

Commission de la consommation des espaces agricoles de l'Isère

Note de présentation

Objet

La commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) est un des outils de la stratégie de lutte contre l'artificialisation* des terres agricoles. Elle s'inscrit dans un objectif de réduction de moitié du rythme d'artificialisation du foncier agricole à l'horizon 2020.

Elle a été mise en place par la loi n°2010-874 du 27/07/2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, avec le plan régional d'agriculture durable et l'Observatoire de la consommation des espaces agricoles. Ces outils viennent compléter les autres dispositifs des lois Grenelle visant à protéger les espaces agricoles et réduire leur changement de destination.

Cet ensemble prolonge aussi la refonte des documents d'urbanisme et la rénovation de leur contenu impulsées depuis la loi solidarité et renouvellement urbains du 13/12/2000 qui a initié le concept « reconstruire la ville sur la ville ».

** Les espaces « artificialisés » (zones urbanisées, industrielles, commerciales ou touristiques, réseaux de communication, mines, décharges, espaces verts urbains...) représentent actuellement au plan national une consommation annuelle de 93.000 hectares de terres agricoles ; les meilleures potentialités agronomiques sont dans la plupart des cas les plus touchées.*

Assise réglementaire/Textes

- ♦ Loi n°2010 du 12/07/2010 portant engagement national pour l'environnement (articles 17 et 19)
- ♦ Loi n°2010 du 27/07/2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (articles 51 et 55)
- ♦ Articles L 112-1-1 et D 112-1-11 du code rural et de la pêche maritime
- ♦ Articles L 111-1-2, L 122-3, L 122-7, L 122-13, L 123-3, L 123-6, L 123-9, L 124-2 du code de l'urbanisme
- ♦ Décret n° 2006-672 du 08/06/2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif
- ♦ Décret n°2011-189 du 16/02/2011 relatif à la commission départementale de consommation des espaces agricoles
- ♦ Arrêté préfectoral initial n° 201108-0019 du 18/04/2011 portant composition de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles de l'Isère et dernier arrêté d'actualisation n°2013212-0012 du 30/07/2013
- ♦ Circulaire en date du 09/02/2012 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ayant pour objet de préciser les objectifs, les modalités de fonctionnement et d'élaboration des avis de la commission départementale.

Composition

La CDCEA de l'Isère, placée sous la présidence du préfet ou de son représentant comprend :

1. le président du conseil général ou son représentant
2. au titre des maires :
 - ⇒ M.Christian Coigné, maire de Sassenage ou son représentant M. Philippe Evrard, adjoint au maire de Sassenage
 - ⇒ Mme Claude Nicaise, maire de Pact ou son représentant M. Bernard Ogier, adjoint au maire de Pact
3. au titre des établissements publics ou syndicats mixtes porteurs de SCoT :
 - ⇒ M. Marc Baïtto, président de l'établissement public du SCoT de la région urbaine de Grenoble ou son représentant M. Jean-Luc Bally, membre de l'EP SCoT de la région urbaine de Grenoble
4. le directeur départemental des territoires ou son représentant
5. le président de la chambre d'agriculture ou son représentant
6. au titre des organisations syndicales départementales représentatives :
 - ⇒ le président de la FDSEA ou son représentant
 - ⇒ le président des Jeunes agriculteurs ou son représentant
 - ⇒ le porte-parole de la Confédération paysanne ou son représentant
 - ⇒ le président de la Coordination rurale ou son représentant
7. au titre des propriétaires agricoles siégeant à la commission départementale d'orientation agricole :
 - ⇒ M. Marc Chabert D'Hières, titulaire ou ses suppléants M.Amédée De Parscau ou Mme Marie-France Richard
8. au titre de la chambre départementale des notaires :
 - ⇒ Me Marie-Thérèse Prunier, notaire à Saint-Laurent-du-Pont
9. au titre des associations agréées pour la protection de l'environnement :
 - ⇒ le président de la fédération départementale des chasseurs ou son représentant
 - ⇒ le président de la FRAPNA ou son représentant.

Les membres de la commission sont nommés pour une durée de 6 ans, renouvelable.

Le préfet peut appeler à participer aux travaux de la commission, à titre consultatif, toutes personnes qualifiées au regard de leur connaissance en matière foncière. La SAFER, par exemple, pourra à ce titre être associée.

Rôle

La CDCEA donne un avis sur la régression des espaces agricoles au travers des documents d'urbanisme (SCoT, PLU non couvert par un SCoT approuvé, carte communale) et sur les autorisations d'urbanisme (constructions, aménagements, installations et travaux) situées dans les communes relevant du règlement national d'urbanisme et en dehors des parties actuellement urbanisées.

La CDCEA, au delà de ce rôle obligatoire :

- doit être consultée à sa demande expresse, lorsqu'elle se saisit de projets d'urbanisme que ceux-ci aient ou non pour conséquence une réduction des zones agricoles (par exemple : élaboration/révision d'un SCoT ou d'un PLU)
- peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole.

Mandat/Compétences

La commission se prononce par avis simple au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles. La régression des surfaces agricoles, indépendamment du zonage du document d'urbanisme, ouvre une possibilité de consultation de la commission pour toutes questions induites par des projets ou documents d'ordre général occasionnant une consommation d'espace agricole.

Il serait donc particulièrement judicieux qu'un travail s'établisse, le plus souvent possible, en amont du projet arrêté.

Les avis de la CDCEA étant des avis simples, ceux-ci ont avant tout vocation à jouer un rôle pédagogique, d'éclairage, d'incitation des collectivités à préserver et économiser le foncier agricole. L'audition de la commune par la CDCEA est à envisager, notamment lors de l'élaboration du document d'urbanisme.

La commission peut préconiser aussi la mise en œuvre des outils spécifiques de protection du foncier agricole comme les zones agricoles protégées (ZAP - article L 112-2 du code rural), les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (souvent dénommés PAEN - articles L 143-1 et suivants du code de l'urbanisme), les projets d'intérêt général (PIG) à vocation de protection des espaces agricoles...

L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les documents d'urbanisme issus de la loi Grenelle du 12/07/2010 s'avère particulièrement déterminante pour les travaux de la commission. Elle peut se positionner sur les méthodes d'évaluation et les moyens mis en place pour contribuer à la limitation de la consommation des espaces.

L'Observatoire foncier partenarial de l'Isère (OFPI) pourra être sollicité pour ce travail d'analyse.

La justification du dimensionnement économe des zones constructibles dans les documents d'urbanisme constitue un enjeu majeur à cerner.

- De manière **obligatoire**, la CDCEA **doit être consultée** lors :
 - de l'élaboration/révision d'un SCoT, avec réduction des zones agricoles (3 mois de délais de réponse à compter de la saisine)
 - de l'élaboration/révision d'un PLU, avec réduction des zones agricoles, situé hors périmètre d'un SCoT approuvé (3 mois de délais de réponse)
 - de l'élaboration d'une carte communale (2 mois de délais de réponse)
 - de la révision d'une carte communale, avec réduction des surfaces agricoles, située hors périmètre d'un SCoT approuvé (2 mois de délais de réponse)
 - des projets de constructions, aménagements, installations et travaux (relevant du 2° de l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme) dès lors que ces projets sont situés dans les espaces autres qu'urbanisés des communes en RNU et qui ont pour effet de réduire une surface où est exercée une activité agricole ou à vocation agricole ; par contre la CDCEA n'a pas à être saisie pour les projets autorisés sur délibération motivée de la commune en application du 4° de l'article L 111-1-2 ou des 1° et 3° du même article (1 mois de délais de réponse).
- La CDCEA **peut se saisir aussi de projets d'urbanisme, que ceux-ci aient ou non pour conséquence une réduction des zones agricoles** (par exemple, au cours de l'élaboration/révision d'un PLU situé ou non dans le périmètre d'un SCoT).
- Au delà de sa mission obligatoire, il importe que la commission **soit en mesure de contribuer et poursuivre l'élaboration de doctrines ou de porter un regard stratégique** sur l'évolution de l'agriculture et des territoires agricoles isérois et d'analyser les pressions subies au regard de la mobilisation des outils existants de préservation du foncier rural.

Sur cet aspect, il est important de rappeler que les travaux initiés dans l'Isère depuis plusieurs années constituent un socle partenarial riche et solide. Ils démontrent l'engagement constant des partenaires.

A titre d'illustration, des démarches et documents sont à signaler (la plupart accessibles sur Internet) :

- la construction partenariale du document de gestion de l'espace agricole, naturel et forestier (DGEAF) approuvé en 2004 et mis à jour à travers l'Observatoire des territoires de l'Isère

- l'élaboration du guide « *Agir ensemble pour le foncier agricole* », signé en 2005 avec les principaux acteurs de l'aménagement, qui vise à **reconnaître, économiser et garantir** le potentiel agricole isérois
- la réalisation de fiches méthodologiques pour l'étude des PLU
- la prise en compte de l'enjeu du foncier agricole dans les chartes révisées en 2008 des parcs naturels régionaux de Chartreuse et du Vercors
- la mise en place de zones agricoles protégées
- l'installation et le développement de l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère (OFPI), base de connaissances partagées majeure à l'échelle départementale, permettant notamment de produire des analyses sur l'évolution foncière des territoires isérois, de mesurer les dynamiques des marchés fonciers, d'évaluer les consommations foncières
- la conception du protocole « *Constructions en zone agricole* », signé en 2009 entre l'Etat, l'association des maires de l'Isère, la chambre d'agriculture et le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement prolonge cet engagement du guide face à la consommation excessive du foncier agricole en mettant l'accent sur les modalités de la construction en zone agricole. Il a été enrichi en 2010 et 2012 par les fiches pratiques « *Bâtiments agricoles et Photovoltaïque* » et « *Constructions et installations équestres en zone agricole* ».
- Enfin, en appui aux travaux de la commission, la loi du 27/07/2010 a décidé la création d'un **Observatoire national de la consommation des espaces agricoles** dont l'un des buts consiste à élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles.

Fonctionnement

Le fonctionnement d'une commission administrative est régi par les articles 3 à 14 du décret n° 2006-6 72 du 08/06/2006.

Lors de la première réunion du 05/07/2011, les membres de la CDCEA ont acté quelques principes :

- La direction départementale des territoires est chargée du secrétariat et de l'animation de la commission. Ses services d'aménagement en charge de l'urbanisme assureront l'instruction des dossiers et le rôle de rapporteur. A cet effet, le bureau d'études de la commune rédigera une note* spécifique sur la maîtrise de la consommation d'espace par l'urbanisation.
La collectivité est invitée à la CDCEA lors de la présentation de son document d'urbanisme.
- Le volume d'avis dans le périmètre obligatoire que devra rendre annuellement la commission est réduit (voir les cartes correspondantes sur le site Internet de la DDT et le paragraphe suivant relatif au contexte départemental). Il est estimé à quelques PLU et quelques autorisations d'urbanisme par an. Il s'amenuisera encore dans les prochains 18 mois.
L'examen des SCoT du Nord Isère et de la région urbaine de Grenoble relèveront de séances spécifiques ** de la commission qui pourront s'envisager avec les responsables des structures ad hoc en charge de leur élaboration.
- La commission se réserve la possibilité de se saisir de tout projet d'urbanisme hors du périmètre d'avis obligatoire.
- La mise en place d'un tableau de bord pour le suivi des avis de la CDCEA et leur prise en compte par les collectivités en charge de documents d'urbanisme est à envisager.
Pour certaines communes, la consultation de la CDCEA lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme (bien en amont de la phase d'arrêt du PLU) peut s'avérer pertinente.
- La CDCEA se réunit tous les trimestres, sauf nécessité.
La commission peut être convoquée par voie numérique. Elle travaillera essentiellement sur des pièces choisies composant le dossier soumis à avis.
Les dossiers pourront être dématérialisés et mis en ligne sur site Internet avec des modalités d'accès précisées.

Par ailleurs, des fiches signalétiques ou grilles de lecture pourront être élaborées pour analyser les documents d'urbanisme. A noter que des échanges et une mutualisation des outils, expériences et pratiques sont envisagés entre les niveaux départementaux et régionaux.

- Des membres experts comme la SAFER et le CAUE par exemple, pourront être associés aux réunions de la commission.

* La note s'appuiera sur une double démarche :

- analyse détaillée des espaces disponibles dans les enveloppes déjà urbanisées
- justification du dimensionnement des nouvelles zones à construire (U et AU).

Cette approche fera apparaître les modes envisagés de développement résidentiel et d'optimisation de l'usage des zones économiques moins consommateur d'espace.

** Les réunions se sont tenues les 05/07/2011, 01/02/2012 et 29/02/2012.

Contexte départemental / Prévisions

Voir les cartes du site Internet des services de l'Etat en Isère

<http://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-logement/Amenagement-du-territoire-et-foncier/Foncier-agricole-et-nature/>

Plans locaux d'urbanisme et cartes communales

- Le département se caractérise par un fort taux de couverture de documents de planification avec quatre SCoT approuvés.

Compte tenu de cette situation, seulement **77** communes sur les 533 que comprend le département sont concernées par la consultation **obligatoire** de la CDCEA lors de l'élaboration/révision des plans locaux d'urbanisme, ou la révision des cartes communales, ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles.

- A l'échéance du 01/01/2017, dans les communes non couvertes par un SCoT, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 01/07/2002 ou une zone naturelle (article L 122-2 du code de l'urbanisme) ; par contre, les anciens POS resteraient applicables...

De ce fait, il est probable que le reste du département soit également couvert après cette échéance par des SCoT (voire quelques PLU intercommunaux valant SCoT). A noter d'ores et déjà, les projets de SCoT de l'Oisans et de l'Avant-Pays Savoyard et l'intention d'un PLUi sur le Vercors...

La consultation **obligatoire** pour les PLU ne serait donc plus d'actualité. Resterait cependant le cas de l'élaboration des cartes communales.

Autorisations d'urbanisme

Actuellement, 42 communes (plus une partiellement) ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme et relèvent de l'application du règlement national d'urbanisme (RNU). 33 de celles-ci (dont une partiellement) sont classées en zone de montagne au titre de la loi montagne.

La consultation **obligatoire** de la CDCEA pour les autorisations* relatives aux projets de constructions, aménagements, installations et travaux situés dans les espaces autres qu'urbanisés ayant pour effet de réduire une surface où est exercée une activité agricole ou à vocation agricole concernent les 9 communes en RNU, hors zone de montagne.

Parmi ces 42 communes, 15 élaborent un PLU et 6 une carte communale.

* Seulement celles du 2° de l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme.