

Les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente Doctrine commune – Juillet 2006

A⁴ ANNEXE TECHNIQUE RELATIVE AUX PRINCIPES DE RÉGLEMENTATION DES BÂTIMENTS AGRICOLES EN ZONE INONDABLE
--

Version validée en Commission Administrative de Bassin du 12 mai 2015

SOMMAIRE

Doctrine PPRI : un sujet spécifique.....	2
Plan Rhône : une dynamique de réduction de la vulnérabilité agricole.....	3
Proposition de principes réglementaires pour les bâtiments agricoles.....	7
1.Bâtiments agricoles : périmètre d'application de l'annexe agricole.....	7
2.Principes réglementaires existants et évolutions proposées.....	7
Propositions rédactionnelles de règlements.....	9
1.Dans la bande de sécurité.....	9
2.En aléa fort non urbanisé	9
3.En aléa modéré non urbanisé.....	10

Doctrine PPRI : un sujet spécifique

La doctrine commune pour l'élaboration des PPRI du Rhône et des affluents à crue lente a été validée en CAB le 14 juin 2006 et présentée en COPIL Plan Rhône le 7 juillet 2006. Elle décline les principes nationaux de prévention dans le cadre du fleuve Rhône de manière à proposer un cadre commun d'élaboration des PPRI dans l'ensemble des départements riverains du fleuve. En particulier, elle définit sur l'ensemble du linéaire rhodanien l'aléa de référence et précise les principes réglementaires selon la matrice de risque croisant aléa et enjeux.

La spécificité du fleuve Rhône a conduit la doctrine à approfondir certains sujets sous la forme d'annexes :

- Annexe technique 1, relative aux ouvrages de protection et aux espaces protégés - Qualification des digues "résistantes à la crue de référence" ;
- Annexe technique 2, relative aux champs d'expansion des crues ;
- Annexe technique 3, relative aux espaces stratégiques en mutation.

Dans la doctrine, l'activité agricole est identifiée comme un sujet spécifique devant faire l'objet d'une "réflexion complémentaire" (p. 33 de la doctrine Rhône). Cette spécificité est reprise dans le SDAGE 2010-2015 (note de bas de page p. 202).

- Le groupe de suivi PPRI du Rhône a abordé le sujet à plusieurs reprises :
- les 11 décembre 2007 et 30 avril 2008 : inventaire des pratiques réglementaires dans les PPRI du Rhône sur les bâtiments agricoles (première version d'une note technique sur le sujet) ;
- le 15 février 2011 : compléments et reprise de la note ;
- le 5 juin 2012, compléments apportés sur les pratiques réglementaires en matière de changements d'affectation des bâtiments agricoles ;
- le 18 février 2014, validation par le groupe de suivi du principe d'une quatrième annexe à la doctrine Rhône dédiée à la réglementation des bâtiments agricoles en zone inondable.

Au titre de la doctrine, cette annexe vise d'une part à prendre en compte la spécificité de l'activité agricole comme une des destinations privilégiées des zones inondables et d'autre part à contribuer à l'harmonisation des principes réglementaires des PPRI avec comme limite, les prérogatives départementales et les dynamiques de concertation conduites pour chaque PPRI.

Par conséquent, la présente annexe ne justifie et n'implique à elle seule aucune mise en révision de PPRI existants, conformes par ailleurs à la doctrine Rhône.

La présente annexe concerne géographiquement le Rhône et ses affluents à crue lente.

Elle doit être interprétée comme fixant un cadre minimum d'ouverture pour permettre le maintien et la réduction de la vulnérabilité de l'activité agricole en zone inondable, ce qui constitue déjà un objectif rappelé dans la SNGRI comme dans le plan Rhône.

Plan Rhône : une dynamique de réduction de la vulnérabilité agricole

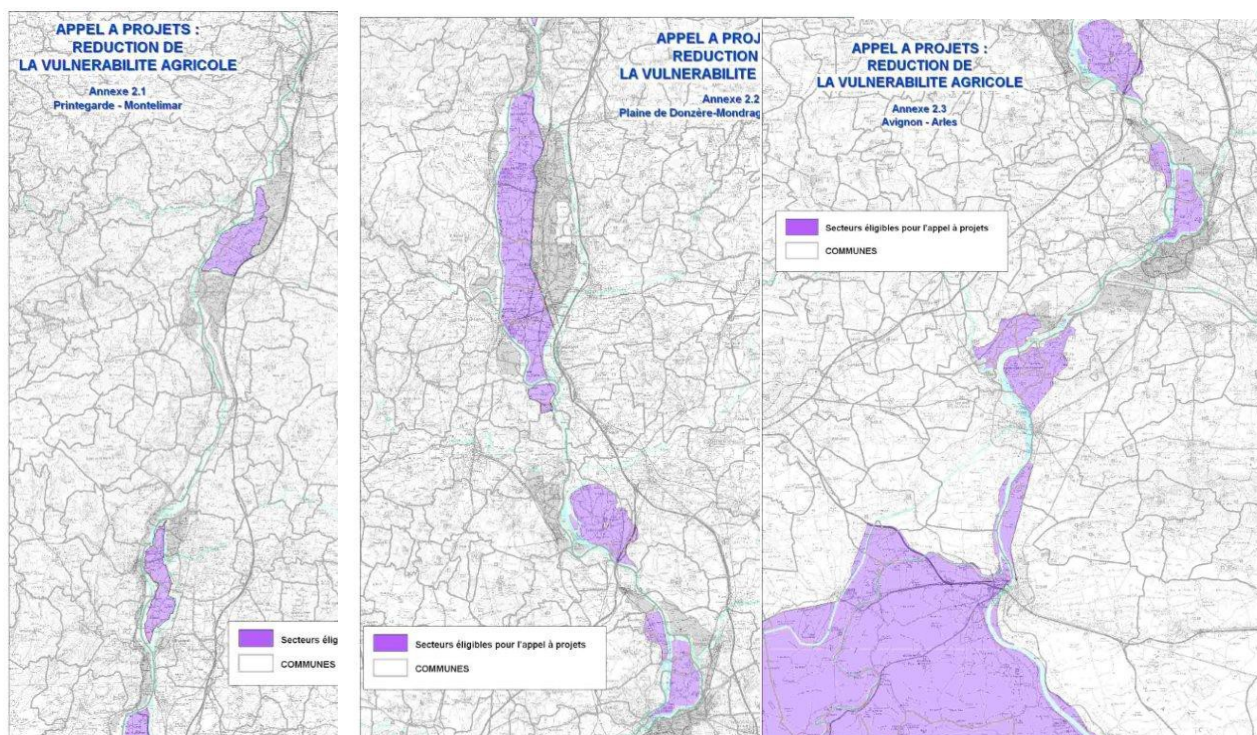
La maîtrise de l'urbanisme en zone inondable vise à faire en sorte de ne pas augmenter les enjeux dans ces secteurs. À ce titre, l'activité agricole est celle qui présente la plus faible vulnérabilité en zone inondable, comparée à une occupation du sol par d'autres types d'activités économiques, ou encore par de l'habitat.

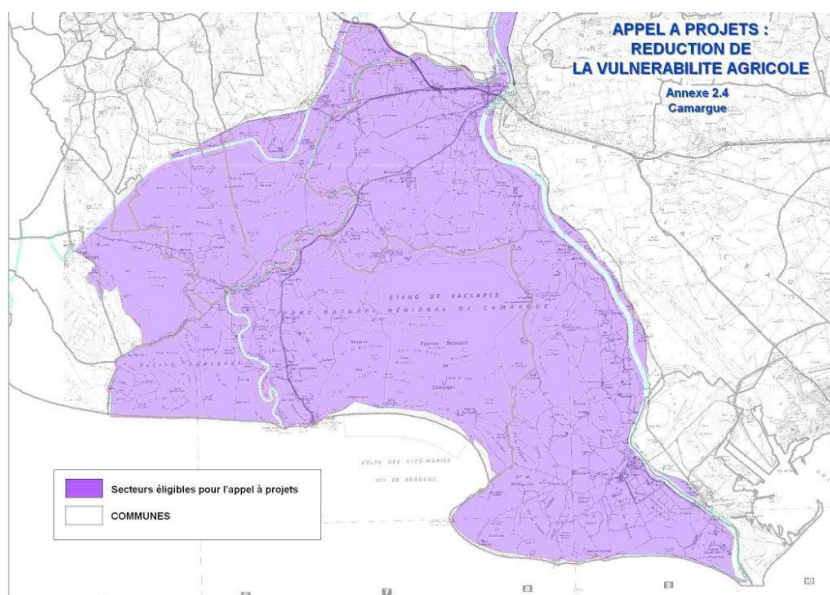
Toutefois, les évaluations économiques des dommages potentiels mettent en exergue le poids important des enjeux agricoles sur le fleuve Rhône comparativement à d'autres fleuves français. Pour les crues de l'ordre de la centennale, en moyenne, les dommages agricoles sont importants sur le Rhône (300 millions d'euros pour un coût total de 500 millions d'euros – données EGR). Plus la crue est importante, plus la part des dommages agricoles diminue relativement aux enjeux activités et habitat. Cependant, le Rhône présente la particularité de cultures spécialisées (maraîchage, serres, vergers et vignes) qui concentrent de l'ordre de 90 % du montant des dommages agricoles. À titre de comparaison, les dommages agricoles sur le Rhône sont 7 fois plus importants que sur la Loire, les cultures spécialisées étant 25 fois plus importantes. En résultante, la part des dommages agricoles sur la Loire est de l'ordre de 6 à 12 % des dommages globaux contre 17 à 54 % sur le Rhône selon les crues.

En conséquence, le premier contrat CPIER et programme POP FEDER du Plan Rhône 2007-2013 ont mis en place un dispositif innovant de réduction de la vulnérabilité agricole des exploitations existantes, sur la base :

- d'un appel à projets ciblé sur les champs d'expansion des crues à l'aval de Valence ;
- d'une démarche de diagnostic par exploitation portée par les Chambres d'Agriculture (232 diagnostics);
- d'un dispositif financier ad hoc permettant la mise en œuvre des mesures (85 projets, plus de 6 millions d'euros de travaux).

Secteurs de l'appel à projets "vulnérabilité agricole" lancé fin 2008





La mise en œuvre de certaines mesures de réduction de la vulnérabilité agricole a rencontré des difficultés par rapport à ce que permettaient certains règlements PPRI. Le 24 janvier 2012, le CODIR Plan Rhône a créé un groupe de travail "Agriculture en zone inondable" et lui a donné mandat de travailler notamment à l'articulation des mesures de réduction de la vulnérabilité avec les procédures réglementaires au titre des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Parmi les conclusions de ce groupe de travail (fin 2012), il est recommandé et proposé de "poursuivre les échanges entre services de l'État et chambres d'agriculture de façon à construire des projets conformes à la réglementation, tout en capitalisant les situations concrètes de blocage pour faire évoluer le cas échéant les prescriptions des PPRI sur ce sujet".

L'annexe de la doctrine Rhône sur les bâtiments agricoles doit contribuer à cette évolution possible des réglementations PPRI sur ce sujet précis.

Projets de réduction de l'activité agricole par intervention sur les bâtiments techniques

Exemple n°1 : activité agricole située dans le Vaucluse.

Projet : construction d'une mezzanine en béton dans un hangar pour sécuriser le petit matériel et les stocks.

Contexte : zone très exposée avec des hauteurs d'eau pouvant atteindre 3 à 4 mètres sur le siège de l'exploitation. Hangar existant : sol à 0,9m du Tn.

Problématique : impossibilité de caler la mezzanine à la cote de référence (la hauteur sous plafond de la mezzanine serait alors trop faible pour son usage).

Proposition du porteur de projet : calage de la mezzanine à 2m du sol du hangar soit 2,9m du Tn.

Instruction du dossier : le projet reste rentable en termes de réduction de la vulnérabilité, car les dommages évités pour toute une gamme de crues permettent de compenser les dommages résiduels pour les crues les plus fortes ainsi que l'investissement nécessaire. Réel gain du projet en termes de réduction de vulnérabilité.

En conséquence, projet à encourager. Projet réalisé.

Exemple n°2 : activité agricole située dans la Drôme.

Projet : surélévation de hangars agricoles afin de les mettre hors d'eau.

Contexte : zone rouge du PPR de Montélimar. Hauteur d'eau pour la crue de référence : 1,85m.

Problématique : il n'était pas possible de créer une rampe bétonnée qui permette d'accéder à tous les hangars surélevés car celle-ci aurait empêché toute circulation d'engins dans la cour et bloqué l'accès à certains hangars. Par ailleurs les bâtiments étaient anciens et leurs toitures basses. En cas de surélévation de leurs sols, il aurait fallu surélever également les toits et donc refaire toute la structure des bâtiments. De ce fait, les travaux à réaliser auraient été énormes, avec un coût pour l'ensemble des hangars très important. **Impossibilité technique de rehausser bâtiments existants, nécessité d'opter pour un abandon/démolition – reconstruction.**

Proposition du porteur de projet : destruction d'un des hangars existants et abandon des autres hangars (valeur patrimoniale) et construction d'un nouveau hangar surélevé afin d'être hors d'eau.

Instruction du dossier : le projet permet un gain considérable en termes de réduction de la vulnérabilité de l'exploitation puisque l'intégralité des stocks et des matériels situés dans les hangars concernés seront in fine hors d'eau. **Ainsi, même si du point de vue de la réglementation il s'agit de la construction d'un bâtiment en zone d'aléa fort, le projet est à encourager. Projet réalisé.**

Exemple n°3 : activité agricole située dans le Gard.

Projet : extension d'un hangar afin de supporter les besoins nécessaires au développement de l'activité (changement d'activité – reconversion viticulture en kiwiculture). Volonté d'accompagner cette extension d'une réduction globale de la vulnérabilité de l'activité (en mettant hors d'eau les matériels les plus vulnérables)

Contexte : zone d'aléa fort du PSS. Hauteur d'eau dans le bâtiment existant de 2,3m pour la crue de référence. Parcelle contiguë : hauteur d'eau supérieure à 3m.

Problématique : **extension autorisée de 20% insuffisante pour les besoins de l'activité.**

Interdiction de construire un hangar, même surélevé et calé à la cote de référence, dans la parcelle contiguë au hangar existant. Extension hors zone inondable possible (topographie de la parcelle en pente) mais insuffisante en surface (limite de propriété de la parcelle).

Proposition du porteur de projet : délocalisation de l'activité sur une parcelle non inondable à plusieurs kilomètres du site actuel. Solution impliquant des rotations de camions en période de récolte. Abandon du hangar existant.

Instruction du dossier : le projet initial d'extension aurait permis une réduction de la vulnérabilité de l'activité en limitant les coûts de l'opération. Les longues procédures (changements de projet successifs en raison du refus des autorisations) ont mis à mal financièrement l'exploitation. **Le projet final de délocalisation permet une réduction majeure de la vulnérabilité de l'exploitation, mais pour des coûts importants et au prix de contraintes d'exploitation fortes (transports supplémentaires). Projet de délocalisation réalisé.**

Exemple n°4 : activité agricole située dans la Drôme.

Projet : surélévation d'un hangar agricole afin de sécuriser le matériel et les stocks.

Contexte : Zone très exposée, hauteur d'eau dans le hangar de 2,50m pour la crue de référence.

Problématique : une surélévation jusqu'à la cote de référence est impossible du fait des toitures, qui imposeraient de revoir la structure entière du bâtiment.

Proposition du porteur de projet : surélévation de 1 m des parties du bâtiment qui s'y prêtent le mieux et installation d'étagères pour pouvoir surélever de 1 m supplémentaire le plus vulnérable (produits de traitement et engrais).

Instruction du dossier : le projet reste rentable en termes de réduction de la vulnérabilité, car les dommages évités pour toute une gamme de crues permettent de compenser les dommages résiduels pour les crues les plus fortes ainsi que l'investissement nécessaire. Réel gain du projet en termes de réduction de vulnérabilité (aucun dommage résiduel pour les stocks de produits phytosanitaires).

En conséquence, projet à encourager. Projet réalisé.

Proposition de principes réglementaires pour les bâtiments agricoles

1. Bâtiments agricoles : périmètre d'application de l'annexe agricole

Les principes réglementaires proposés concernent exclusivement les bâtiments agricoles, entendus comme les bâtiments techniques nécessaires à l'exploitation agricole. Les règles proposées ne s'appliquent pas à toutes les "constructions nécessaires à l'exploitation agricole" qui peuvent inclure, en plus des bâtiments techniques, le logement de l'agriculteur ou de l'hébergement, type chambre d'hôtes ou gîte. Les principes réglementaires s'appliquant à ces dernières constructions relèvent du niveau départemental qui peut intégrer des spécificités locales.

Rappel : « Les constructions nécessaires à l'exploitation agricole »

L'article R123-7 du code de l'urbanisme fait référence aux "constructions nécessaires à l'exploitation agricole" sans en donner une définition plus précise.

Cf. questions parlementaires au Sénat en 2008, 2013

<http://www.senat.fr/questions/base/2008/qSEQ08040195S.html>

<http://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130204736.html>

Les réponses établissent que l'activité agricole ne donne pas un droit à construire une habitation, le principe est un examen au cas par cas pour apprécier si l'activité nécessite une présence rapprochée et continue de l'exploitant.

2. Principes réglementaires existants et évolutions proposées

La réglementation des bâtiments agricoles en zone inondable renvoie essentiellement :

- à des espaces non urbanisés (et donc zone rouge du PPR : aléa modéré ou fort en zone non urbanisée mais aussi bande de sécurité derrière la digue);
- à la création ou à l'extension des bâtiments existants ;
- au calage à la cote du plancher du bâtiment.

Principes actuels des PPRI Rhône (les plus partagés dans l'ensemble des départements, pour l'inventaire complet des pratiques départementales, se reporter à la note ad hoc du groupe de suivi):

Nature du projet	Bande de sécurité	Aléa fort non urbanisé	Aléa modéré non urbanisé
Extension d'un bâtiment agricole	Oui, limitée	Oui, limitée	Oui, limitée
Création d'un bâtiment agricole	Non	Non	Oui, sous conditions
Calage à la cote	Oui	Oui	Oui

L'évolution des principes réglementaires proposés serait la suivante :

- **dans la bande de sécurité** : maintien d'un principe d'inconstructibilité et d'extension limitée des bâtiments agricoles ;
- **dans la zone d'aléa fort** : introduction de la possibilité de constructions nouvelles de bâtiments agricoles pour les seules opérations de démolition/abandon-reconstruction et d'extensions, toutes deux conditionnées par la démonstration d'une réduction globale de la vulnérabilité de l'activité qui permet également de justifier d'un calage optimum de la cote plancher (y compris sous la cote de l'aléa de référence);
- **dans la zone d'aléa modéré** : maintien du principe de constructibilité de nouveaux bâtiments agricoles avec prescriptions (impositions d'une cote plancher, le cas échéant surface maximum) et possibilité des extensions des bâtiments agricoles avec une cote plancher sous le niveau de référence si impossibilité technique, conditionnée par la démonstration d'une réduction globale de la vulnérabilité de l'activité.

Tableau de Synthèse des nouveaux principes réglementaires proposés

Nature du projet	Bande de sécurité	Aléa fort non urbanisé	Aléa modéré non urbanisé
Extension d'un bâtiment agricole	Oui, limitée en surface ou en pourcentage de la surface existante.	Oui, limitée en surface ou en pourcentage de la surface existante avec possibilité d'aller au-delà sous réserve que la démonstration soit apportée de la réduction globale de la vulnérabilité de l'activité.	Oui, sous conditions
Calage à la cote	Obligatoire, sauf impossibilité technique avec réduction globale de la vulnérabilité hormis bâtiments d'élevage.	Obligatoire, sauf impossibilité technique avec réduction globale de la vulnérabilité hormis bâtiments d'élevage.	Obligatoire, sauf impossibilité technique avec réduction globale de la vulnérabilité hormis bâtiments d'élevage.
Création d'un bâtiment agricole	Non.	Non, sauf pour les opérations de démolition/abandon-reconstruction, sous réserve d'une réduction globale de la vulnérabilité.	Oui, sous conditions
Calage à la cote	Sans objet.	Obligatoire, sauf impossibilité technique avec réduction globale de la vulnérabilité hormis bâtiments d'élevage.	Obligatoire.

Propositions rédactionnelles de règlements

1. Dans la bande de sécurité

Sont interdits

Notamment la création de bâtiments agricoles.

Sont admis

L'extension des bâtiments agricoles existants, selon les limites et les prescriptions prévues dans les règlements PPRI actuels avec l'introduction d'une possibilité :

- calage du plancher utile à la cote de référence, sauf si est démontrée l'impossibilité technique hormis les bâtiments d'élevage. Dans ce cas, le pétitionnaire justifiera du calage du plancher à une cote inférieure mais optimale en fonction de l'activité d'exploitation voire des conditions d'accessibilité et démontrera la réduction globale de la vulnérabilité de l'activité.

2. En aléa fort non urbanisé

Sont interdits

Notamment la création de bâtiments agricoles, sauf si admise au chapitre suivant.

Sont admis

-Par exception au chapitre précédent, la création de bâtiments agricoles peut être admise à condition que le projet s'inscrive dans une opération de démolition-reconstruction pour laquelle est démontrée la réduction de la vulnérabilité de l'exploitation existante (typiquement, sur la base d'un diagnostic de vulnérabilité ou de l'attestation de la réalisation d'un diagnostic, le projet s'intègre dans une opération de démolition/abandon-reconstruction permettant la mise hors d'eau des stocks et matériels sensibles). Le projet devra en outre répondre aux conditions et prescriptions suivantes :

- calage du plancher utile à la cote de référence, sauf si est démontrée l'impossibilité technique hormis les bâtiments d'élevage. Dans ce cas, le pétitionnaire justifiera du calage du plancher à une cote inférieure mais optimale en fonction de l'activité d'exploitation voire des conditions d'accessibilité et démontrera la réduction globale de la vulnérabilité de l'activité ;
- exploitation existante ;
- démonstration de l'impossibilité d'une implantation alternative ;
- le caractère nécessaire du bâtiment à l'exploitation.

-L'extension des bâtiments agricoles existants, au-delà des limites fixées en termes de surface ou de pourcentage de la surface existante sous réserve de diminuer globalement la vulnérabilité de l'exploitation (typiquement, sur la base d'un diagnostic de vulnérabilité ou de l'attestation de la réalisation d'un diagnostic, le projet permet la réorganisation de l'activité de l'exploitation). Le projet devra en outre répondre aux conditions et prescriptions suivantes :

- calage du plancher utile à la cote de référence, sauf si est démontrée l'impossibilité technique hormis les bâtiments d'élevage. Dans ce cas, le pétitionnaire justifiera du calage du plancher à une cote inférieure mais optimale en fonction de l'activité d'exploitation voire des conditions d'accessibilité et démontrera la réduction globale de la vulnérabilité de l'activité ;
- exploitation existante ;
- le caractère nécessaire du bâtiment à l'exploitation (notamment l'impossibilité d'implanter un nouveau bâtiment hors zone inondable pour répondre aux besoins de l'activité agricole projetée dans l'extension).

3. En aléa modéré non urbanisé

Sont admis

-La création de bâtiments agricoles sous les conditions et prescriptions suivantes :

- démonstration de l'impossibilité d'une implantation alternative ;
- le caractère nécessaire du bâtiment à l'exploitation ;
- calage du plancher utile à la cote de référence ;
- le cas échéant, surface maximum à déterminer au niveau départemental.

-L'extension des bâtiments agricoles existants. Le projet devra en outre répondre aux conditions et prescriptions suivantes :

- calage du plancher utile à la cote de référence, sauf si est démontrée l'impossibilité technique hormis les bâtiments d'élevage. Dans ce cas, le pétitionnaire justifiera du calage du plancher à une cote inférieure mais optimale en fonction de l'activité d'exploitation voire des conditions d'accessibilité et démontrera la réduction globale de la vulnérabilité de l'activité ;
- exploitation existante ;
- le caractère nécessaire du bâtiment à l'exploitation (notamment l'impossibilité d'implanter un nouveau bâtiment hors zone inondable pour répondre aux besoins de l'activité agricole projetée dans l'extension).

Prescriptions constructives applicables aux projets nouveaux

Les projets admis aux chapitres précédents devront respecter les prescriptions d'urbanisme suivantes :

- dispositif de coupure des réseaux au-dessus de la cote de référence, stocks et équipements sensibles au-dessus de la cote de référence ;
- aires de stockages de produits polluants doivent être à la cote, ou rendus étanches (ex : cuve pour les stations de lavage).