11 sites d'exploitations agricoles** (données issues de Pornic agglo Pays de Retz) et **644 hectares** agricoles déclarés à la Politique Agricole Commune (données issues du RPG 2022).

Les exploitations agricoles au sein des parcelles du PEAN de Pornic Agglo Pays de Retz sont :

	Nombre de sièges agricoles	Type de production des exploitations
La Bernerie-en-Retz	0	
Les Moutiers-en-Retz	2	Maraichage + volailles / Vaches laitières
La Plaine-sur-Mer	5	Volailles / Equins / Maraichage
Pornic	4	Equins / Volailles / Ovin

Le PEAN apparaît être:

- un outil permettant de préserver sur le long terme les espaces agricoles et naturels de toute artificialisation et de la cabanisation.
- un outil permettant de participer au maintien de l'activité agricole, d'accompagner des installations d'activités agricoles pérennes et de reconquérir les espaces agricoles délaissés.
- une opportunité d'apporter une protection à des éléments du paysage (bocage, espaces ruraux).
- une opportunité d'apporter une protection supplémentaire au réseau des corridors de biodiversité existants et à préserver le rôle de la « nature ordinaire » en tant qu'élément de trame verte.

4. Les bénéfices attendus

Le projet de création d'un PEAN sur une partie du territoire de Pornic agglo Pays de Retz se construit dans un contexte territorial et conjoncturel complexe pour la profession agricole, qui subit les effets conjugués, directs ou indirects, des problématiques périurbaines et littorales (urbanisation, rétention spéculative, loisirs, pression touristique).

Les bénéfices attendus ainsi exprimés justifient la mise en place du périmètre du PEAN et constituent les objectifs du programme d'actions.

De par ses caractéristiques territoriales et géographiques (un territoire côtier situé aux portes d'une grande métropole), Pornic agglo Pays de Retz constitue un territoire très attractif pour les ménages, les entreprises et la population touristique. Face à cette forte croissance démographique, il s'y exerce une pression immobilière et foncière importante entrainant une envolée des prix du foncier. Malgré cette évolution, le territoire continue de bénéficier d'une forte identité culturelle et historique, que les élu.e.s tiennent à préserver.

L'agriculture constitue un pilier essentiel du territoire qui participe à sa protection et son attractivité (pour la qualité de vie qu'il permet d'y développer). Cependant, l'espace agricole est menacé par l'urbanisation et le mitage des constructions, notamment du fait du phénomène de cabanisation.

Enfin, les milieux naturels nécessitent, sur certains espaces, de se voir protéger de l'urbanisation.
Le projet de mise en œuvre du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains s'inscrit dans ce contexte et se décline sous quatre axes :

1. <u>Dans le domaine du développement durable</u>

L'enjeu fondamental exprimé par les acteurs et partenaires de la démarche de création d'un PEAN est de protéger les espaces agricoles et naturels de l'artificialisation, du mitage et plus particulièrement du phénomène de cabanisation. Par une plus forte protection foncière, le défi des élu.e.s, via l'outil PEAN, est de limiter, voire de stopper l'installation de terrains d'agrément illégaux.

Les bénéfices attendus, dans le domaine du développement durable, sont :

En lien avec les objectifs du Zéro Artificialisation Nette et de la loi Climat et Résilience, le PEAN doit permettre de préserver les espaces agricoles et naturels de la pression foncière qui s'y exerce, notamment du fait :

- Du changement d'usage de ces terres, qui perdent leur vocation initiale et deviennent ainsi objet de spéculation foncière ;
- Du mitage de ces espaces (engendré entre autres par le phénomène de cabanisation).

2. Dans le domaine de l'agriculture

L'objectif exprimé par les acteurs de la création du PEAN est que l'agriculture soit durablement protégée, que les terres agricoles, indispensables à cette activité essentielle pour le territoire, soient préservées. Il est également attendu que de nouveaux exploitants puissent s'y installer, pour stopper la déprise agricole. Le PEAN doit permettre une meilleure protection foncière, via la mise en œuvre d'une stratégie agricole. Il doit être un outil au service du territoire pour conforter et développer une économie agricole viable et pérenne, qui soit répartie de manière équilibrée sur le territoire.

Les bénéfices attendus, dans le domaine agricole, sont :

- D'offrir une lisibilité à long terme sur les secteurs à enjeux concernés par le périmètre, afin de pérenniser l'activité agricole.
- De contribuer au renouvellement des générations et à la transmission des exploitations agricoles ;
- De participer au maintien ou à l'installation d'une activité agricole offrant des gages de durabilité ;
- De reconquérir activement des espaces agricoles délaissés ou en friche et d'inciter à la mise à disposition des terres ;
- De permettre aux différents acteurs impliqués et motivés de développer des actions en faveur du maintien et du développement de l'activité agricole, dans le cadre du programme d'actions du PEAN ;

  Il s'agira ainsi pour les différents partenaires des collectivités dans le cadre du projet de PEAN :
  - De lutter contre la déprise agricole, qu'elles qu'en soient les raisons ;
  - D'accompagner les activités agricoles compatibles avec la sensibilité de certains milieux naturels et du paysage ;
  - De renforcer le rôle économique et social de l'agriculture.

3. Dans le domaine social

L'agriculture est un vecteur de lien social et d'identité rurale, d'autant plus marqué en secteur périurbain et littoral. La prévention des éventuels conflits de voisinage notamment et la mise en place de relations apaisées et durables entre l'urbain, le néo rural et l'agriculture passe par la connaissance des besoins, des contraintes et des attentes de chacun des usagers des espaces agricoles et naturels. Le lien social, économique parfois, peut passer par la vente directe, l'organisation de portes ouvertes sur les exploitations ou le partage de circuits aménagés pour les usages agricole, la randonnée, ... Cette interconnaissance permettra de mieux se comprendre et ainsi favorisera la reconnaissance que ces espaces agricoles et naturels sont un outil de travail pour certains et un espace de détente et de pratique de loisirs pour d'autres.

Dans ces espaces agricoles littoraux, le maintien des exploitants et l'installation de nouveaux actifs agricoles doivent permettre de renforcer l'identité rurale du territoire et de renouer ainsi le lien social entre les différents usagers de ces espaces.

Cela passe également par une interconnaissance et plus largement par des échanges sur l'importance de la biodiversité et la fragilité des espaces naturels.

Les bénéfices attendus, dans le domaine social, sont :

- De favoriser la bonne cohabitation et le lien social entre les usagers de ces espaces agricoles et naturels, en facilitant des relations constructives et en anticipant les conflits d'usage ;
- De mieux faire reconnaître le rôle des agriculteurs pour l'économie locale, l'alimentation en circuit de proximité et dans la mise en valeur des espaces agricoles et naturels qui sont des outils de travail pour les uns, des espaces récréatifs pour les autres ;
- De valoriser le travail des agriculteurs.

4. Dans le domaine de l'environnement, de la forêt et du bocage

Le PEAN est également considéré comme un outil permettant d'intervenir sur d'autres enjeux en lien avec les terres agricoles et naturelles, que ce soit la dimension environnementale de la lutte contre le phénomène de cabanisation, la préservation de réservoirs de biodiversité et d'éléments de paysages ou encore la valorisation de ressources locales en bois et en énergie.

Les bénéfices attendus dans les domaines de l'environnement, de la forêt et du bocage sont :

- Dans le cadre de la lutte contre la cabanisation, de contribuer à la renaturation de terrains et à la préservation de la qualité de l'eau.
- De participer à l'amélioration de la connaissance, au confortement ou à la restauration de boisements et du maillage bocager,
- D'inscrire une réflexion concertée sur le développement de filières de valorisation du bois.

5. Le programme d'actions associé

Le programme d'actions est le fruit d'un travail de co-construction entre les communes, Pornic agglo Pays de Retz et le Département. Le programme d'actions fait l'objet d'une procédure d'approbation distincte de celle de la création du PEAN et **n'est pas soumis à enquête publique.** Il est adopté par une délibération du Département, prévue pour intervenir à la même période que celle de l'approbation du périmètre, en vue d'assurer l'opérationnalité immédiate de celui-ci. Le programme d'action est, conformément à la loi, préalablement soumis :

- Pour accord aux communes
- Pour avis à la Chambre d'Agriculture et au PETR Pays de Retz en tant que structure porteuse du SCoT.

L'article L113-16 du Code de l'urbanisme précise que le Département peut délimiter des périmètres d'intervention « associés à des programmes d'action ». Il convient donc, au moment de la mise à l'enquête d'un projet de création ou d'extension de PEAN, de décrire *a minima* le contenu du programme d'actions.

En dehors des actions de gouvernance et d'animation du PEAN, le programme d'actions s'inscrit dans une conjugaison et un renforcement des dispositifs des différents partenaires dans un objectif de consolidation, de lisibilité et de cohérence au regard des bénéfices attendus du PEAN. Il s'appuie pour cela sur des objectifs départementaux et locaux de préservation et de mise en valeur de l'agriculture périurbaine et des espaces de nature « ordinaire ». Le programme d'actions est défini pour une durée de cinq ans. Les fiches intègrent le cadre d'intervention départemental en vigueur dans les PEAN, notamment consécutive à la loi NOTRe. Les quatre axes stratégiques de ce programme d'actions sont :

Axe 1 : Activer l'outil foncier pour préserver les espaces agricoles et naturels

Axe 2 : Garantir la fonction agricole du foncier

Axe 3 : Renforcer le rôle local (économique et social) et environnemental de l'activité agricole

Axe 4 : Mettre en œuvre la gouvernance du PEAN

6. Conclusion

Le Département de Loire-Atlantique, porté par le dynamisme de la métropole Nantes Saint-Nazaire, connaît une importante pression foncière. Il compte parmi les départements qui ont enregistrés les plus forts taux d'artificialisation de leurs espaces agricoles et naturels, auxquels s'ajoutent les terres agricoles détournées de leur usage (loisirs, friches, …). Pour autant, le département dispose d'espaces naturels et de productions agricoles spécifiques et de grande qualité, qui en font un atout indéniable en termes d'économie, d'image de marque et de cadre de vie.

Conscient de ces tendances réaffirmées, le Département s'engage depuis de nombreuses années dans des actions en faveur de l'équilibre des territoires entre ville et campagne, et de l'agriculture de proximité créatrice d'emplois non délocalisables, et vectrice de lien social à travers le développement des circuits de proximité. Dès 2006, il affichait la volonté de mettre en œuvre sur son territoire des Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains, identifiés sous le nom de PEAN. Il a confirmé depuis cette volonté dans le cadre de son projet stratégique pour la période de 2021 à 2028.

Le présent dossier porte sur la création du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz. Celui est issu d'une réflexion portée conjointement par les collectivités locales et le Département depuis 2022. La création d'un PEAN est apparue comme une nécessité au regard notamment des problématiques de tension foncière et de transmission des exploitations. Avec 1 380 ha, ce projet vient garantir durablement la vocation agricole de terres, dans un contexte littoral et péri-urbain où le maintien et le développement de l'activité agricole est rendu complexe en raison de la tension foncière et de la concurrence d'usage. L'objectif de la création du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz sur le territoire de quatre communes est notamment de :

- *Préserver les espaces agricoles et naturels de l'artificialisation,*
- *Renforcer la lutte contre le phénomène de cabanisation,*
- *Consolider les exploitations agricoles existantes (11 sièges d'exploitation concernés par le projet de PEAN)*
- *Permettre l'installation de nouveaux agriculteurs tout en préservant durablement des espaces naturels de qualité.*

La pertinence de ce projet de création est par ailleurs justifiée par les documents de planification urbaine : Schéma de Cohérence Territoriale du pays de Retz et Plans Locaux d'Urbanisme.

Le Département et les acteurs de ce projet entendent faire vivre un programme d'actions autour d'objectifs communs :

- *Activer l'outil foncier pour préserver les espaces agricoles et naturels*
- *Garantir la fonction agricole du foncier,*
- *Renforcer le rôle local (économique et social) et environnemental de l'activité agricole*

La réalisation de ce PEAN constitue une action importante dans le cadre des missions d'aménagement du territoire, de protection des ressources naturelles, de préservation du foncier et de mise en valeur de l'agriculture du Département de Loire-Atlantique. Dans ce contexte, la mise en œuvre, l'animation et le suivi du programme d'actions restent les clés de la réussite du projet agricole et de valorisation des espaces de nature porté par ce nouveau PEAN.

Département de Loire-Atlantique
Direction générale Territoires
Délégation de Saint-Nazaire
Service Développement local
Tél. 02 44 76 73 05
Courriel : delegation-nantes@loire-atlantique.fr
Site internet : loire-atlantique.fr

Conception et impression : Département de Loire-Atlantique
Crédit photo : © Pornic agglo Pays de de Retz
Juillet 2024