

CDPENAF Activité

20
21

2021, De la stratégie EAU-AIR-SOL à la Loi Climat et Résilience... ...la légitimation du ZAN

Dans le sillage d'une année 2020 particulière, 2021 est restée fortement impactée par les contraintes sanitaires et a vu également la mise en place des nouvelles équipes des collectivités locales.

La crise sanitaire a mis en exergue notre besoin d'autonomie alimentaire, et ce besoin s'est vu conforté depuis quelques semaines par la guerre en Ukraine. Par ailleurs de plus en plus d'études démontrent le lien entre le recul de la biodiversité et la croissance des épidémies. Dans ce contexte les politiques de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers restent pertinente et prioritaire. Les dispositifs nécessaires à leur mise en œuvre continuent de progresser.

2020 a été l'adoption de la stratégie Eau-Air-Sol. 2021 a été le début de la déclinaison locale par les services départementaux de cette stratégie. Cette approche dispose dorénavant d'une assise réglementaire dans la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

Le titre 5 de la loi, intitulé « ARTIFICIALISATION DES SOLS », a pour objet d'adapter les règles d'urbanisme pour lutter efficacement contre l'étalement urbain, avec pour enjeux la protection des écosystèmes et l'adaptation de nos territoires aux changements climatiques.

La loi inscrit dans l'article d'ouverture du code de l'urbanisme le principe de lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. Ainsi est instituée la notion dite de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). La loi LCR fixe le calendrier et décline les principes de mise en œuvre. Ces derniers seront précisés par décrets en 2022.

La CDPENAF s'inscrit donc résolument dans la mise en œuvre de cette loi et approfondit les orientations qu'elle avait déjà appliquées depuis quelques années.

*« Notre souveraineté alimentaire dépend de notre
capacité collective à préserver nos sols et la biodiversité »*

Isabelle Nuti
Directrice





Missions et gouvernance

Élargissement des compétences

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 est venue conforter le rôle des CDPENAF en élargissant leur capacité d'auto saisine pour l'examen au titre de la consommation foncière des communes situées sans un périmètre de SCoT approuvé. La CDPENAF de la Drôme a choisi de se saisir de cette opportunité de façon systématique, son règlement ayant été modifié à cette fin le 12 décembre 2021. L'arrêté n° 26-2021-10-11-003 a été pris le 11 octobre 2021. et est disponible sous le site SIDE de la préfecture de la Drôme: <http://www.drome.gouv.fr/commission-departementale-de-protection-des-r1094.html>

Renouvellement des membres de la commission

Les membres de la commission avaient été désignés pour une période de 6 ans en octobre 2015 ; il convenait donc de procéder à leur renouvellement. Après concertation dans l'été un nouvel arrêté de composition a été pris le 11 octobre 2021.



L'activité 2021 en quelques chiffres

En raison du contexte sanitaire, et des périodes de restrictions successives, la CDPENAF n'a pu se réunir que 2 fois en séance plénière et a du être consultée 8 fois en mode dématérialisé, dont 3 fois uniquement sur des dossiers ADS.

Au titre des documents de planification, la commission s'est prononcée sur 13 procédures d'urbanisme. C'est le plus bas niveau d'activité de la commission depuis sa création.

A contrario, l'activité liée aux autorisations d'urbanisme continue sa forte croissance. A ce titre, 274 demandes ont été examinées et 252 avis émis. Parmi ces dossiers, la commission a examiné 5 demandes en lien avec les énergies renouvelables (parc photovoltaïques et unité de méthanisation) .

La commission a également rendu un avis sur trois délibérations de conseil municipal pour dérogation en RNU et examiné un dossier de compensations collectives agricoles.



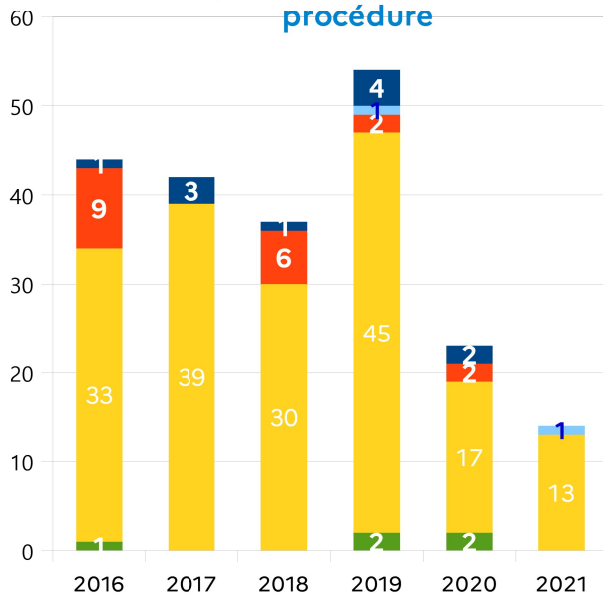


Les procédures d'urbanisme

En 2021, la commission a examiné 13 procédures contre 21 en 2020, et 49 en 2019. Les procédures d'urbanismes concernaient toutes des PLU dont 2 élaborations et 4 révisions.

Quelles procédures ?

Répartition par niveau de procédure

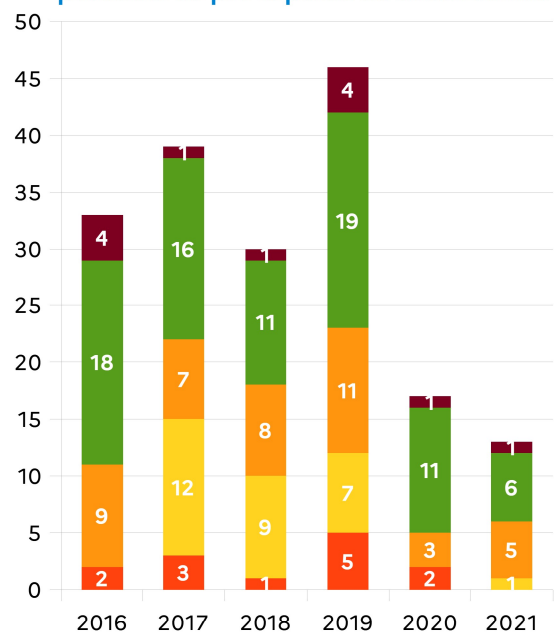


Dans ce contexte, la répartition entre les procédures secondaires et les procédures principales des PLU se retrouve à l'équilibre.

2020 ayant été une année d'élections municipales et intercommunales, l'activité s'est naturellement ralentie depuis la fin de l'année 2020.

De plus, en 2020 et 2021 le contexte sanitaire, et notamment les difficultés pour organiser la concertation du public et plus particulièrement l'impossibilité d'organiser des réunions publiques, a considérablement ralenti l'avancée des procédures.

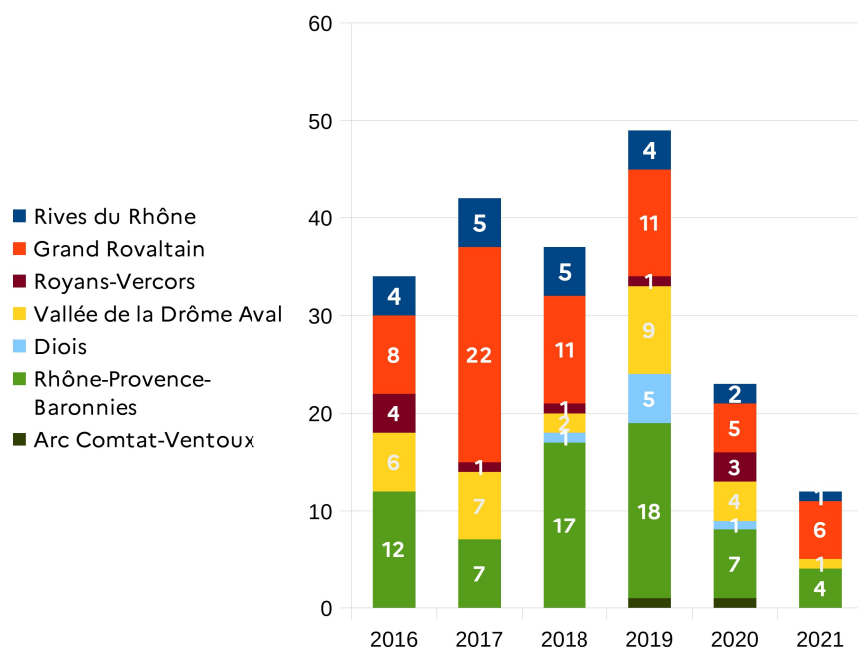
PLU : Répartition entre procédures principales et secondaires



■ DP / mise en Compatibilité ■ Modification ■ Révision
■ Elaboration- POS caduc ■ Elaboration



Répartition territoriale



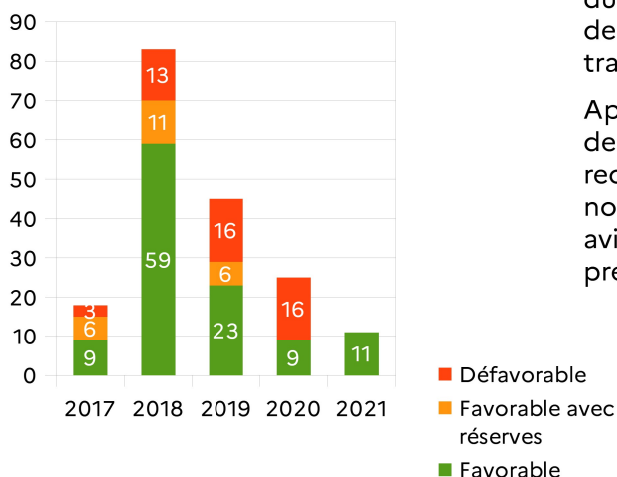
Les territoires des SCoTs du Grand-Rovaltain et de Rhône-Provence-Baronnies continuent de représenter une part significative des dossiers examinés. Le territoire du Grand Rovaltain représente 8 des 14 procédures.

Sur les 6 procédures principales examinées, 4 étaient situées sur des territoires disposant d'un SCoT approuvé.

Les procédures secondaires sont concentrées sur le SCoT du Grand Rovaltain.

Des avis en cohérence avec la Stratégie Eau-Air-Sol

Dérogation d'ouverture à l'urbanisation

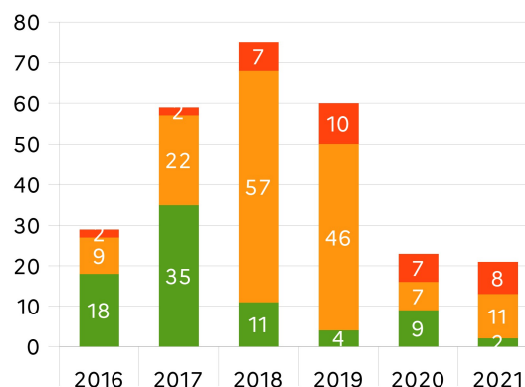


A contrario, malgré le recul du nombre de procédures, le nombre de demandes de STECAL reste constant et les avis fortement réservés. Le document de référence validé en 2020 n'est pas encore approprié.

A l'été 2019, la publication de la circulaire sur la préservation du foncier marque le début de la prise en compte renforcée de la préservation du foncier agricole et naturel, ce qui s'est traduit dans les avis de la CDPENAF dès l'automne 2019.

Après une année de calage avec une augmentation sensible des avis défavorables, une meilleure prise en compte des recommandations sur la consommation foncière réduit le nombre de demande de dérogation permet de délivrer des avis favorables sur des dossiers plus vertueux en matière de préservation et de sobriété foncière.

STECAL



Des avis à suivre

En 2021, le nombre de documents approuvés a aussi, logiquement, reculé. Sur les 206 procédures d'urbanismes examinées depuis 2015, seules 7 procédures restaient en attente d'approbation fin 2021, essentiellement examinées fin 2021.

L'analyse des documents approuvés montre que les recommandations de la commission restent suivies, y compris pour les avis les plus récents, et plus restrictifs. Les documents de références sont bien intégrés par les communes.

Il apparaît que le travail de pédagogie et les avis de la commission contribuent directement à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.





Les procédures ADS

Après l'augmentation très significative (+51%) de 2020, l'augmentation de l'activité ADS a continué sur 2021 dans une moindre mesure (+22 %). En 2021, l'activité a été plus forte au printemps et à l'été ; mais s'est ralentie en fin d'année.

En 2021, le secrétariat de la CDPENAF de la Drôme a été saisi 274 fois pour des dossiers d'autorisations d'urbanisme (permis de construire et déclaration préalable).

Une activité en forte hausse, des avis défavorables en recul en proportion

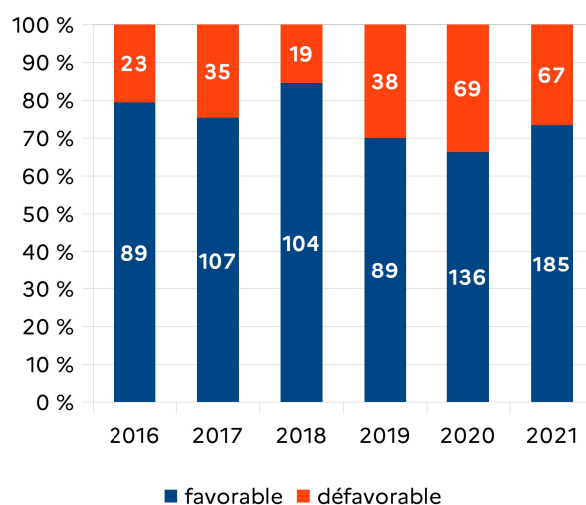
On note que le nombre de saisines continue d'augmenter significativement.

Sur les 274 saisines, 252 avis ont été rendus, 11 dossiers classés non recevables, 2 annulés par le demandeur en cours d'instruction, et 9 ont eu un avis rendu en 2022.

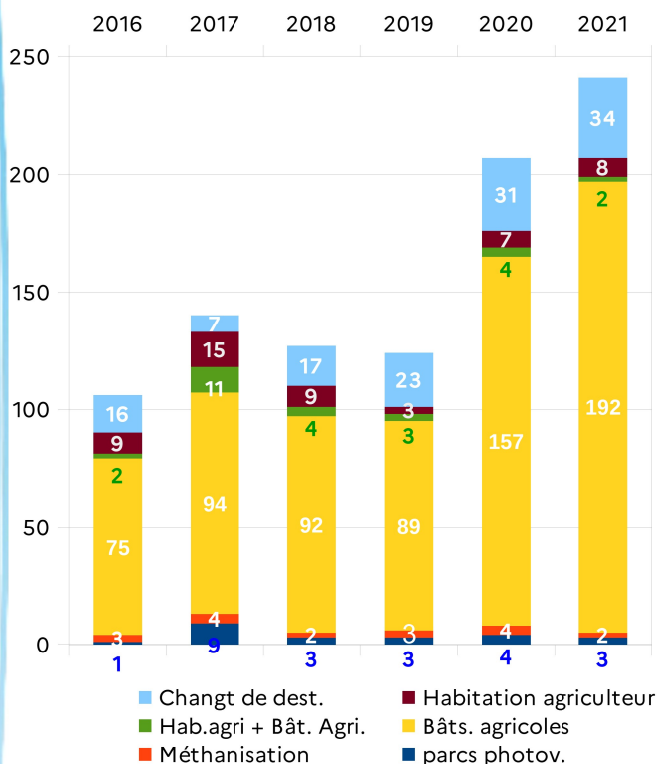
Le nombre d'avis rendus a augmenté de 22%: 252 dossiers en 2021, contre 207 dossiers en 2020 et 127 en 2019.

Sur les 252 avis rendus, 185 étaient favorables et 67 défavorables, soit un taux de 26 % d'avis défavorables. Après 2 années de hausse significative, les avis défavorables reculent en nombre et en proportion.

Evolution des avis rendus



Les avis par destination



Les demandes de permis directement liées à l'activité agricole continuent de représenter plus de 75 % des demandes.

Les demandes concernant les habitations d'agriculteurs restent stables par rapport à 2020, mais leur nombre reste limité au regard de l'ensemble (10 en 2021).

On note une légère augmentation en valeur absolue (+ 3 demandes) des demandes d'autorisations de changements de destination, toutefois en proportion des avis, ces demandes restent sous le seuil des 15 %.

Le nombre de dossiers de parcs photovoltaïques comme d'unités de méthanisation reste stable depuis 2018.



Les bâtiments et installations agricoles

Bâtiments et installations agricoles

Ces dossiers représentent 76 % des avis sollicités. Ils sont favorables à près de 75 % et ont donc reçu des avis favorables dans des proportions similaires aux avis pris dans leur ensemble.

En 2021, les hangars ont fait l'objet de moins de refus qu'en 2020 (-7 % de refus). Ces refus étaient motivés soit par la non complétude des dossiers, soit par le manque de fonctionnalité des bâtiments (surdimensionnés, mauvaise implantation par rapport aux autres bâtiments...).

Habitations liées à l'activité agricole

On compte 10 demandes pour des maisons d'habitation liées à l'activité agricole (17 en 2018, 6 en 2019, 10 en 2020). 8 portaient uniquement sur des demandes d'habitation et 2 comprenaient également un bâtiment agricole. 7 dossiers ont reçu un avis favorable. Ces avis favorables concernaient des dossiers d'habitations présentés isolément.

Commerces et espaces de ventes

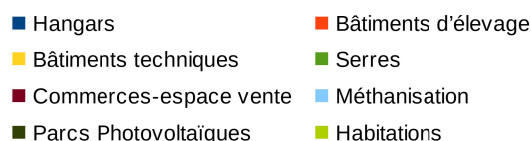
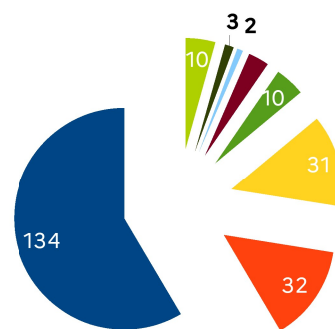
Introduit par la loi ELAN en 2019, les demandes relatives aux locaux de stockage, transformation et vente dans des communes en PLU ou carte communale augmentent progressivement et font désormais l'objet d'un suivi spécifique. Le nombre d'avis émis à ce titre augmente de plus de 60 % (29 avis en 2021, pour 18 en 2020).

Méthaniseurs

En 2021 la commission a examiné 2 demandes d'unité de méthanisation: il s'agissait de deux permis modificatifs d'unité de méthanisation existante. Cependant cette activité semble diminuer légèrement. En effet un autre dossier était programmé et sera probablement examiné en 2022.

Une Charte sur la prise en compte des demandes de méthanisation a été élaborée courant 2021, elle sera présentée à la commission en 2022.

On note également l'examen d'un dossier de démonstrateur d'ombrières sur des espaces agricoles (communes de Montélimar) dont les conséquences seront intéressantes à suivre, d'autant que le nombre de ces projets, présentés comme une réponse possible aux changements climatiques, tend à s'accroître.



Les bâtiments et installations non agricoles

Changements de destination

34 dossiers ont été examinés à ce titre. 27 ont fait l'objet d'un avis favorable, et 7 d'un avis défavorable (dont un même dossier 2 fois). Les 7 avis défavorables étaient essentiellement motivés par l'incompatibilité entre l'usage d'habitation ou de service, et les cultures environnantes (risques de conflits d'usage, implication de nouvelles Zones de Non Traitement (ZNT) ou augmentation des ZNT existantes). Des refus ont également été émis au titre de la consommation foncière indirecte induite par le projet.

Parcs photovoltaïques au sol

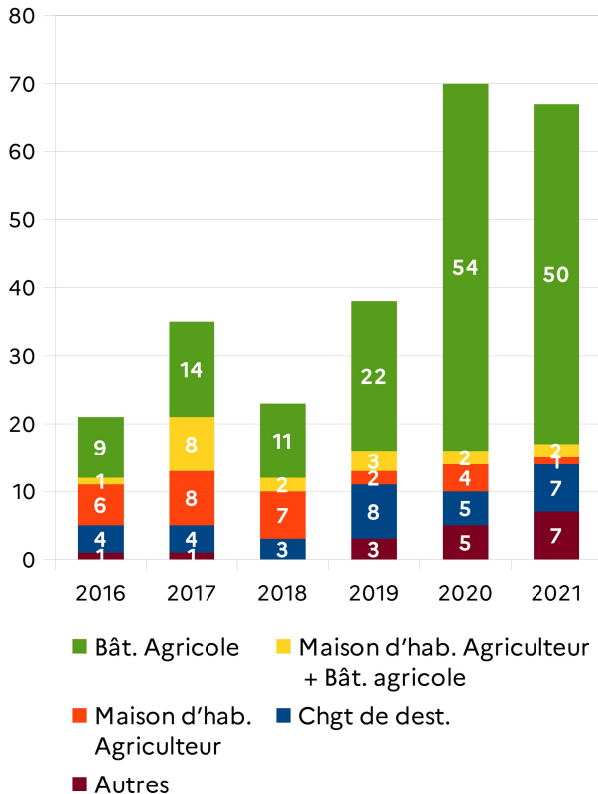
Ces dossiers ont concerné 3 parcs photovoltaïques, soit autant qu'en 2019 et 2020. Ils ont fait l'objet d'1 avis favorable pour un parc situé sur une ancienne carrière et de 2 avis défavorables pour des parcs proposés en zone naturelles et agricoles.

Dérogation d'ouverture à l'urbanisation en RNU

Cette année la commission a examiné 3 délibérations de conseil municipal (un projet d'habitation, un projet de parc résidentiel de loisirs et une installation d'entreprise). Ces demandes ont fait l'objet de 2 avis défavorables, notamment au motif d'une trop grande consommation foncière au regard des enjeux induits et d'un avis favorable pour l'installation d'une entreprise, étant entendu qu'une démarche plus anticipée et la présence d'un document d'urbanisme serait préférable à des demandes prises isolément. Ces avis sont des avis conformes, ils s'opposent donc aux collectivités pétitionnaires.



Avis défavorables sur les dossiers de permis de construire : Une augmentation du nombre de dossier présentés 2 fois



La part des avis défavorables diminue par rapport à 2020 (-7%). Hors double compte, les avis défavorables représentent 62 projets.

Sur les 67 avis défavorables rendus, 9 sont des avis conformes (7 changements de destination et 2 délibérations) et 58 des avis simples.

Avis conformes sur changements de destination : Sur les 7 avis défavorables rendus, 1 concernaient une seconde présentation.

3 dossiers défavorables de début 2021 ont reçu un avis favorable sur leur deuxième présentation en 2021.

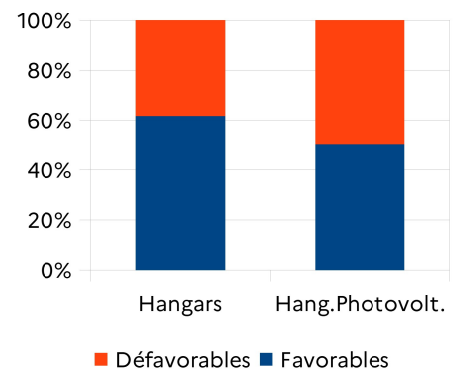
Avis simples : Proportionnellement les avis défavorables pour les maisons d'habitation des exploitants reculent nettement. Ces avis se concentrent sur les bâtiments. Sur les 58 avis simples défavorables, 13 ont fait l'objet d'une seconde demande d'avis en 2021 : 10 ont reçus un avis favorable et 3 un deuxième avis défavorable.

Les 7 « autres » avis défavorables correspondent à 2 dossiers de production d'énergie, 3 campings et 2 délibérations de conseil municipal.

Zoom sur les Hangars photovoltaïques.

L'analyse des dossiers de permis de construire pour hangar agricole montre que les hangars à toiture photovoltaïque représentent moins de 50 % des demandes de hangar agricole, mais constituent plus de 60 % des avis défavorables.

Ces avis portent d'une part sur le surdimensionnement des installations ou l'absence d'éléments permettant d'en apprécier la nécessité agricole, et d'autre part sur le choix de l'implantation du bâtiment qui relève plus d'une logique d'exposition que d'impératifs d'exploitation



2022, dans la continuité ?

Dans le contexte général, les dossiers d'urbanisme devraient garder un rythme de présentation peu élevé en début d'année mais pourraient être de nouveau plus élevé au dernier trimestre.

Pour les autorisations d'urbanisme, la crise sanitaire et la crise des matières premières aussi bien agricole que celles des matériaux rendent difficile toute projection sur l'activité à venir.

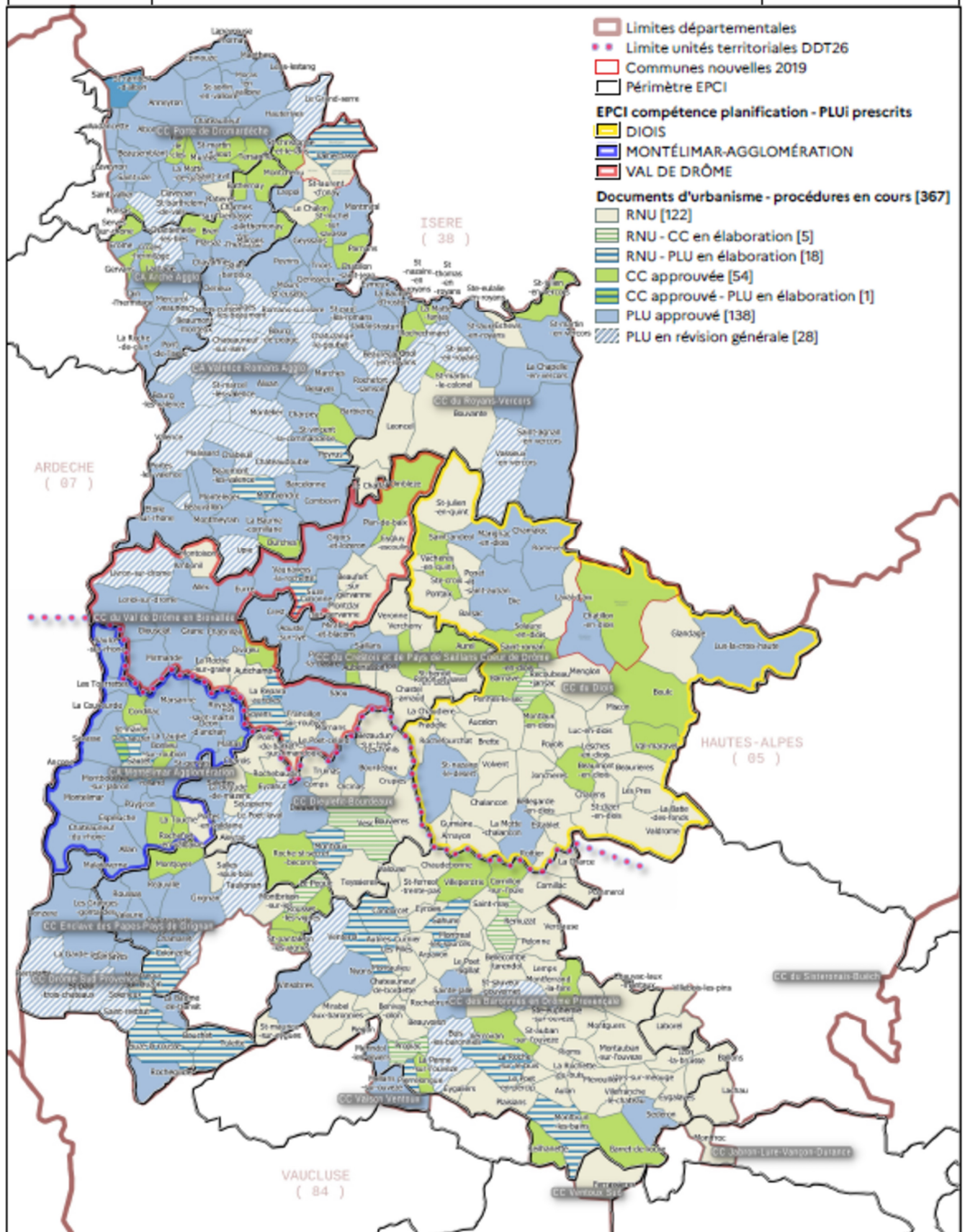
En 2022, la DDT présentera en commission la charte pour l'implantation des méthaniseurs.

2022 devrait également voir présenter à la commission des dossiers d'infrastructure routières et notamment les dossiers des échangeurs de l'A7.



État d'avancement des documents d'urbanisme

Procédures en cours



Sources : <http://udocoha2.rle.gouv.fr/exports/plans.do> - fond cartographique : © IGN

T:\gymision_gg\Atlas_cards\AMENAGEMENT\202112_Du_Avancement.pdf

