Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) du

Rhône

BILAN 2019 & OBJECTIFS 2020

INTRODUCTION:

L'année 2019 aura été particulièrement chargée à l'approche des élections municipales, avec un nombre conséquent de documents d'urbanisme présentés à l'examen de la CDPENAF impliquant un accroissement de commissions au second semestre. Une année marquée également par l'approbation de nouveaux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PENAP) à long terme.

LA LIMITATION DE LA CONSOMMATION DES ESPACES, UNE AMBITION NATIONALE

Le gouvernement a souhaité faire de la biodiversité une priorité nationale, donnant lieu en juillet 2018 à l'écriture d'un Plan biodiversité. Celui-ci fait de la lutte contre l'artificialisation des sols l'un de ses axes prioritaires, aux côtés d'autres objectifs. Pour cela, plusieurs actions ont été déclinées à l'échelle nationale et notamment :

> **La mise en place d'un observatoire de l'artificialisation des sols - un nouvel outil de mesure et de partage de la donnée : https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/**

Objectifs :

- Mise à disposition d'un état des lieux annuel de la consommation d'espaces.
- Première diffusion des fichiers fonciers (2009-2017) à l'été 2019
- Développement d'une couche d'occupation des sols à grande échelle par le CEREMA, IGN et IRSTEA en cours.

> **Une instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace.**

Le Gouvernement a publié une instruction relative à la mise en œuvre, à horizon 2050, du principe « zéro artificialisation nette » (ZAN). Celle-ci appelle au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, appliquer les dernières mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux..

> **Définition du zéro artificialisation nette et sa mise en œuvre :**

En juillet 2019, les ministères en charge de la ville, de l'agriculture et de la transition écologique ont mis en place un groupe de travail pour identifier les "mesures opérationnelles" permettant d'atteindre l'objectif de "zéro artificialisation nette" des sols pour lequel les travaux sont toujours en cours.

Les pistes de réflexion : Cerner précisément la notion d'artificialisation, combiner réduction de l'artificialisation et renaturation des terres artificialisées, modifier les règles d'urbanisme pour favoriser le renouvellement urbain, la densification de l'habitat,...

LA LIMITATION DE LA CONSOMMATION DES ESPACES, UNE AMBITION RÉGIONALE AFFIRMÉE

Retour sur le séminaire régional sur le foncier du 25 juin 2019, "Un bien commun stratégique pour l'avenir de notre territoire".

Dans son discours introductif, le Préfet de Région a souligné que "Le sol est une ressource convoitée, limitée et sensible. Aujourd'hui l'esprit de l'aménagement est d'avoir une utilisation raisonnée, intelligente et fine des espaces qui devra s'appuyer sur la séquence "Eviter-Réduire-Compenser... Il faut passer de l'aménagement des territoires à leur ... ménagement".
Dans le cadre de ce séminaire, le Préfet de Région a annoncé la réalisation d'une feuille de route régionale afin de guider et de coordonner l'action des services de l'Etat sur les thématiques de l'eau, de l'air et du sol.

POUR ALLER PLUS LOIN ...

Quel scénario pour atteindre le ZAN ?

Quand et comment atteindre le zéro artificialisation nette en France ? Dans un rapport de juillet 2019*, France Stratégie propose un scénario à 2030 en réduisant de 70 % l'artificialisation brute et en renaturant 5 500 ha de terres artificialisées par an. Outre un suivi précis de l'artificialisation, il suggère d'imposer une obligation de densification dans les PLU, d'exclure du dispositif Pinel ou du prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées et d'exonérer de taxe d'aménagement les projets qui ne changent pas l'emprise au sol bâti. Il évoque également la mise en place d'une gouvernance de l'artificialisation des sols et d'un mécanisme conditionnant l'artificialisation à une renaturation équivalente. En décembre 2019, le CGDD* a renouvelé l'exercice avec un scénario ZAN décalé à 2050, misant en plus sur la résorption de la vacance.

*https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-proteger-sols
*www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Théma - Trajectoires vers l'objectif zéro artificialisation nette.pdf

BILAN QUANTITATIF DES AVIS SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DES PRÉSENTATIONS EFFECTUÉS EN CDPENAF

2019, année pré-électorale, la CDPENAF s'est réunie 9 fois avec une accélération du rythme des séances au second semestre.

La CDPENAF du Rhône a examiné :

- 1 révision du SCoT des Rives du Rhône
- 17 élaborations et révisions de PLU
- 6 modifications simplifiées de PLU
- 11 STECAL sur le PLU-H de la Métropole

> ET DEPUIS SA MISE EN PLACE EN 2011,
193 DOCUMENTS D'URBANISME ONT ÉTÉ ÉTUDIÉS
(DONT 17 STECAL POST PLU)

Cf. carte des avis produits par la CDPENAF en annexe

La CDPENAF a également analysé :
- 2 DP emportant mise en comptabilité PLU
- 1 DUP - extension ZAE

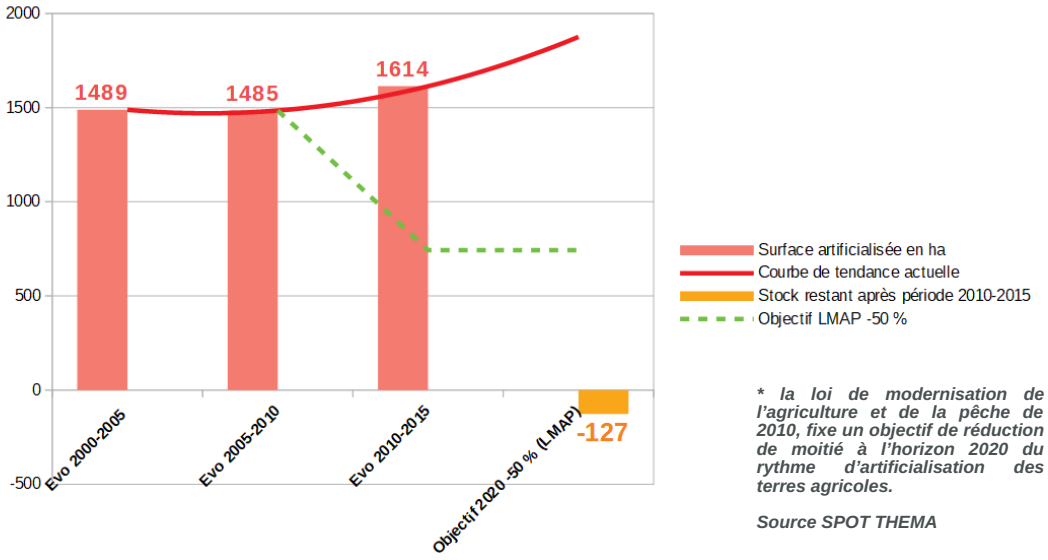
Et des autorisations d'urbanisme :
- 3 délibérations de communes pour autoriser la construction d'habitations en dehors de la partie urbanisée (RNU)

La Commission Technique Partenariale* a analysé :
- 36 modifications /révisions simplifiées de PLU
- 7 révisions de PLU sur le périmètre du SCoT des Monts du Lyonnais
- 26 changements de destination

En parallèle, **la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels, soit le passage de zones U et AU en zones A et N** dans les documents d'urbanisme présentés en CDPENAF a été de **226 ha**, et reste dans la tendance observée ces dernières années.

> EN 8 ANS PRÈS DE 3 167 HA INITIALEMENT U ET AU DEVENUS A ET N

MISE EN PLACE D'UN COMPTEUR : LA TENDANCE OBSERVÉE DANS LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE



** la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, fixe un objectif de réduction de moitié à l'horizon 2020 du rythme d'artificialisation des terres agricoles.*

Source SPOT THEMA

Pour sensibiliser les membres de la CDPENAF, un compteur du **potentiel d'artificialisation calculé par la somme des surfaces A et N devenues U et AU et des surfaces Au maintenues** lors des évolutions des documents d'urbanisme, sur les 10 ans à venir pour l'ensemble des documents d'urbanisme ayant recu un avis favorable, en commission, depuis le 1er janvier 2019, a été mis en place.

En introduction de chaque séance sont annoncées :
- Le potentiel d'artificialisation sur les 10 ans à venir pour l'ensemble des documents d'urbanisme ayant reçu un avis favorable, en commission, depuis le 1er janvier 2019 et
- Le potentiel d'artificialisation sur les 10 ans à venir à l'issue de la commission, si tous les avis rendus sont favorables.

>POUR L'ANNÉE 2019, 285 HA SERONT POTENTIELLEMENT ARTIFICIALISÉS DANS LES 10 ANS À VENIR...
LA SURFACE COUVERTE PAR CES DOCUMENTS D'URBANISME REPRÉSENTE 8,6 % DE LA SURFACE DÉPARTEMENTALE

** La Commission Technique Partenariale, est une sous-commission mandatée par la CDPENAF pour l'analyse des autorisations d'urbanisme en zone agricole et des modifications ou révisions allégées des documents d'urbanisme qui ne présentent pas ou peu d'impact pour l'agriculture et les espaces naturels.*

ANALYSE DES PROJETS DANS LEUR ENSEMBLE

Cette année la CDPENAF a analysé et rendu des avis sur 42 dossiers dont : 5 élaborations de plans locaux d'urbanisme, 12 révisions de plans locaux d'urbanisme, 11 STECAL, 1 étude préalable sur l'économie agricole, 6 modifications simplifiées de PLU, 1 révision de SCoT, 2 déclarations de projets, 1 déclaration d'utilité publique et 3 délibérations de conseils municipaux.

La CDPENAF a rendu 9 avis favorables, 23 avis favorables avec réserves ou remarques et 10 avis défavorables.

La CDPENAF revêt également un rôle préventif. En effet, le travail d'analyse amont des services de l'État sur les documents d'urbanismes ou de planification, en concertation avec les collectivités, a conduit à ajourner ou à supprimer certains passages en CDPENAF pour retravailler les documents afin d'accompagner les porteurs à l'élaboration de projets plus vertueux.

Parmi les avis défavorables qui ont été rendus :

- Les modifications de 5 PLU pour lesquels l'impact des changements de destination sur l'activité agricole n'était pas justifié et/ou les projets prévus dans les STECAL n'étaient pas précisés ;
- 1 STECAL pour la création d'un parking sur un poumon vert de la commune ;
- 2 délibérations de conseils municipaux autorisant la construction d'habitations en dehors des parties urbanisées de communes en RNU, en coupure d'urbanisation ;
- Les révisions de 2 PLU, dont l'un conforme, principalement par la consommation d'espaces engendrée et le manque de justification des projets ;

Les réserves et remarques émises sur les points analysés par la CDPENAF :

Sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers :

- de justifier les créations et extensions des zones d'activités
- d'avoir un schéma de développement économique
- de renforcer la densification au sein des secteurs à investir
- de respecter les objectifs de densité du SCoT
- de limiter la consommation foncière en réduisant la superficie des OAP
- de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux dans les projets et/ou dans les règlements

Déclaration de projet et Déclaration d'Utilité Publique

- nécessité de clarifier la stratégie économique de la communauté de communes compétente sur les zones d'activités économiques

STECAL en zone A et N

- de justifier et limiter le nombre et la taille des STECAL
- d'apporter des précisions sur les projets envisagés dans les STECAL

Changements de destination de bâtiments en zone A et N

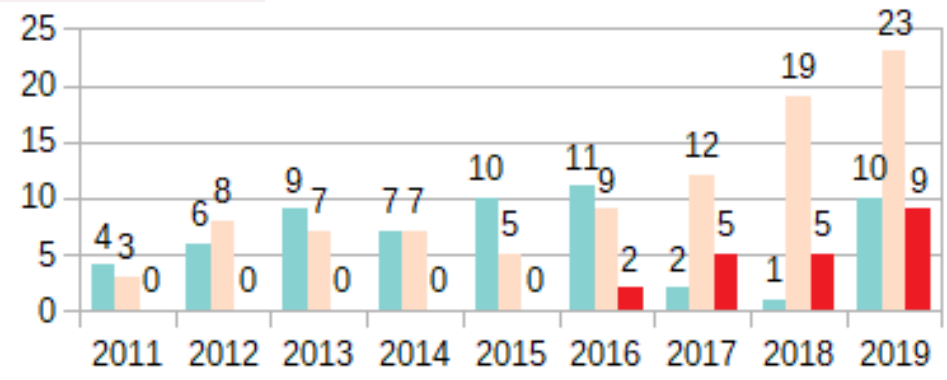
- de justifier et parfois de supprimer les changements de destinations identifiés
- d'apporter des précisions sur les changements de destination identifiés

Modalités d'extensions ou d'annexes des bâtiments d'habitations existants en zones A et N

- d'encadrer d'avantage les extensions des habitations existantes en zones A et N

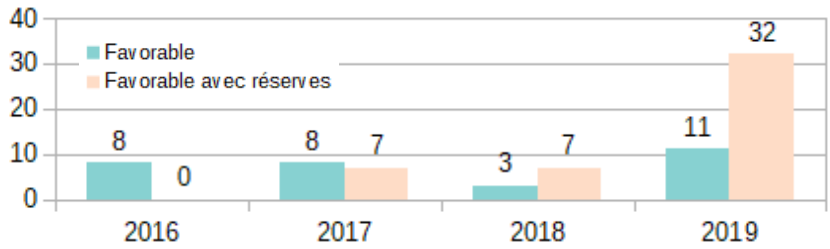
En parallèle, la commission technique partenariale a analysé 35 modifications et révisions allégées de documents d'urbanisme, et 7 révisions de PLU (SCoT Monts du Lyonnais) : toutes ont reçu des avis favorables.

SYNTHÈSE GRAPHIQUE SUR L'ENSEMBLE DES AVIS RENDUS



Nature des avis rendus sur l'ensemble des projets analysés en plénière de la CDPENAF depuis 2011

Favorable
Favorable avec réserves
Défavorable



Nature des avis rendus sur les documents d'urbanisme en Commission Technique Partenariale

PREMIERS DOSSIERS D'ÉTUDE PRÉALABLE ET MESURES DE COMPENSATION COLLECTIVE AGRICOLE

Premiers dossiers analysés en CDPENAF concernant le projet d'extension de la zone d'activité des Platières sur les communes de Mornant, Beauvallon et Saint-Laurent-d'Agny et première analyse informative d'un dossier sur la ZAC des Trénassets à Simandre.

Les principaux points d'analyse de la CDPENAF :

- Une description du projet et la délimitation du territoire concerné
- Une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire
- L'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire et notamment les effets cumulés avec d'autres projets connus
- Les mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet
- Les mesures de compensation collective envisagées pour consolider l'économie agricole, leur coût et les modalités de mise en œuvre et notamment l'engagement du pétitionnaire à mettre en œuvre les mesures

Les premières analyses montrent que :

- les bureaux d'études sont sollicités trop tardivement dans l'avancement des projets ne permettant pas d'appliquer la séquence Éviter et Réduire au projet.
- les mesures compensatoires proposées ne permettent pas de compenser l'économie agricole supprimée.
- l'engagement du pétitionnaire fait défaut pour mettre en œuvre les mesures, présenter des modalités de gouvernance et de suivi.

PRÉSENTATIONS ET INFORMATIONS EN COMMISSION PLÉNIÈRE

- **Modification du réglement intérieur : prise en compte des nouvelles compétences de la CDPENAF (loi Elan)**
- **Guide à destination des collectivités sur les exhaussements illégaux en zones agricoles et naturelles liés aux travaux d'urbanisme**
- **Plan national biodiversité**
- **Séminaire régional sur le foncier – 25 juin 2019**
- **Évolution des périmètres PENAP de la Métropole de Lyon**
- **Première analyse informative de l'étude préalable sur la compensation agricole collective (ZAC des Trénassets)**
- **Point sur l'avancement des actions de la charte "Agriculture, Urbanisme et Territoires"**
- **La boîte à outils sur le parcours résidentiel des agriculteurs**

ZOOM SUR ....

STOP AUX REMBLAIS SAUVAGES
Les collectivités face aux mouvements de sol en zone agricole et naturelle

La CDPENAF a été interpellée par les fédérations de la chasse et de la pêche au sujet des nombreux impacts sur le territoire des exhaussements illégaux de terres. Pour faciliter l'action des collectivités face aux remblais, les différents services de la DDT ont produit, en collaboration avec la DREAL, un ensemble de fiches thématiques et une mallette juridique.

> **Des fiches remblais 7 fiches thématiques**
téléchargeables sur le site www.rhone.gouv.fr (rubrique Environnement/Déchets)

- **Les collectivités face aux mouvements de sol en zone agricole et naturelle.**
- **Tableau des procédures pénales ou administratives.**
- **L'encadrement des mouvements de sol par les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme.**
- **Le contentieux pénal : le cas des mouvements de sol.**
- **Les mouvements de sol dans les zones inondables et les milieux naturels.**
- **Les installations de transit et de stockage de déchets inertes.**
- **Le transport de déchets inertes ou de déchets dangereux issus du BTP.**

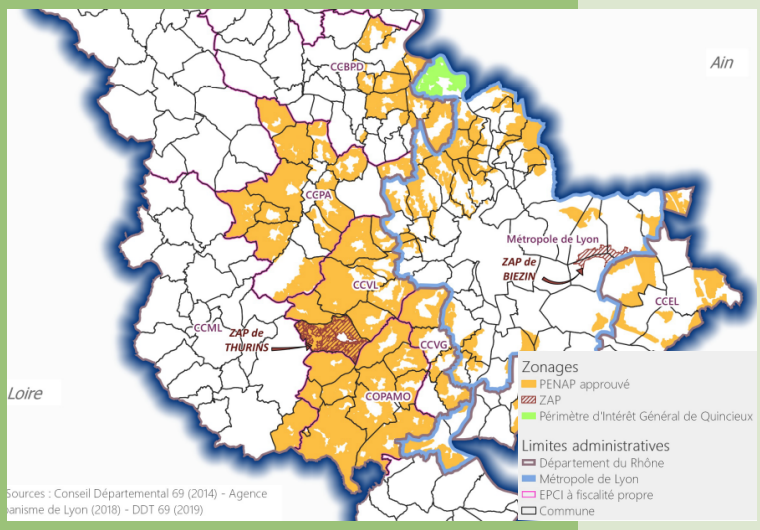
> **Une mallette juridique**
19 fiches thématiques à télécharger sur l'espace réservé du site www.rhone.gouv.fr

ZOOM SUR ....

MISE EN PLACE DU PÉRIMÈTRE PENAP SUR LA PLAINE DES CHÈRES ET COTEAUX
Abrogation du PIG de de la Plaine des Chères et création du PIG de Quincieux

Le périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Naturels et Agricoles Périurbains (PENAP), est un outil élaboré pour protéger sur le long terme les espaces agricoles et naturels. Un nouveau périmètre a été approuvé par délibération du Conseil départemental le 25 février 2019 sur le territoire de la Plaine des Chères et des Coteaux. Avec les périmètres déjà approuvés sur le reste du Département et la Métropole de Lyon, ce sont **un peu plus de 53 300 ha qui sont protégés à long terme** (43500 ha sur le département du Rhône et un peu moins de 10,000 ha sur la Métropole de Lyon).

Parallèlement, en attendant la finalisation du PENAP sur la commune de Quincieux, un outil spécifique a été mis en place par l'Etat sur cette commune par arrêté préfectoral du 6 novembre 2019 : le PIG (projet d'intéret général pour la protection des espaces agricoles et naturels).



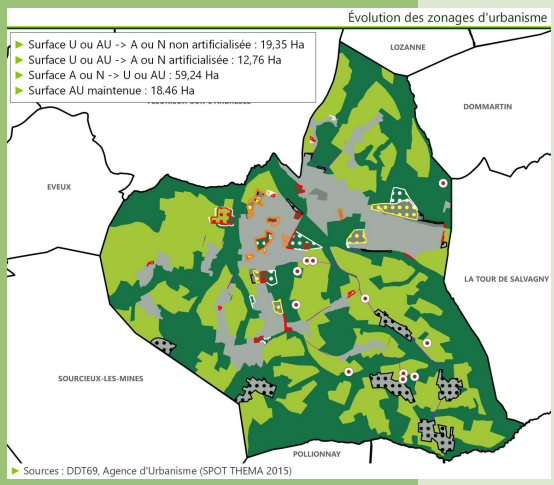
AVANCEMENT DU PLAN D'ACTIONS DE LA CHARTE "AGRICULTURE, URBANISME ET TERRITOIRES"

- Mise en ligne de la boite à outils en lien avec le parcours résidentiel des agriculteurs.
  - **Objectifs** : rendre plus accessible l'ensemble des fiches outils et de synthèses réalisées dans le cadre du protocole de construction en zone agricole.
- Mise en ligne de la fiche sur le défrichement forestier
- Bilan du protocole de construction en zone agricole – 10 ans de fonctionnement
- Le guide « ce qu'il faut savoir sur la construction en zone agricole » a été actualisé et complété de schémas pour illustrer les parties pris afin de le rendre plus pédagogique.
- Réalisation de l'étude "Urbanisme et alimentation dans l'agglomération lyonnaise"
- Réflexions en cours sur l'impact agricole des compensations environnementales

SUPPORTS DE PRÉSENTATIONS DES CDPENAF HARMONISÉS AVEC DES MODÈLES DE CARTES

Pour suivre la thématique agricole et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les documents d'urbanisme, il est essentiel de mieux la connaître.
Le travail inter-services DDT a permis d'identifier:

- **l'ensemble des données graphiques et statistiques nécessaires à une prise en compte des enjeux de la CDPENAF dans les documents d'urbanisme.**
- Des **représentations graphiques des enjeux comme outils d'aide à l'instruction et garants d'une meilleure lisibilité de ces enjeux en séance** et pour une même lisibilité des présentations en séance harmonisées.



BILAN DES OBJECTIFS 2019

OBJECTIFS 2019 >>>>>>>>>>>>>>>>>>	BILAN
Ajustement du règlement intérieur du fait de la loi ELAN qui octroie un mandat supplémentaire de la CDPENAF.	✓ Validation du nouveau réglement de la CDPENAF en séance le 11 mars 2019.
Uniformisation des présentations des dossiers en CDPENAF : représentations graphiques, points d'analyses et suivi des consommations des espaces naturels, agricoles et forestiers.	✓ Les nouvelles présentations et représentations graphiques ont été mises en place dès la CDPENAF du 13 mai 2019
Évolution de la fiche "prise en compte de la forêt et du patrimoine arboré dans les documents d'urbanisme".	✓ La fiche sera déclinée au niveau régional et scindée en 3 fiches distinctes. => publication 1er semestre 2020.
Présentation d'un guide sur les exhaussements illégaux en zones A et N.	✓ Le guide a été présenté en séance plénière et mis en ligne sur le site de la préfecture du Rhône.
Publication de la boîte à outils sur le parcours résidentiel des agriculteurs sur le site de la Préfecture du Rhône et le site internet dédié au foncier agricole.	✓ Présentée en commission le 8 juillet 2019, la boîte à outils est en ligne sur le site de la préfecture et le site "préservons le foncier agricole".
Présentation du nouveau périmètre PENAP de l'extension du périmètre de la Métropole Lyonnaise sur les communes de Lissieu et Poleymieux (Quincieux 2020/2021).	✓ Le nouveau périmètre a été présenté en commission le 6 juin 2019.
Poursuite des actions de communication sur le support relatif à la méthode d'identification et de reconquête des friches agricoles.	○ Les actions de communication n'ont pas trouvé de dynamique cette année.
Compensation agricole collective, 1ers dossiers d'études préalable agricole.	✓ Le premier dossier a été analysé en commission du 18 novembre 2019.
Présentation des études réalisées par l'observatoire des espaces agricoles et naturels :	
La propriété agricole : étude sur son évolution et son impact sur l'avenir du foncier et les risques.	✓ L'étude sera finalisée en 2020.
Impact des choix d'aménagement sur l'agriculture et l'alimentation.	✓ Publication par l'agence d'urbanisme.

OBJECTIFS 2020

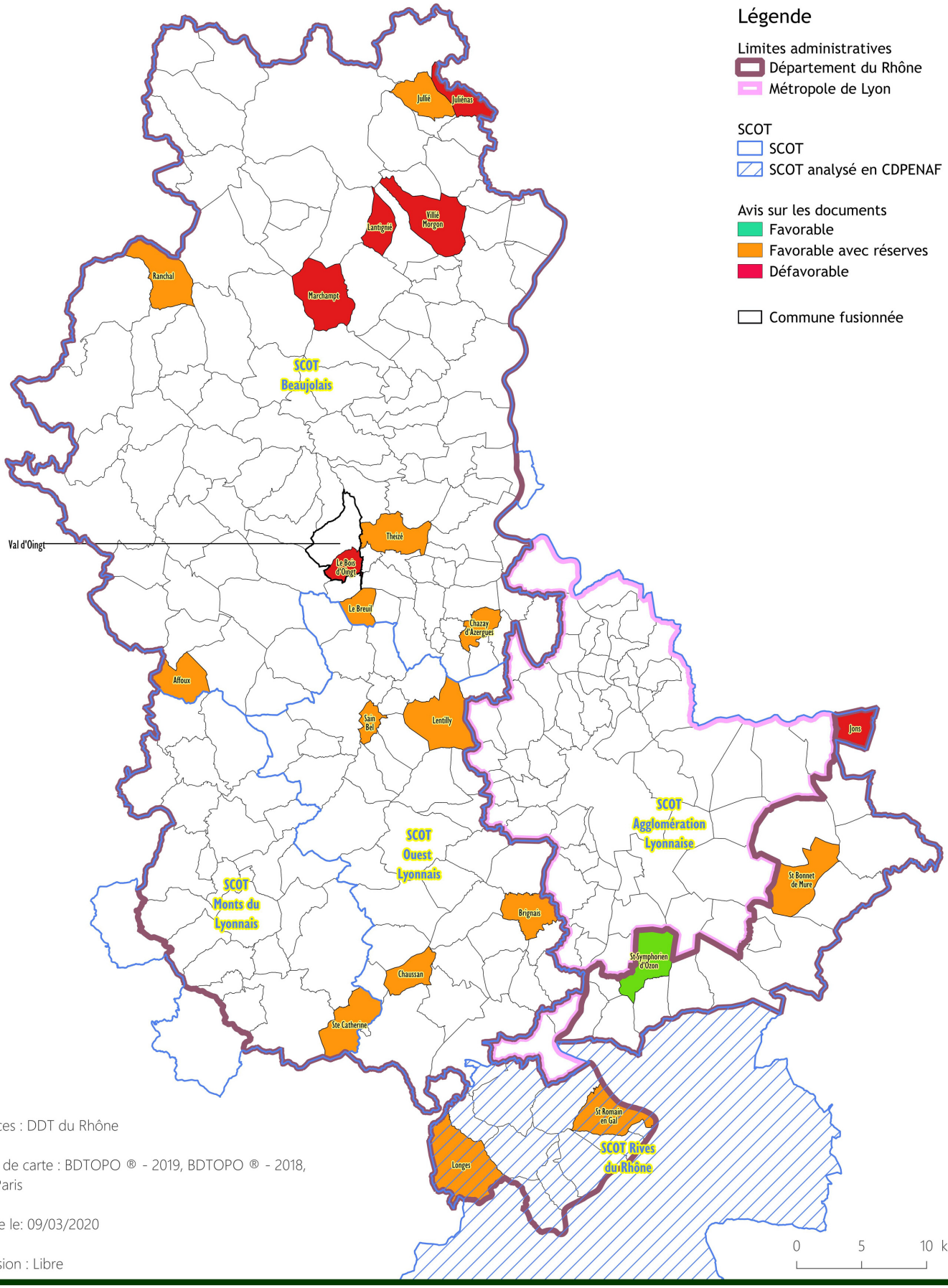
- Au printemps 2020, suite aux élections municipales, l'association des maires du Rhône procédera à la **nomination des nouveaux élus** qui siégeront en CDPENAF.
- Dans le cadre du groupe de travail sur les **impacts agricoles et les compensations environnementales, une réflexion est à engager sur la Plaine Saint-Exupéry**.
- Présentation de la feuille de route régionale Eau-Air-Sol & zoom sur la **feuille de route "sol"**.
  - Une stratégie de l'État pour l'eau, l'air et le sol dans la région AURA, pour mieux coordonner les actions.
  - Un plan d'action sur le sol qui inscrit le territoire régional dans la trajectoire du zéro artificialisation nette.
- L'objectif de **zéro artificialisation nette** (ZAN) sujet phare de l'année 2020 va nécessiter :
  - la mobilisation des membres de la CDPENAF pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols au côté de l'État.
  - La mobilisation des acteurs locaux.
- Des **actions de communication/formation auprès des nouveaux élus**.
- **Délocaliser une CDPENAF sur les territoires**.
- Étudier les **pistes d'évolution du protocole de construction en zone agricole**.
- Engager une réflexion sur la **mesure de l'impact des avis la CDPENAF** sur les documents de planification et autorisations d'urbanisme.

POUR ALLER PLUS LOIN ...

Consulter le site internet des services de l'État dans le Rhône, rubrique politiques publiques / préservation du foncier http://rhone.gouv.fr/ et/ou le site internet dédié au préservation du foncier : http://agriculture-urbanisme-territoiresdurhone.fr/
Ou contacter la DDT du Rhône, Service Connaissance et Aménagement Durable des Territoires scadt@rhone.gouv.fr

Avis produits par CDPENAF sur documents d'urbanisme

Année 2019



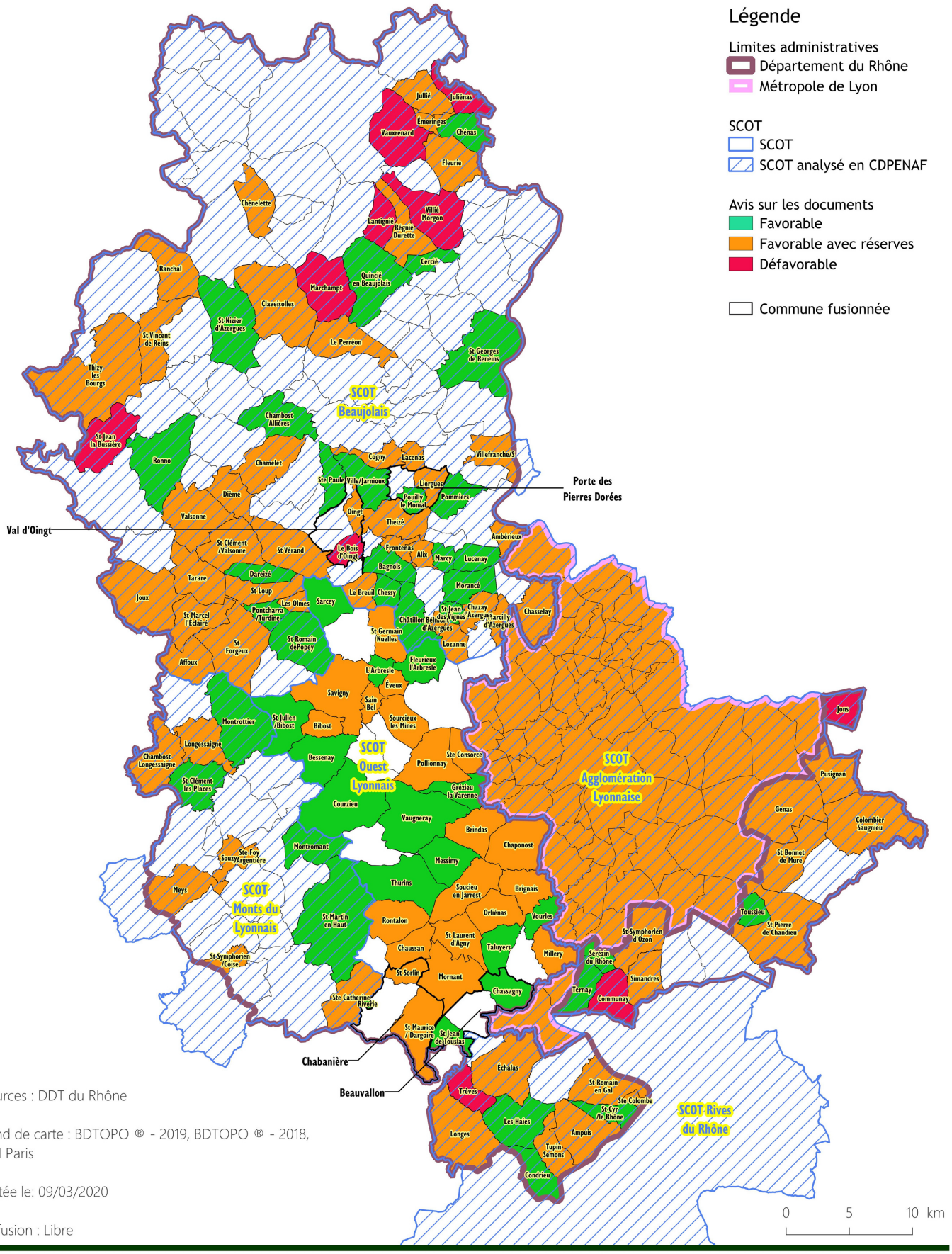
- Sources : DDT du Rhône
- Fond de carte : BDTOPO ® - 2019, BDTOPO ® - 2018, © IGN Paris
- Éditée le: 09/03/2020
- Diffusion : Libre

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU RHÔNE

Avis produits par CDCEA / CDPENAF sur documents d'urbanisme

de mai 2011 à décembre 2019



► Sources : DDT du Rhône

► Fond de carte : BDTOPO ® - 2019, BDTOPO ® - 2018, © IGN Paris

► Éditée le: 09/03/2020

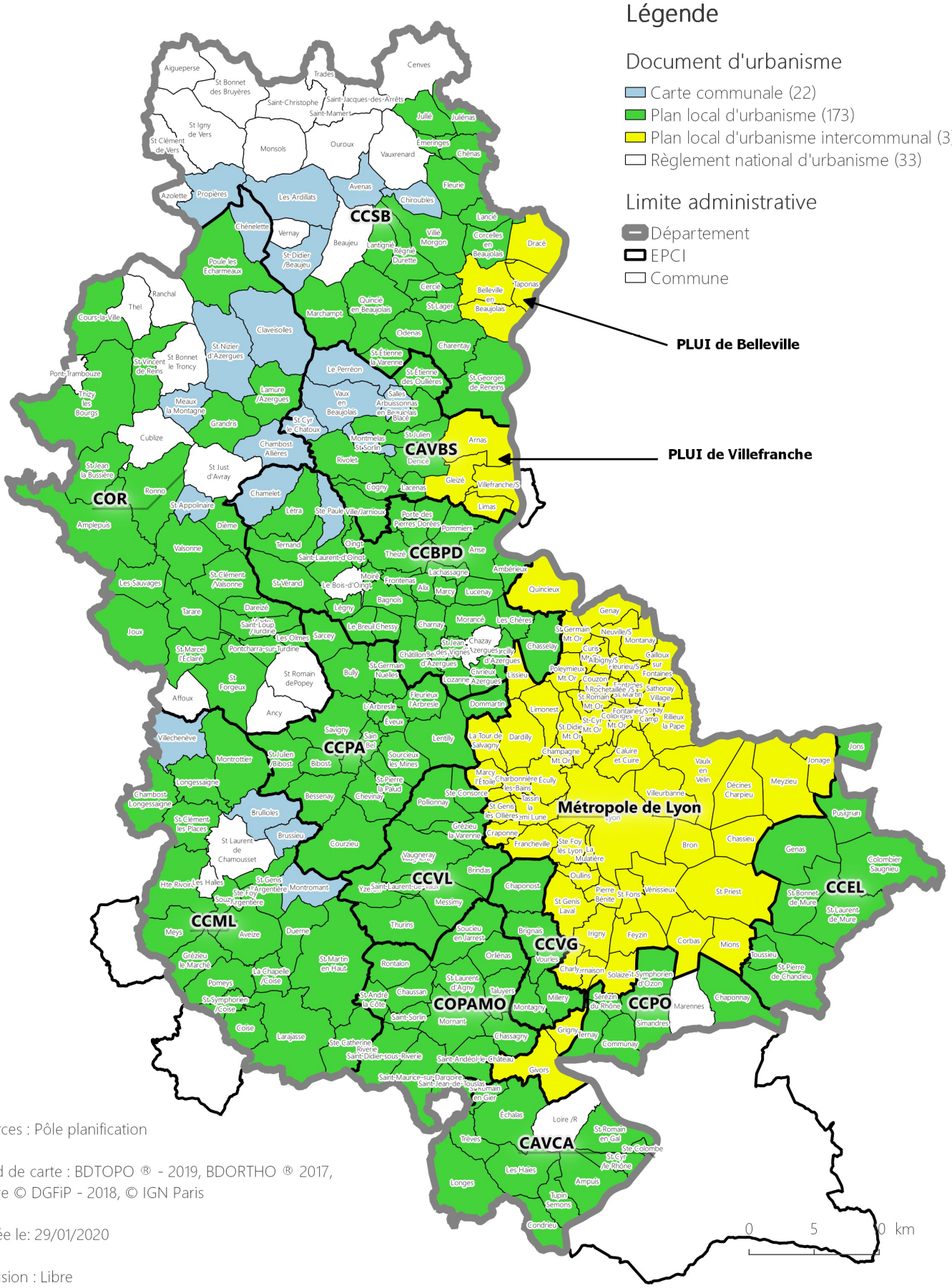
► Diffusion : Libre

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU RHÔNE

Situation des documents d'urbanisme

Au 1er janvier 2020 - Département du Rhône



► Sources : Pôle planification

► Fond de carte : BDTOPO ® - 2019, BDORTHO ® 2017, Cadastre © DGFiP - 2018, © IGN Paris

► Éditée le: 29/01/2020

► Diffusion : Libre