



La Commission Départementale pour la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF)



Contexte

Face à un rythme de **consommation des terres agricoles** trop élevé, les lois successives d'orientation de l'agriculture ont institué différents **outils de préservation du foncier agricole**, les derniers ayant pour objectifs de suivre et réguler la consommation de foncier agricole. L'objectif national défini par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 est de **réduire le rythme de la consommation des espaces agricoles de 50 % à l'horizon 2020**.

Le **Rhône** est un département avec une dynamique urbaine et économique forte entraînant **une pression urbaine généralisée et une forte artificialisation des sols**, qui induit des contraintes pour la pérennisation de la dynamique agricole déjà fragilisée.

Entre 2000 et 2015, **4 502 ha ont été artificialisés**, majoritairement pour de l'habitat et avant tout au détriment de terres arables, de culture et de prairies, qui se situent souvent en plaine. C'est donc l'équivalent de près d'1ha qui est artificialisé par jour.

La préservation du foncier agricole est donc un enjeu majeur pour le département.

Depuis 2011 des commissions départementales ont été mises en place afin d'émettre des avis sur les projets d'urbanisme et d'aménagement au regard de la consommation foncière :

La CDCEA¹ instituée par la loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010 remplacée par la CDPENAF² instituée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

Si la CDCEA devait statuer sur la consommation de foncier agricole, **la CDPENAF voit ses prérogatives élargies** par l'article L112-1-1 du Code rural et est **compétente sur le foncier de l'espace agricole, mais aussi naturel et forestier**.

La CDPENAF du Rhône a été créée par arrêté préfectoral le 7 septembre 2015 et mise en place sous la présidence de M. le Secrétaire Général de la Préfecture du Rhône, le 14 septembre 2015.

¹ Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles

² Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

Un outil de lutte contre l'artificialisation

La CDPENAF dispose de la faculté de **s'auto-saisir sur les questions relatives à la réduction des surfaces naturelles, forestière et à vocation ou à usage agricole** ainsi que sur **les moyens pour contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces**.

Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un **avis sur l'opportunité**, au regard de **l'objectif de préservation des terres** naturelles, agricoles ou forestières, de certain **projet d'aménagement ou d'urbanisme**. (tableau en page 3)

La CDPENAF **émet des avis simples et des avis conformes** (opposables) dans certaines situations. Les avis de la commission doivent être motivés et sont obligatoirement joints au dossier d'enquête publique.

La CDPENAF est également chargée de **procéder à un inventaire** des terres considérées comme **des friches**, tous les 5 ans.



La CDPENAF



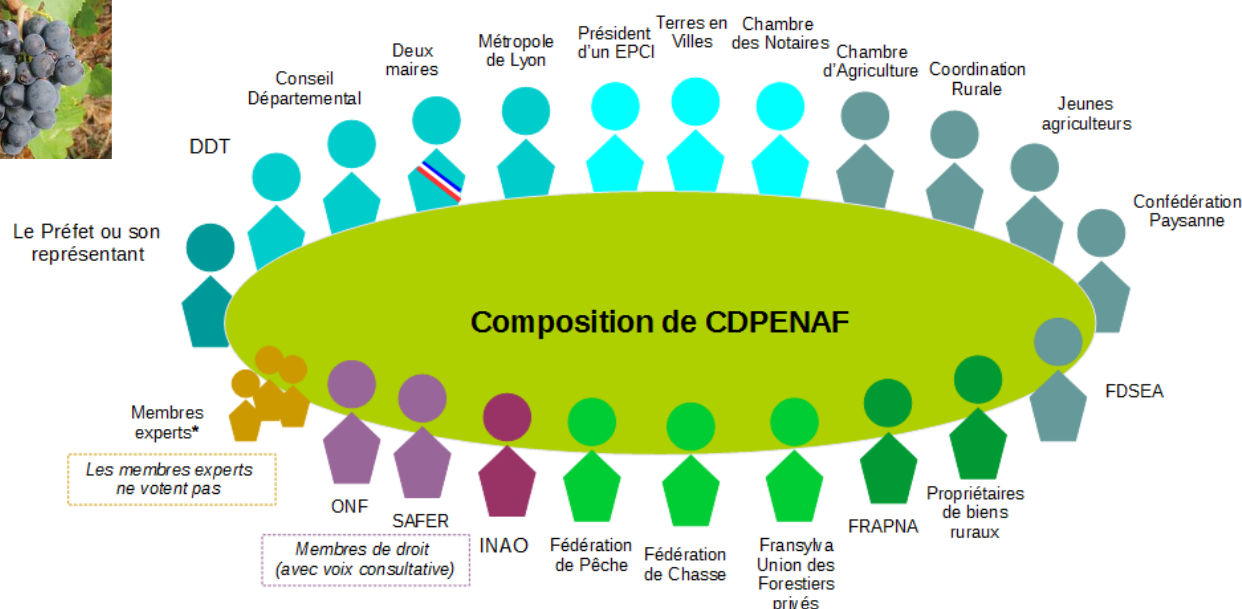
Sa composition

La composition des CDPENAF est définie par le décret n°2015-614 du 9 juin 2015. L'arrêté préfectoral du 7 septembre 2015 fixe la composition de la CDPENAF du Rhône.

Le Préfet ou son représentant assure la présidence de la commission.

Les membres sont des représentants de la profession agricole, d'associations de protection de l'environnement, des collectivités territoriales, des propriétaires foncier, des notaires, des forestiers, des chasseurs, de l'État et de l'INAO. D'autres membres sont présents à titre consultatif (SAFER, ONF). Les membres experts participent aux débats mais ne votent pas.

Son fonctionnement est détaillé dans un règlement intérieur voté par ses membres, qui est mis à jour à chaque évolution réglementaire ou évolution de son fonctionnement.



* L'agence d'urbanisme, les SCoT, EPORA, CDAF, Fermiers métayers, Conseil régional, PNR du Pilat...
D'autres structures ou personnes peuvent être associées en tant que de besoin.

Quand et comment saisir la CDPENAF ?

Quand intervient la procédure de CDPENAF dans l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme ?

Prescription



Instruction
Concertation

Le projet
est arrêté

Enquête
publique

Approbation

1) Possibilité de réaliser un diagnostic agricole poussé (cahier des clauses techniques particulières en [rubrique 3](#))

2) Les collectivités doivent envoyer leur projet.

3) Les collectivités sont invitées à être présentes lors de la CDPENAF.

4) L'avis de la CDPENAF doit être versé aux pièces de l'enquête publique.

Comment ?

Un courrier précisant le ou les motifs de la saisine ainsi qu'un récapitulatif du projet (CD, dossier...) doit être envoyé à l'adresse suivante :

DDT du Rhône – Secrétariat de la CDPENAF – 165 rue Garibaldi – CS 33862 – 69401 Lyon Cedex 03



La CDPENAF



Saisine de la CDPENAF : quels projets ?

	Nature du projet	Documents soumis	Saisine par...	Réponse
Mandat obligatoire	SCoT	Projet de SCoT arrêté (élaboration ou révision)	Syndicat porteur du SCoT	Avis simple 3 mois
	PLU	Projet de PLU arrêté (élaboration)	Commune ou EPCI	Avis simple 3 mois
		Projet de PLU arrêté (modification, révision allégée)	Commune ou EPCI	Avis simple ⁽²⁾ 3 mois
	Carte communale	Dossier du projet avant enquête publique (élaboration ou révision)	Commune ou EPCI	Avis simple 2 mois
	RNU (hors partie urbanisée) Art. L 111-1-2-1°, 2° et 3° du CU	PC, DP, CU opérationnels	Commune	Avis simple ⁽²⁾ 1 mois
	RNU (hors partie urbanisée) Constructions et installations	Délibération du conseil municipal	Commune	Avis conforme (opposable) 1 mois
	Projets et documents d'aménagement impactant le foncier agricole	Dossier du projet avant enquête publique	Commune ou EPCI	Avis simple ⁽²⁾ 3 mois
	Projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés Décret n°2016-1190 du 31/08/16 (compensation agricole collective)	Étude préalable sur l'économie agricole	Préfet	Avis simple 2 mois
	Secteurs de taille et de capacité d'accueil limités ⁽¹⁾	Projet de PLU arrêté	Commune ou EPCI	Avis simple ⁽²⁾ 3 mois
	Changement de destination d'un bâtiment en zone A ou N repéré au PLU	Dossier de demande d'autorisation de construire	Demandeur du permis	Avis conforme ⁽²⁾ (opposable) 1 mois
Modalités d'extensions ou d'annexes des bât. d'habitations en zone A et N ⁽¹⁾	Règlement des zones A et N (PLU arrêté)	Commune ou EPCI	Avis simple ⁽²⁾ 3 mois	
Documents d'urbanisme réduisant de façon substantielle une zone AOP ⁽¹⁾	PLU, carte communale (élaboration, modification, révision)	Commune ou EPCI	Avis conforme (opposable) 3 mois	
Mandat complémentaire	Évolution des documents d'urbanisme	Révision avec examen conjoint ou mise en compatibilité suite à des DUP ou déclarations de projets	Auto-saisine	Avis simple ⁽²⁾ 3 mois

Rôle pédagogique de la commission :

- constitution d'un **observatoire partenarial** permettant de comprendre et de suivre le processus de régression des espaces agricoles et naturels,
- Pilotage et suivi de la **charte « agriculture, Urbanisme et Territoire »** et de son plan d'actions,
- Suivi et capitalisation des **expérimentations de terrain** en matière de préservation des espaces agricoles, d'utilisation durable du foncier (PENAF, ZAP,...) et de grands projets d'aménagement,
- **Construction d'une vision partenariale** partagée sur les outils et les politiques publiques à mettre en œuvre pour diminuer la consommation des espaces agricoles et naturels.

⁽¹⁾ Y compris sur les communes comprises sur le territoire d'un SCoT post LAAF.

⁽²⁾ Pour les procédures simplifiées une analyse en Commission technique partenariale est possible.



La CDPENAF



Les points d'analyse de la CDPENAF dans les documents d'urbanisme

La présentation du projet est réalisée par l'instructeur en charge du dossier en DDT. Elle doit être synthétique et insister sur la justification de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

La **CDPENAF** est un **outil de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, naturelles et forestières**. Aussi la commission ne se contente pas d'analyser le retour de surfaces constructibles en surfaces non constructibles, mais **analyse le projet communal dans son ensemble**.

Elle analyse le **travail en dents creuses et la densification du tissu existant**.

La présence des élus qui ont porté le PLU/PLUi présenté est appréciée par la commission.

L'activité agricole est-elle prise en compte dès le diagnostic ?

↳ Pourquoi faire un diagnostic agricole ?

Dans le cadre de l'élaboration, ou de la révision des documents d'urbanisme, la réalisation d'un diagnostic agricole reste un élément indispensable d'expertise. Il permet une meilleure prise en compte de l'agriculture par le biais :

- ✓ d'un état des lieux des exploitations agricoles et de leur devenir,
- ✓ de penser le projet de développement du territoire communal ou intercommunal en évitant la consommation d'espaces agricoles nécessaires à l'activité, les enclavements préjudiciables au bon fonctionnement des exploitations et le morcellement du parcellaire.
- ✓ les analyses prospectives de l'activité agricole ont pour but d'alimenter les réflexions des élus, leur projet de territoire, leurs options d'aménagement et de développement exprimées dans le PADD,
- ✓ de mettre en lumière l'importance stratégique du foncier pour la pérennité et l'évolution des exploitations et de l'activité agricole,
- ✓ à contrario, d'identifier les zones de moindre impact pour l'activité agricole.

↳ Comment faire un diagnostic agricole ?

Plusieurs outils sont à la disposition des élus et des bureaux d'études :

Un exemple de cahier des charges, le cahier des clauses techniques particulières, est disponible pour vous aider à concevoir un diagnostic agricole (Cf. Rubrique 3*) . Le bureau d'étude et la commune pourront rassembler les données statistiques disponibles notamment sur le site de :

- ▶ la DRAAF (www.draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr) ;
- ▶ AGRESTE (www.agreste.agriculture.gouv.fr) ;
- ▶ l'IGN (www.ign.fr) ou en rubrique 7 de cette mallette.
- ▶ les chiffres clés de l'agriculture et de l'espace agricole par territoire (Cf. Rubrique 8*)

↳ Autres points d'analyse :

- ✓ localiser les bâtiments pouvant changer de destination,
- ✓ limiter et argumenter la mise en place de STECAL,
- ✓ identifier les parcelles concernées par un SIQO.

* du site dédié à la préservation du foncier agricole (<http://agriculture-urbanisme-territoiresdurhone.fr/>)

A noter...

Pour un PLU intercommunal, il est conseillé de se placer à une échelle supra-communale, correspondant au rayon d'action des agriculteurs. De plus, un schéma des circulations agricoles peut être établi à l'échelle intercommunale précisant les points difficiles entre fermes, îlots cultivés, hangars, ponts à franchir, silos, sites de commercialisation ou de transformation des produits...



La CDPENAF



Les zonages A et N sont-ils bien respectés ?

Quelles sont les vocations de chacune des zones ?

La **zone A** a vocation à protéger des terres agricoles en raison d'un potentiel agronomique, biologique et/ou économique (R151-23 du CU)

La **zone N** a vocation à protéger les zones naturelles et forestières (R151-25 du CU)

Quels exemples de classement ?

Zone A

- ↳ Les terres cultivées, les vergers, les prairies... ;
- ↳ Les constructions à usage agricole : maisons d'exploitations, serres, hangars, écuries... ;
- ↳ Des éléments essentiels de la trame verte ordinaire.

Zone N

- ↳ Les espaces à enjeu environnemental et/ou paysager (Natura 2000, paysages remarquables...)
- ↳ Les forêts.

Les règlements des zones A et N sont-ils bien rédigés ?

Les zones A et N sont inconstructibles. Seules peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et certains équipements collectifs (art. L151-12 du Code de l'Urbanisme).

Le règlement :

- ↳ ne doit pas entraver l'installation d'agriculteurs, ni mettre en péril l'activité agricole. En particulier les constructions nécessaires à l'activité agricole doivent être possibles sur l'essentiel de la zone A sauf contraintes et enjeux particuliers,
- ↳ doit permettre de lutter contre le détournement d'usage de terrains à des fins non agricoles (interdiction de dépôts de gravats interdiction des cabanes, clôtures agricoles seules autorisées...),
- ↳ doit repérer, tous bâtiments et annexes susceptibles de donner lieu à un changement de destination, ces changements doivent être également analysés et justifiés,
- ↳ doit argumenter et justifier le recours aux STECAL, leur recours doit être exceptionnel et leur dimensionnement adapté au projet,
- ↳ doit identifier les parcelles bénéficiant d'une AOP (Appellation d'Origine Protégée) et faire mention de leur surface.

Des règles particulières, justifiées dans le diagnostic du PLU peuvent s'ajouter : objectif de reconquête des zones mitées, de friches, insertion paysagère des bâtiments, continuité du bâti...

A noter...

Les habitations n'ayant pas de lien avec l'activité agricole peuvent faire l'objet d'une extension mesurée ou d'une annexe à définir dans le règlement du PLU/PLUi.

Donc, pour bien faire ...

1. Saisir la CDPENAF dès l'arrêt du projet
2. Préserver et/ou restituer à l'agriculture les surfaces exploitables
3. Rechercher la fonctionnalité : accès, parcelles d'un seul tenant...
4. Choisir un règlement et un zonage adapté
5. Optimiser le tissu urbain pour économiser l'espace



La CDPENAF

La CDPENAF du Rhône - particularités



La Commission Technique Partenariale

Dès 2014 une **commission d'expertise Partenariale** a été **mandatée par la CDPENAF** pour **rendre les avis sur les demandes d'autorisations de construction en zone agricole**. Depuis, le mandat de cette commission a évolué ...

La **Commission Technique Partenariale** peut analyser la consommation des terres agricoles, naturelles et forestières pour :

- ✓ Les autorisations urbanisme (protocole de construction en zone A et N)
- ✓ Les modifications ou révisions allégées de documents d'urbanisme
- ✓ Les changements de destination des bâtiments en zone A et N
- ✓ Les déclarations de projet et les déclarations d'utilité publique

Pour les **communes d'un SCoT post LAAAF** :

- ✓ STECAL
- ✓ Règlement des zones A et N
- ✓ Atteintes substantielles AOP

Tous les dossiers peuvent également être proposés pour avis en commission plénière.

La CDPENAF poursuit un rôle pédagogique fort

Dans la continuité du mandat de la CDCEA élargi au partage d'expériences et de connaissances sur la préservation du foncier agricole, la CDPENAF poursuit ce rôle pédagogique. En 7 ans d'existence, la CDCEA puis la CDPENAF ont abordés les thèmes de travail suivants :

- ✓ Constitution d'un observatoire partenarial des espaces agricoles, naturels et forestiers permettant de comprendre et de suivre les processus de mutation des espaces agricoles, naturels et forestiers ;
- ✓ Pilotage et suivi de la Charte Agriculture Urbanisme et Territoires et son plan d'actions ;
- ✓ Suivi et capitalisation des expérimentations de terrain en matière de préservation des espaces agricoles, d'utilisation durable du foncier (PENAP, ZAP,...) et de grands projets d'aménagement ;
- ✓ Construction d'une vision partenariale partagée sur les outils et les politiques publiques à mettre en œuvre pour diminuer la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

La CDPENAF en quelques chiffres

Depuis 2011, la CDCEA puis CDPENAF en séances plénières ont analysé :

- ⇒ **3** Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)
- ⇒ **142** documents d'urbanisme ont été étudiés dont le PLU-H de la Métropole Lyonnaise, le PLUiH de la Communauté d'Agglomération de Villefranche sur Saône, **9** cartes communales et **7** STECAL
- ⇒ **6** certificats d'urbanisme
- ⇒ **5** déclarations de projet
- ⇒ **45** exposés (informations/formation/publications/applications réglementaires...)
- ⇒ **1** site internet dédié à la préservation du foncier agricole et **1** plate-forme dédiée à la CDPENAF
- ⇒ **2946** hectares en zones U et AU sont passés en zones A et N

La Commission Technique Partenariale a analysé depuis 2011 :

- ⇒ **519** autorisations d'urbanisme

Et depuis l'élargissement de son mandat en 2016 :

- ⇒ **30** modifications ou révisions allégées de documents d'urbanisme

Depuis 2015 un bilan annuel est réalisé et présenté aux membres de la CDPENAF

Contact : ✉ **Secrétariat de la CDPENAF – DDT du Rhône 165 rue Garibaldi CS 33862 – 69401 Lyon Cedex 03**
 @ ddt-scadt@rhone.gouv.fr Web Site intranet