



Bilan de 2011 à 2014 des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) en Rhône-Alpes



Crédit photo « DRAAF Rhône-Alpes »

DRAAF

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

www.draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr

BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DES CDCEA EN RHONE ALPES de 2012 à 2014

Introduction

la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles a été instaurée par la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010. La LAAAF promulguée le 13 octobre 2014 a créé les CDPENAF qui vont remplacer les CDCEA au cours du 2ème semestre de 2015. Cette étude vise à dresser un bilan des CDCEA en Rhône-Alpes sur les 3 années de son exercice.

En avril 2013, un premier bilan avait été réalisé par la DRAAF, il portait sur la première année de mise en oeuvre, évaluait le fonctionnement et mettait en lumière les premiers résultats obtenus en fonction des contextes locaux et des enjeux.

Il était apparu alors que les CDCEA remplissaient bien leur rôle en étant surtout des lieux d'échange jouant un rôle pédagogique en faveur d'une prise de conscience des acteurs locaux.

Le présent document a été élaboré après enquête auprès des 8 DDT de Rhône-Alpes dans la continuité de l'étude de la DRAAF d'avril 2013. Elle est destinée à capitaliser les enseignements des 3 années de pratiques écoulées et à nourrir la mise en place des CDPENAF.

1) La CDCEA : outil de préservation du foncier agricole

La commission nationale d'observation de la consommation des espaces agricoles a pris pour objectif de réduction moitié de la consommation de foncier d'ici 2020.

En Rhône-Alpes, cet enjeu est d'autant plus crucial que la région a connu un rythme d'artificialisation des terres agricoles deux fois plus élevé que celui observé au plan national.

Cette commission départementale, présidée par la Préfet, rassemble des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations de protection de l'environnement mais aussi des experts.

Sur la base d'un fonctionnement collégial, la CDCEA rend des avis simples qui ne s'imposent pas dans les décisions qui sont prises in fine par les autorités en charge de chaque dossier, C'est donc essentiellement un rôle pédagogique et expert qui fait aujourd'hui l'originalité et peut-être la force de la CDCEA. Il convient aussi de souligner que la CDCEA peut émettre des recommandations et des propositions d'actions à l'attention du Préfet.

Les compétences de la CDCEA sont définies par l'article L112-161 du Code rural et de la pêche maritime comme détaillées ci-dessous :

Les champs de compétences de la CDCEA

	Planification	Aménagement
Consultation obligatoire	Quand le projet occasionne une réduction des surfaces agricoles : • Elaboration ou révision d'un SCoT (avis sous 3 mois) • Elaboration ou révision d'un PLU, hors SCoT (avis sous 3 mois) • Elaboration d'une carte communale, révision d'une carte communale hors SCoT (avis sous 2 mois)	Permis de construire et projet collectif hors partie actuellement urbanisée dans les communes sans document d'urbanisme (avis sous un mois)
Consultation facultative	Les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale), qui n'entrent pas dans les critères ci-dessus	• Questions relatives à la régression des surfaces agricoles • Moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole • Méthodes d'évaluation de la consommation de l'espace agricole

2 - Bilan des années 2012, 2013 et 2014

Ce bilan s'appuie sur l'analyse d'une enquête conduite en mars 2015 auprès des DDT de chaque département de Rhône-Alpes comprenant :

- un bilan quantitatif des dossiers ayant donné lieu à avis
- un bilan qualitatif rendant compte du fonctionnement de chaque CDCEA et du contexte de chaque département
- l'analyse réalisée rend compte des enjeux spécifiques de chaque département, des outils qui ont été mis en oeuvre et du fonctionnement de chaque commission vu par les services des DDT chargée du secrétariat technique.

Dossiers	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Loire	Rhône	Savoie	Ha Savoie	Rhône-Alpes
Scot	2	4	1	4	1	3	1	2	18
PLU	20	37	34	21	73	56	41	79	361
P C	3	18	6	18	160	4	2	0	211
Autres documents	7	14	16	5	19	13	29	4	107

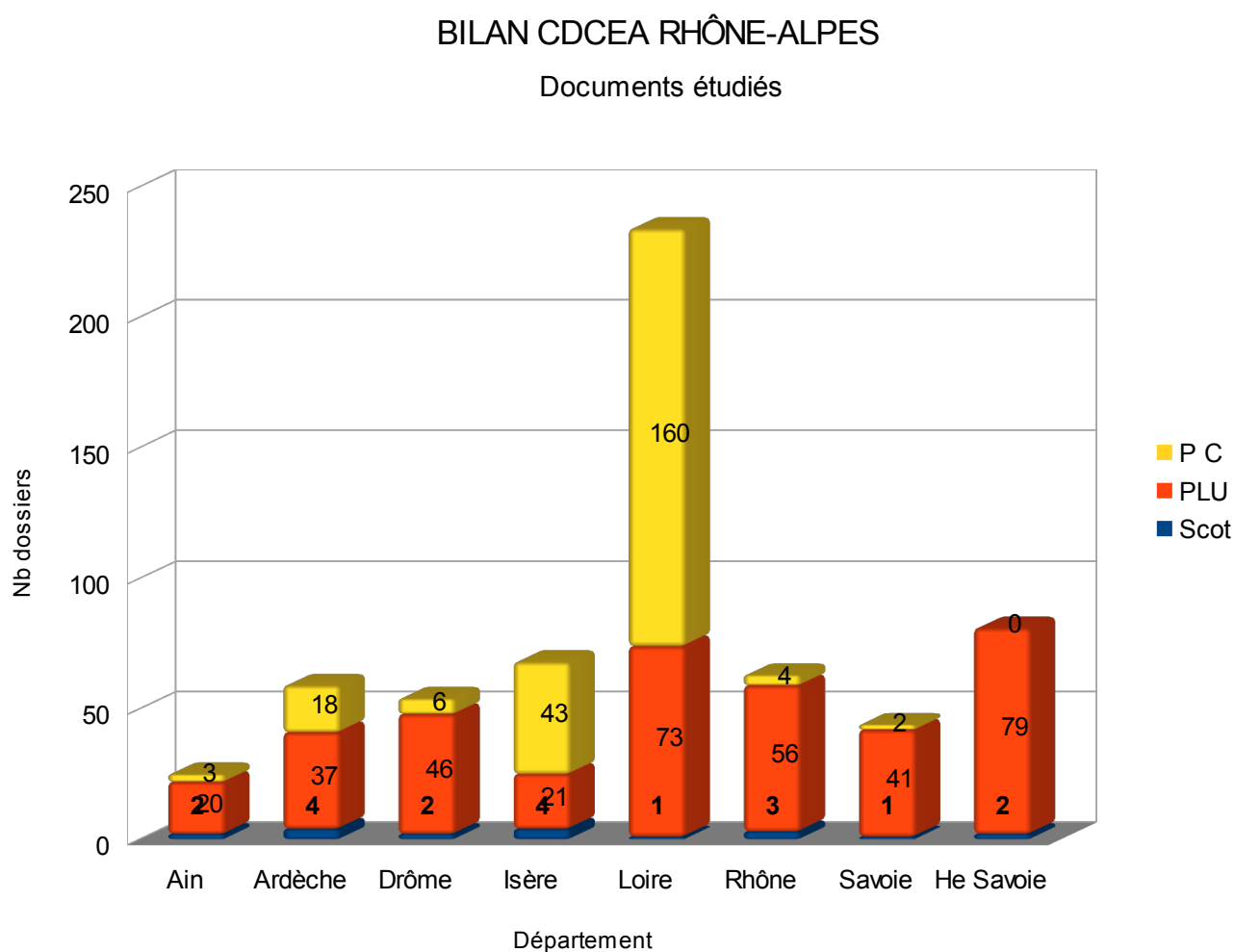
Ce bilan ne tient pas compte des présentations faites en séance qui avaient pour but de :

- faire état des bilans de la CDCEA
- faire adopter le règlement de la CDCEA, de proposer des doctrines nécessaires à la

- formation des avis et à leur homogénéité,
- sensibiliser la CDCEA sur tel ou tel aspect des enjeux liés à la préservation du foncier
- présenter des actions ou des projets ne rentrant pas dans le champ réglementaire de la CDCEA mais qui alimentent les connaissances de l'ensemble de la commission.

21) Analyse des documents étudiés

Sur l'ensemble de la période 703 documents ont été examinés en commission. Le département de la Loire se distingue très nettement par le nombre de permis de construire examinés, ceci confirme le constat réalisé dans l'étude de 2012.



A- Les SCOT

La couverture par les SCOT est le reflet d'une situation où la typologie, la dynamique urbaine et la gestion de l'aménagement du territoire sont très variés. Ce contexte engendre des priorités et des objectifs différents pour chaque département qui orientent fortement le fonctionnement de la CDCEA.

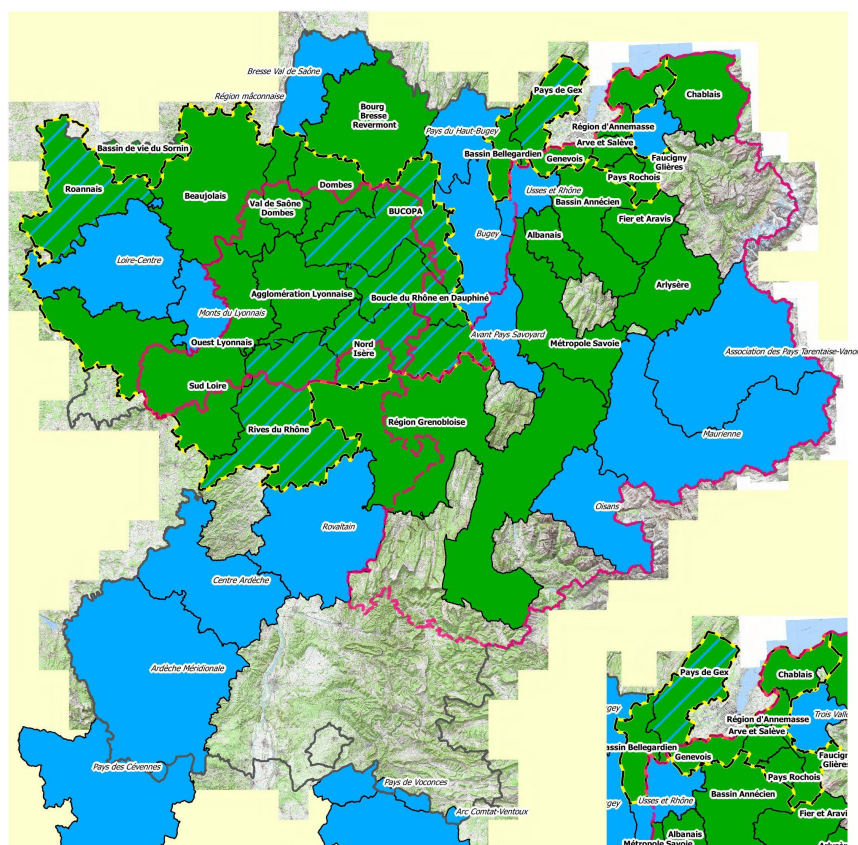
Les départements les plus urbanisés sont largement couverts par les 27 SCOT approuvés dont 8 font l'objet de révision (6 SCOT). Les 18 SCOT en élaboration vont progressivement compléter la couverture des parties les plus rurales du territoire où la prise en compte de l'économie agricole et des enjeux environnementaux en lien avec l'économie de foncier est centrale.

SCOT ET INTERSCOT - RHÔNE-ALPES (novembre 2014)

Légende

- Périmètre des INTERSCOT
- Limites de la région
- PERIMETRE DTA**
- DTA aire métropolitaine de Lyon
- DTA Alpes du Nord
- État des SCOT [45]**
- approuvé [21]
- en révision [6]
- en élaboration [18]

Nom de SCOT	Date d'approbation
Agglomération Lyonnaise	2012-12-16
Albais	2005-04-25
Alpilles	2012-05-09
Arve et Salève	2009-09-17
Bassin Annexion	2011-02-26
Bassin Bellegardien	2011-06-30
Bassin de la vallée de la Saône	2011-05-17
Bouches du Rhône en Dauphiné	2009-06-26
Bouche du Rhône en Dauphiné	2007-12-13
Bourg-Bresse-Revermont	2007-12-14
Chablais	2012-02-23
Dombes	2010-03-02
Faucigny-Glières	2011-05-16
Pier et Aravis	2011-05-24
Savoie	2013-12-16
Métropole Savoie	2005-06-21
Monts du Lyonnais	2012-12-19
Chablais	2011-02-02
Chablais	2011-02-02
Chablais	2011-02-02
Pays de Gex	2007-07-12
Rhône-Alpes	2012-03-30
Rhône-Alpes	2012-04-04
Rhône-Alpes	2012-12-21
Rhône-Alpes	2007-11-28
Stade-Lyon	2013-12-19
Stade-Lyon - Dombes	2010-03-13

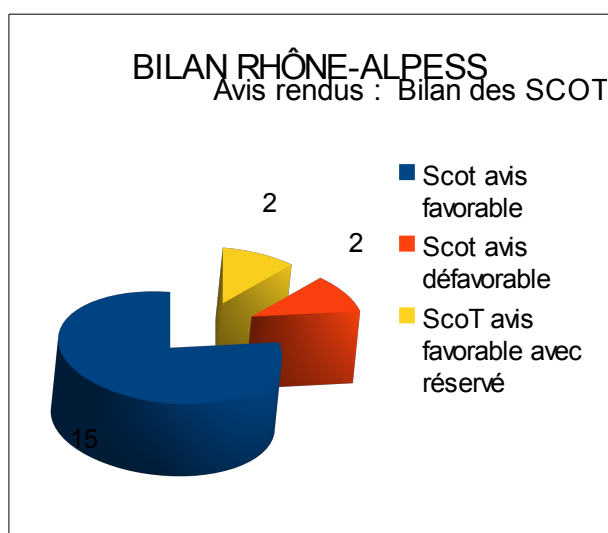
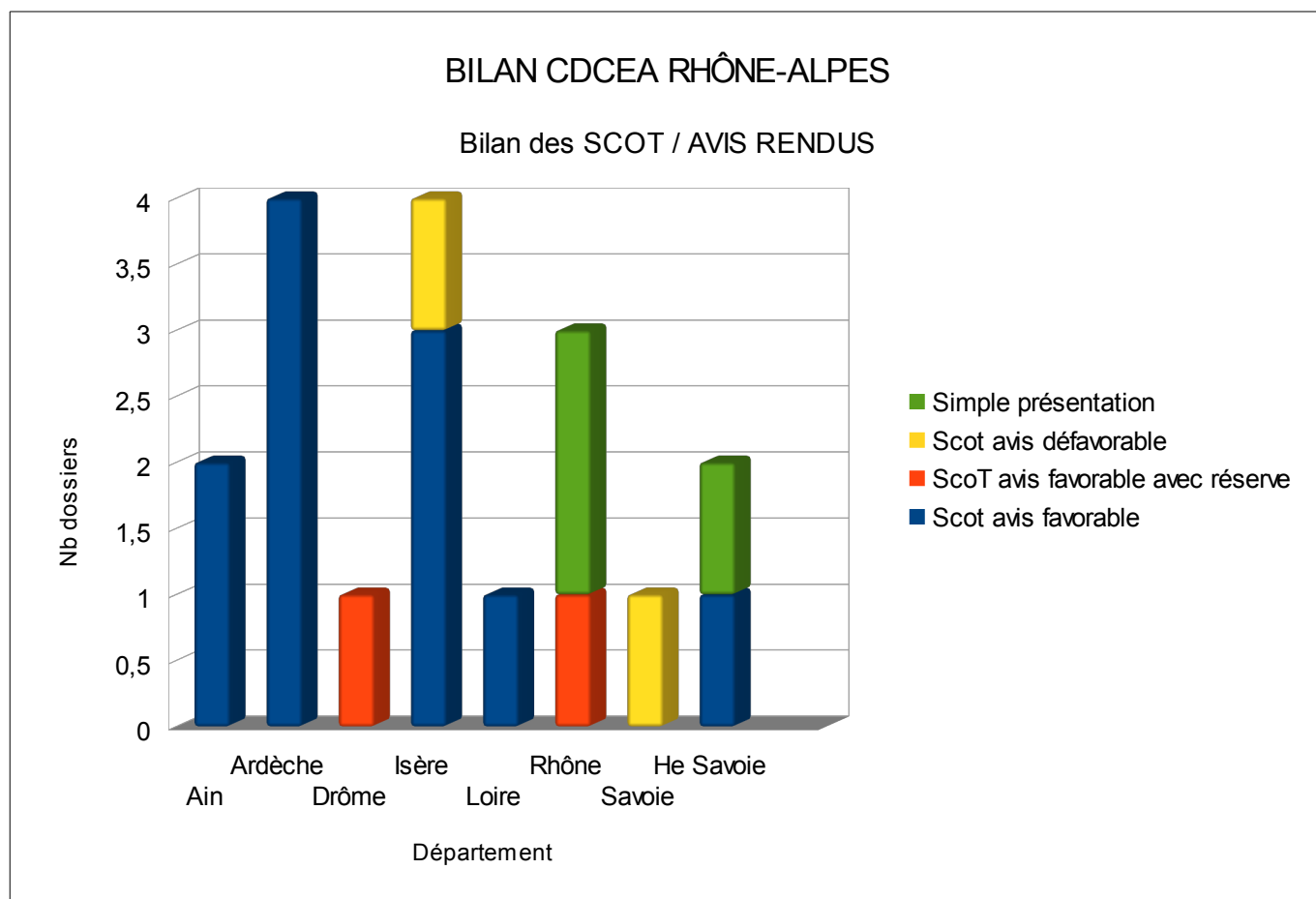


Réalisation DREAL CAEDD/UDG - API novembre 2014

Nombre de dossiers examinés et avis de la CDCEA :

	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Loire	Rhône	Savoie	Haute Savoie
Scot avis favorable	2	4	0	3	1	0	0	1
Scot avis favorable avec réserve	0	0	1	0	0	1	0	0
Scot avis défavorable	0	0	0	1	0	0	1	0
Simple présentation	0	0	0	0	0	2	0	1

Les **SCOT** débouchent en majorité sur des avis favorables, cependant, il convient de distinguer les documents en cours d'élaboration qui donnent lieu à des avis favorables et les SCOT en révision, ce que l'étude n'a pas permis de distinguer.
2 SCOT ont été examinés suite à autosaisine (10 %).



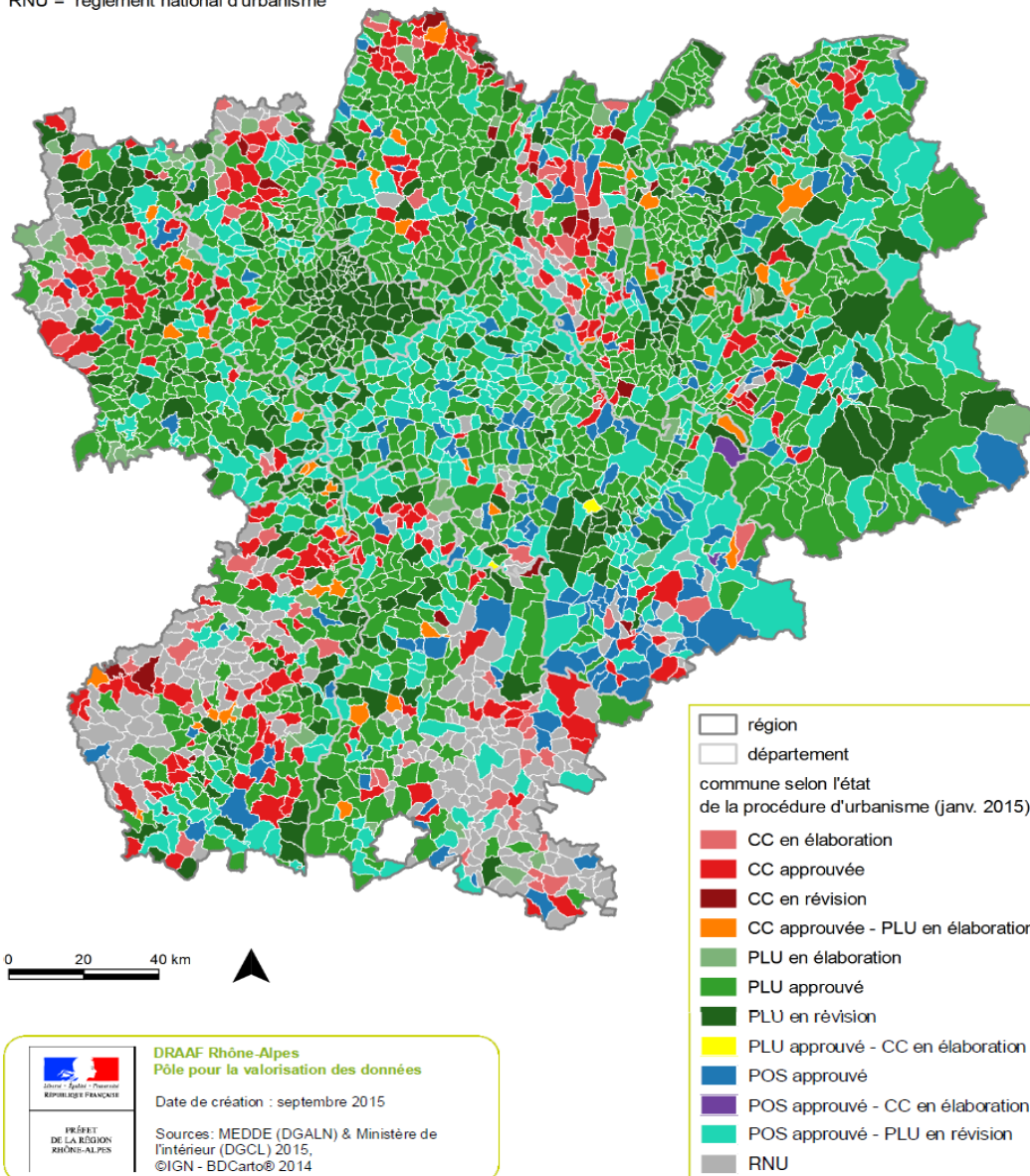
SCOT : 73 % d'avis favorable

N.B : les Scot avec avis favorable sous réserve ont été comptabilisés dans la catégorie défavorable. En effet, un tel avis équivaut à un avis défavorable motivé : dans les 2 cas il faut traiter les observations ou réserves avant de rendre le document applicable

ETAT D'AVANCEMENT DES PROCEDURES D'URBANISME, JANV. 2015 - Région Rhône-Alpes



CC = carte communale
PLU = plan local d'urbanisme
POS = plan d'occupation des sols
RNU = règlement national d'urbanisme

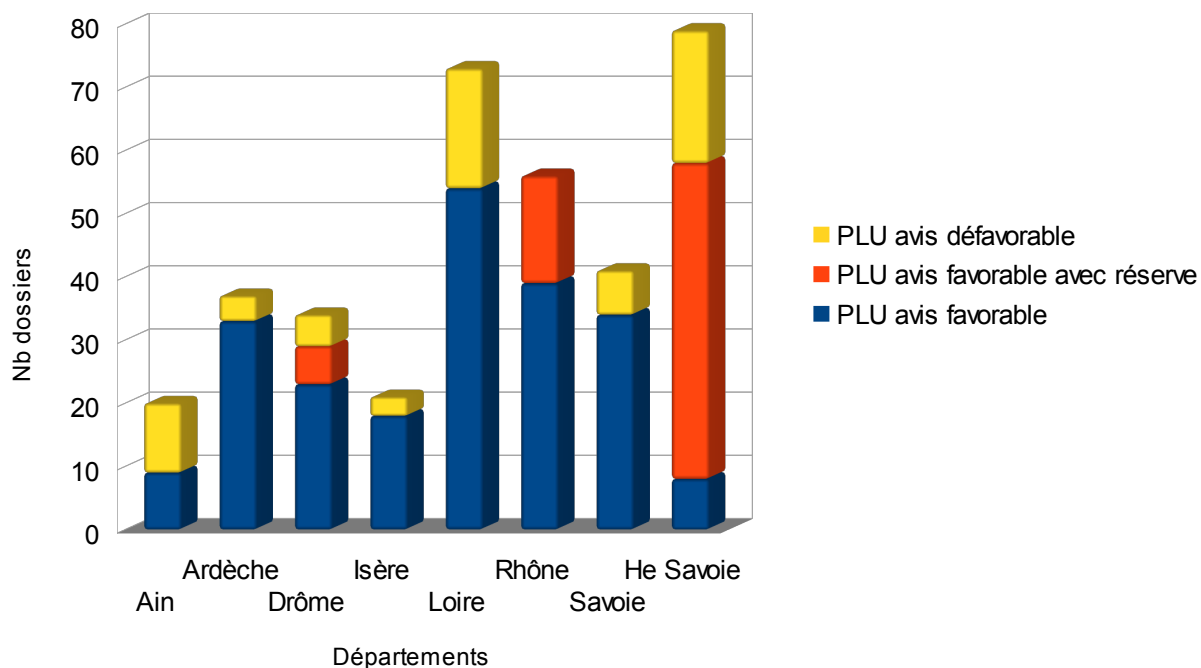


Avec 361 documents étudiés pour l'ensemble régional ou une moyenne de 45 documents par département, les **PLU** constituent le coeur d'activité des CDCEA.

Avis suite à autosaisine : 11 dossiers (3%)

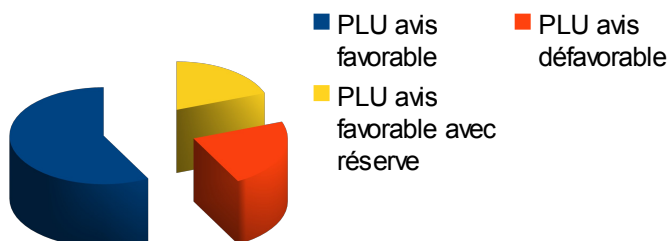
Bilan des CDCEA RHÔNE-ALPES

Bilan des PLU/ AVIS RENDUS



Bilan des CDCEA RHÔNE-ALPES

Bilan des PLU : AVIS RENDUS

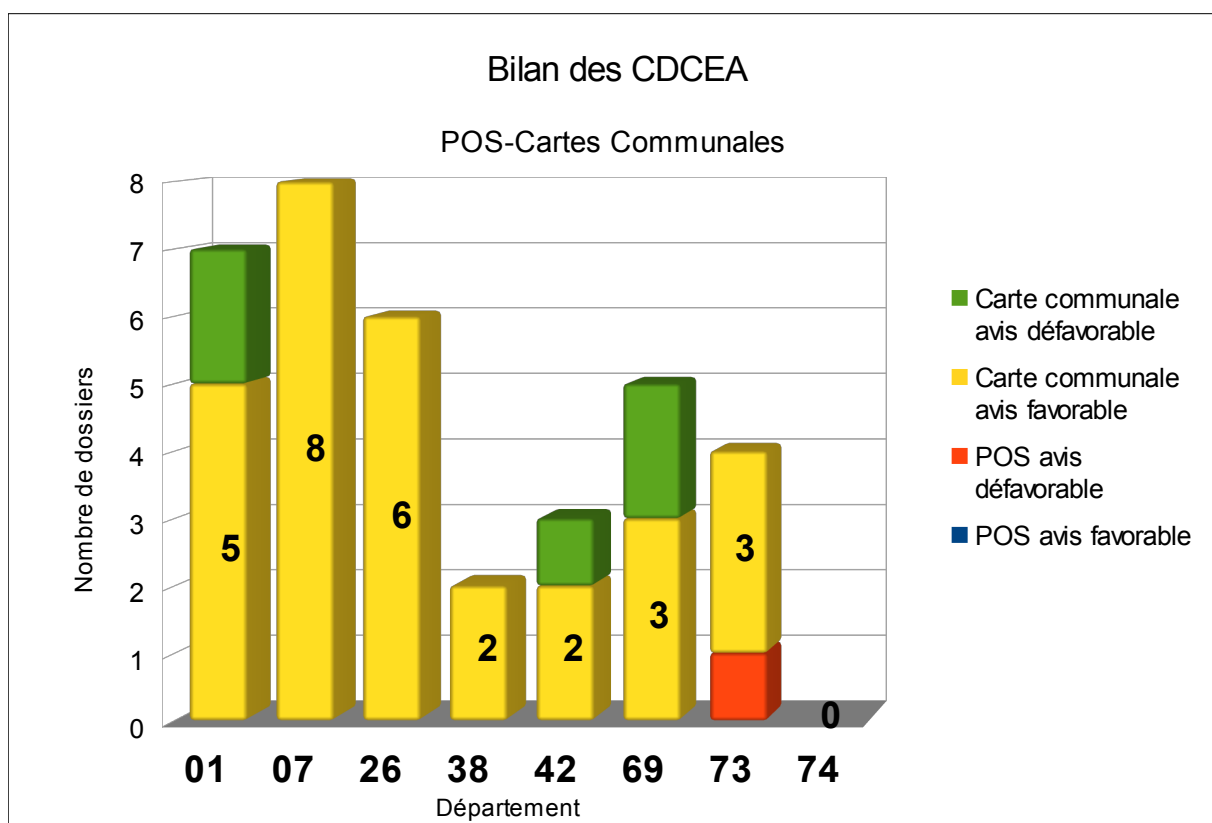


PLU : 60 % d'avis favorable

N.B : Pourcentage obtenu si l'on comptabilise les avis favorables sous réserve dans la catégorie défavorable. En effet, un tel avis équivaut à un avis défavorable motivé, la distinction est subtil : dans les 2 cas, il faut traiter les observations ou réserves avant de rendre le document applicable.

	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Loire	Rhône	Savoie	He Savoie
PLU avis favorable	9	33	23	18	54	39	34	8
PLU avis favorable avec réserve	0		6			17		50
PLU avis défavorable	11	4	5	3	19	0	7	21

C- Les autres documents d'urbanisme



Les POS ont fait l'objet de 1 présentation de projet de modification donnant lieu à un avis négatif, essentiellement parce que les zones ouvertes à l'urbanisation y sont surdimensionnées et qu'ils seront rendus caduques par l'application de la Loi ALUR à compter du 1er janvier 2016.

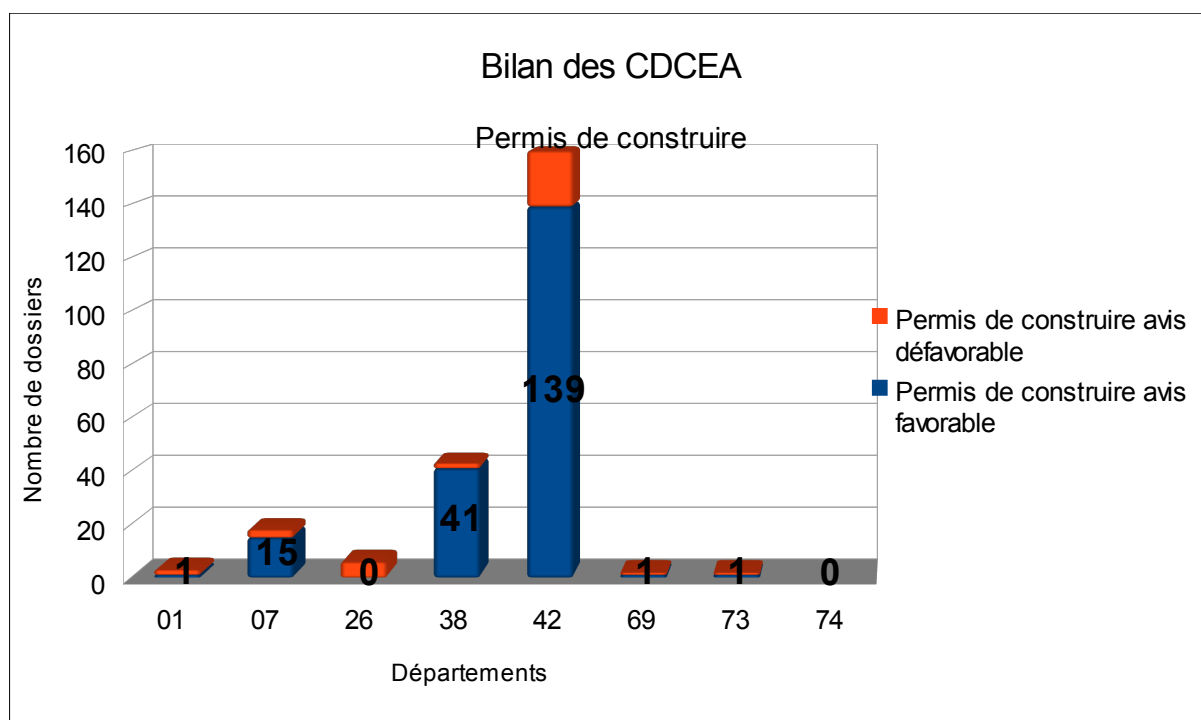
Les cartes communales avec 34 présentations ont conduit à 5 avis défavorables (85 % d'avis favorables)

Le nombre des autres documents (autorisation de carrières, projets photovoltaïques) étudiés et donnant lieu à avis est peu significatif.

D- Les Autorisations d'urbanisme

La CDCEA délivre des avis sur les autorisations d'urbanisme présentés sur des territoires en RNU dépourvus de documents d'urbanisme en appliquant le principe de la constructibilité limitée. 2 types de documents sont examinés, les certificats d'urbanisme et les permis de construire.

Département	01	07	26	38	42	69	73	74
Permis de construire avis favorable	1	15	0	41	139	1	1	0
Permis de construire avis défavorable	2	3	6	2	21	1	1	0

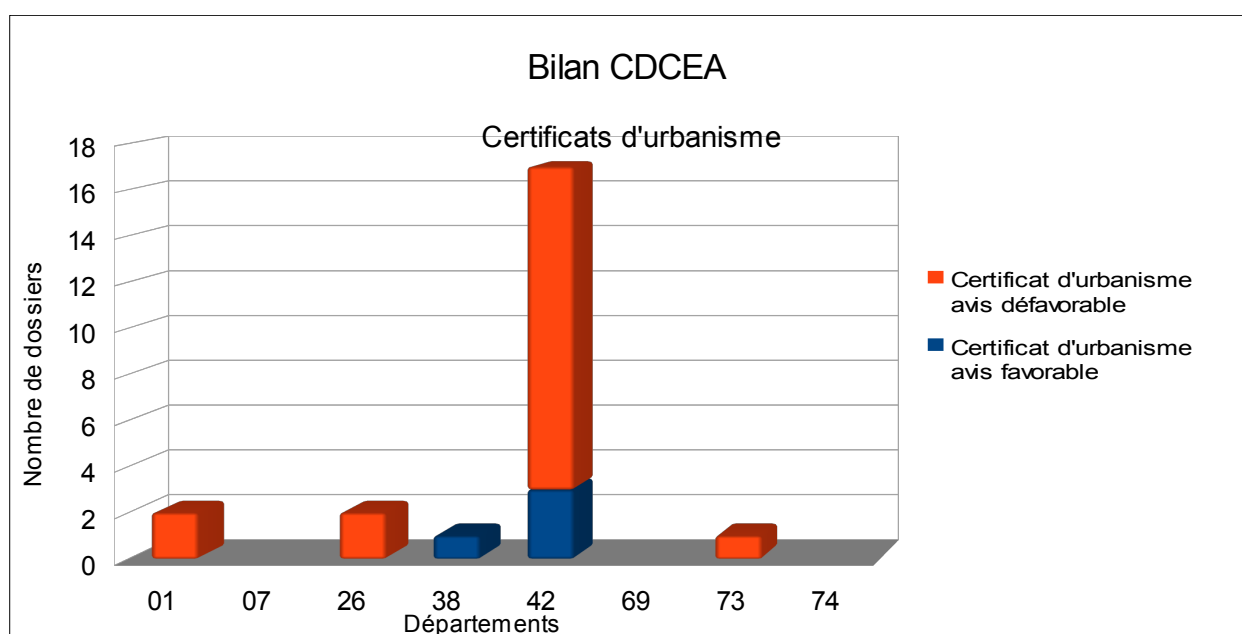


85 % des permis de construire reçoivent un avis favorable

Les autorisations d'urbanisme font l'objet de pratiques très différentes d'un département à l'autre, le département de La Loire représente 75 % des permis de construire examinés. Sur l'ensemble régional, les permis de construire font l'objet d'un avis favorable avec un taux de 85% (87 % dans la Loire).

Département	01	07	26	38	42	69	73	74
Certificat d'urbanisme avis favorable	0	0	0	1	3	0	0	0
Certificat d'urbanisme avis défavorable	2	0	2	0	14	0	1	0

95 % des certificats d'urbanisme reçoivent des avis défavorables



E- autres actions de la CDCEA

Chaque département utilise le cadre de la CDCEA pour diffuser des informations, elles peuvent concerner :

- **fonctionnement de la CDCEA en lien avec les évolutions règlementaires**
- **fiches de doctrines et de recommandations,**
- **présentation des résultats d'observation du foncier**
- **bilan du marché du foncier agricole**
- **présentation des principes de compensation collective issus de la LAAAF,**
- **actions de sensibilisation pour la préservation du foncier agricole**
- **projets de ZAP, de PENAP, de PAEN**
- **projets soumis à une décision UTN de massif**
- **charte foncière et agricole, stratégie foncière départementale**
- **projets d'aménagement de zones d'activité et d'infrastructures**
- **aménagements de zone de carrières et d'extraction**
- **CCPT diagnostic agricole dans les PLU**

22) Bilan du fonctionnement

Cette enquête n'avait pas pour objectif de revenir sur l'ensemble des points exposés dans l'enquête de la DRAAF d'avril 2013 mais d'y intégrer l'expérience de 2 années supplémentaires et d'exposer les principales caractéristiques de la commission tant sur la préparation, la tenue des réunions que sur la dynamique interne. Ce bilan reflète l'appréciation du fonctionnement faite par les services des DDT en assurant le secrétariat technique de la commission.

A- Evolution du périmètre

Mis à part l'examen des demandes de modification de délimitation de STECAL, le périmètre de la CDCEA défini réglementairement a peu varié au cours de la période 2011-2014.

B- Fonctionnement : rythme des réunions; quorum, participation des personnes "qualifiées" invitées

Le rythme de réunion a peu évolué en 2013 - 2014, si certains départements ont pu baisser la fréquence des réunions certains autres ont dû ponctuellement en convoquer davantage, à noter que suite aux élections municipales de 2014, la recomposition de la commission entraîne un arrêt momentané des travaux.

Le quorum : dans l'ensemble, atteindre le quorum ne pose pas une difficulté majeure même si les services de la DDT doivent parfois exercer une grande vigilance en s'assurant en amont de la présence de ses membres.

Concernant les participations des personnes "qualifiées" sans voie délibérative, il est noté une grande variabilité selon les départements ou les dossiers examinés. Certains départements signalent des personnes qualifiées qui n'ont jamais assisté à une seule commission.

Présentation des projets : dans le cas des PLU, pour la plupart des départements, ce sont les maires qui sont invités à présenter leur projet et à répondre aux questions de la commission. Concernant les SCOT, les élus sont encore plus systématiquement invités. Les élus doivent quitter la salle lors des délibérations.

La même règle s'applique pour les élus membres de la commission pouvant être "juge et partie" sur n'importe quel type de dossier.

C - Les outils : règlements internes, doctrines, informations

Règlement interne : les CDCEA ne sont pas toutes dotées d'un règlement interne (4/8), lorsque ce dernier n'est pas formalisé, les secrétariats techniques y pallient en rappelant les règles et les procédures lors des séances d'installation des commissions.

Doctrines : toutes les CDCEA y ont actuellement recours pour permettre à la commission de formuler ses avis à partir de règles stabilisées. De plus l'élaboration des doctrines, parfois au sein de groupes de travail spécifiques, puis leur mise en application, sont l'occasion d'échanges et de production consensuelle.

Fiches pratiques : elles sont complémentaires des doctrines et concernent la prise en

compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme, la gestion économe de l'espace, les principes de constructibilité dans les zones agricoles et les bâtiments agricoles.

D - Les avis rendus : argumentaires utilisés et façon de rendre les avis

Pour les documents d'urbanisme, les commissions veillent à :

- l'équilibre général du document dont la place attribuée à l'économie agricole
- la justification de la consommation d'espace agricole au vu de l'évolution démographique et économique,
- le dimensionnement des zones d'activité,
- les efforts de densification, la réalité de ces efforts est mesurée à travers l'urbanisation des dents creuses et la mobilisation des logements vacants,
- la pérennité des exploitations agricoles et les contraintes pesant sur leur fonctionnalité dans les secteurs proches de l'urbanisation
- la qualité de la concertation avec les exploitants du secteur.

Pour les autorisations d'urbanisme, en particulier les permis de construire en zone agricole, les commissions veillent à :

- la qualité du demandeur,
- la nature du projet,
- la localisation et la distance avec les tiers,
- l'adaptation et le dimensionnement du bâtiment par une analyse "liens et nécessités" est la règle incontournable, dans ce cas le recours à des doctrines et fiches pratiques guide la formation de l'avis de la commission.

Type d'avis rendus

Généralement, les avis sont rendus de façon consensuelle et même le plus souvent unanime. Toutefois, si réaliser le consensus est aisé sur les dossiers les plus simples, des divergences peuvent apparaître sur certains projets qualifiés de complexes. Ceux-ci concernent essentiellement les projets de zones d'activité portées par les collectivités.

Les avis favorables représentent toutefois près de 80% des avis rendus, pour les avis émis avec réserves, celles-ci doivent être levées ultérieurement, avec éventuellement un nouveau passage en CDCEA.

Ainsi, les commissions se questionnent pour l'émission d'avis défavorables plutôt que favorable avec réserve.

Devenir des avis négatifs

- Dans certains départements, une fois modifiés, les dossiers repassent en Commission; dans d'autres cas, le premier passage en CDCEA ouvre si besoin une phase de concertation entre le Maître d'Ouvrage et la DDT ensuite, le dossier chemine sans que la commission soit à nouveau saisie.

- si les réserves n'ont pas été prises en compte, le Préfet émet in fine un avis défavorable suivant ainsi l'avis de la CDCEA.
- Plus rarement, suite à un avis négatif, certains projets sont purement et simplement bloqués ou suspendus par leur porteur.

E - Evaluation des surfaces épargnées

Cette évaluation est réalisée dans un département sur deux, toutefois, il reste délicat d'attribuer les économies de foncier agricole à la seule action de la CDCEA en faisant abstraction du résultat de l'action des PPA (Chambre d'agriculture, services de l'Etat) dans l'élaboration des PLU. Les valeurs exprimés concernent donc essentiellement les surfaces dont l'urbanisation a été refusée en CDCEA.

Pour mémoire, l'observation de la consommation du foncier n'entre pas dans le champ des missions de la CDCEA, Il est évident que les travaux de la commission pourront tirer avantage des études en préparation par le réseau foncier régional (RESOFON), l'autre intérêt sera d'unifier les modalités d'observation, ce qui reste peu envisageable si l'observation est faite à l'échelon départemental.

F- La CDCEA vue par les DDT

Points positifs :

- La CDCEA participe fortement à la prise de conscience par des élus des collectivités des enjeux liés à la réduction de la consommation du foncier agricole. Les avis rendus sont aussi utiles aux maires car ils leur permettent de sécuriser les documents et de défendre leur choix vis à vis de la population.
- Les représentants de la profession agricole ont fortement investi la CDCEA,
- Les projets présentés sont de plus en plus vertueux, dans la limitation de la consommation des espaces agricoles, la densification et l'optimisation des dents creuses,
- Depuis la création de la CDCEA, les DDT observent que les projets ayant fait l'objet de réserve et qui sont ensuite présentés à la validation du préfet prennent en compte les observations,
- La CDCEA est un point d'appui apprécié pour faciliter l'exercice des missions des DDT,
- Le rôle pédagogique est particulièrement avéré quand ce sont les élus eux-mêmes qui doivent assurer la présentation et la défense de leurs projets.

Points négatifs :

- la lourdeur de la gestion de la commission est souvent soulignée,
- avec la promulgation des Lois LAAAF et ALUR, il est noté une recrudescence de dossiers sans grands enjeux, ceci constitue un point de vigilance,
- chaque département travaille isolément, il est proposé que des trames de projet d'avis soient mutualisées plutôt que chacun rédige son avis. Même remarque sur les procédures internes mises en oeuvre qui pourraient être partagées,
- les représentants agricoles exercent un lobbying actif qui peut avoir des effets

pervers quand ils s'agit de statuer sur des projets protégés par le monde agricole

G- Les perspectives ouvertes par la CDPENAF

Il n'y a pas de consensus entre les DDT interrogées sur les conséquences de l'élargissement des missions, des réserves s'expriment car :

- les espaces naturels et forestiers étaient déjà pris en compte par la CDCEA,
- les exigences de protection des espaces naturels sont présentes depuis longtemps et ont été encore renforcées par les Lois issues du Grenelle et la Loi ALUR,
- il y a risque de chevauchement entre les prérogatives de La Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites dans sa formation "paysages et sites" et la CDPENAF pour les avis rendus au titre du Code de l'Urbanisme,
- des débats en interne sont à prévoir au sujet des compensations environnementales pesant sur les espaces agricoles, ainsi que sur les classements en zone naturelle au dépens des zones A.
- des difficultés sont prévisibles pour réunir le quorum, le fonctionnement sera plus délicat et la gestion administrative de la commission alourdie,

Enfin, les avis s'accordent tout de même pour considérer que l'action de la CDPENAF sera dans l'ensemble bénéfique aux espaces naturels et forestiers.

CONCLUSION

Au terme de plus de trois années de plein exercice, le bilan montre que les CDCEA ont su affirmer leur rôle central dans la poursuite de l'objectif de réduction de la consommation du foncier agricole avec de nombreux résultats positifs et encourageants.

Ainsi, elles apparaissent avant tout comme des lieux d'échange et de sensibilisation où les élus des collectivités participent activement, que ce soit pour présenter leurs projets ou pour siéger en commission. La présence des autres acteurs y est dans l'ensemble satisfaisante et la profession agricole s'y montre particulièrement assidue.

Concernant les documents étudiés, les situations peuvent varier de façon sensible d'un département à l'autre selon la couverture du territoire par les différents documents d'urbanisme. Toutefois, l'examen des projets de PLU est bien devenu le cœur de l'activité de tous les CDCEA.

Tous les départements ont été appelés à statuer sur des SCoT, pour la plupart en phase d'élaboration, ceux-ci devant ensuite servir de cadre aux PLU, l'attention qui leur est portée à ces projets revêt une importance stratégique pour l'encadrement de la consommation d'espaces. *

Si les avis produits ne sont pas juridiquement contraignants, ils agissent comme un marqueur, à tel point qu'au final, les projets sont infléchis dans le sens attendu par la commission.

A l'aide de règlements internes, de procédures écrites ou de doctrines, tous les départements ont pu se doter des outils indispensables à leur fonctionnement. Ces instruments sont aussi devenus des vecteurs d'acculturation sur la problématique de la préservation du foncier.

Si le fonctionnement s'est stabilisé dans le temps, il nécessite toujours un fort investissement en temps de la part des services de la DDT qui en assurent le secrétariat technique.

Les perspectives ouvertes par la création de la CDPENAF font apparaître un certain nombre de craintes qui suggère qu'un travail de mise au point sera à conduire, à commencer par le périmètre et les modalités de travail.

** dans le cadre de l'application des Loi LAAAF et ALUR, les PLU adoptés en conformité avec des SCOT approuvés après le 14 Octobre 2014 ne seront plus présentés en CDCEA ou CDPENAF (Art 123-1-2 du CU)*