

Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers de l'Eure



Impact des avis de la CDPENAF sur la consommation de foncier dans les documents d'urbanisme Analyse pour la période [2011-2020]

La commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), comme la CDCEA, peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La CDPENAF émet notamment un avis sur les documents d'urbanisme, au regard de l'objectif de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Après bientôt 10 ans de fonctionnement, l'objet de cette note est de présenter le bilan quantitatif et qualitatif des travaux réalisés par la CDCEA/CDPENAF suite à l'examen des documents d'urbanisme.

Pour faciliter la lecture, dans la suite de la note, la commission sera nommée « CDPENAF » y compris pour la période 2011-2015 de la CDCEA.

Nombre de documents d'urbanisme étudiés

Depuis l'installation de la CDPENAF en septembre 2011, 210 documents d'urbanisme ont été soumis à l'avis de la commission, répartis comme suit :

- 30 élaborations/révisions de cartes communales,
- 148 élaborations/révisions de PLU,
- 5 élaborations de PLUi,
- 27 modifications de PLU ou PLUi.

Parmi ces dossiers, 9 d'entre eux ont été soumis une seconde fois à la commission après modification du document suite à la prise en compte de l'avis de la commission. Exceptionnellement, un dossier a fait l'objet d'un 3^{ème} passage en commission.

Sur les 210 dossiers, 58 dossiers sont approuvés à ce jour **et** ont fait l'objet d'une demande de réduction de la consommation des terres naturelles, agricoles ou forestières, soit globale soit ponctuelle, par la commission, permettant ainsi de mesurer l'impact de la commission sur le dossier.

↳ **Le bilan ci-après, concernant les surfaces préservées de l'urbanisation après le passage des documents d'urbanisme en commission, est basé sur ces 58 documents approuvés. Il distingue les cartes communales, les PLU et les PLUi.**

Bilan pour les cartes communales

30 cartes communales ont été présentées pour avis. Sur ces 30 documents, deux ont fait l'objet de deux consultations. Les avis émis de la commission et suites données par les collectivités sont les suivants :

| | Avis défavorable | Avis favorable ou favorable sous réserve |
|--|---|---|
| Document dont la procédure a été abandonnée | 7 Les Baux de Breteuil Saint Ouen d'Attez x 2 projets Saint Nicolas d'Attez Saint Victor de Chrétienville Le Sacq Brosville | 2 Mouettes Saint Léger du Gennetey |
| Document n'ayant pris en compte aucune demande de la commission | 1 La Lande Saint Léger | 3 Marcilly-la-Campagne Saint Christophe sur Avre Gournay le Guérin |
| Document ayant pris partiellement en compte les demandes de la commission | 3 Martainville Le Bois Hellain Saint Victor d'Epine | 2 Bémécourt (2 ^e passage) Champigny la Futelaye |
| Document ayant pris en compte l'ensemble des demandes de la commission | 5 Saint Clair d'Arcey Saint Georges du Vièvre Triqueville Etreville Guerny | - |
| Document approuvé sans modification car sans recommandation de diminution de la commission (autres motifs) | 1 Saint Denis du Béhélan | 6 Armentières sur Avre Chennebrun Saint Pierre de Salerne Saint Victor sur Avre la Haye de Calleville Thomer la Sogne |
| TOTAL | 17 | 13 |

9 cartes communales, sur les 30 soumises à la commission, n'ont jamais été approuvées, dont une est passée pour deux projets différents. Elles présentaient une consommation excessive de foncier et/ou un étalement urbain dû à la localisation des parcelles rendues constructibles.

6 avaient fait l'objet d'un avis défavorable :

- Les Baux de Breteuil – hameaux trop développés par rapport au bourg, urbanisation diffuse
- Saint-Ouen d'Attez (**2 passages**) – objectifs démographiques trop importants + sous estimation du potentiel
- Brosville – objectifs démographiques trop importants + sous estimation du potentiel
- Le Sacq (Mesnil sur Iton) – développement supérieur aux objectifs
- Saint-Victor de Chrétienville – objectifs démographiques trop importants et incompatibles avec le SCoT

1 avait fait l'objet d'un avis réservé :

- Saint-Nicolas d'Attez – extension linéaire

2 avaient fait l'objet d'un avis favorable :

- Mouettes délibération en 2018 après enquête publique mais le manque de plan des servitudes a stoppé l'approbation préfectorale.
- Saint-Léger du Gennetay – atteinte au paysage relevé par l'État, procédure en cours

Pour ces 9 dossiers jamais approuvés, les avis de la commission portaient sur le retrait de parcelles souvent de faibles dimensions (moins d'un hectare). Seuls deux des avis portaient sur des retraits de 1,7 ha et 2,5 ha. Ils concernaient soit des extensions linéaires, soit l'ouverture à l'urbanisation de secteurs incohérents par leur localisation ou leur taille, tous portant atteinte à des parcelles agricoles ou naturelles.

Sur les 10 cartes communales approuvées ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPENAF, **une** n'a fait l'objet d'aucune demande de réduction de terrain.

Les demandes de la commission pour les **9 autres cartes communales** ont abouti à **une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 23,47 ha** sur les 29,58 ha demandés, soit plus de 79 %. Pour deux des cartes communales, le retrait a été important avec 8 ha pour l'une (Triqueville) et 7,4 ha pour l'autre (Etreville).

Sur les 5 cartes communales approuvées ayant fait l'objet d'un avis favorable avec réserves de la CDPENAF, les demandes de la commission ont abouti à **une réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 1,24 ha** sur les 3,88 ha demandés.

Bilan pour les plans locaux d'urbanisme

148 plans locaux d'urbanisme et 27 modifications de PLU ont été présentés pour avis. Sur ces 175 documents, 9 ont fait l'objet de deux voire trois consultations.

45 de ces dossiers ont fait l'objet d'avis portant sur la demande de réduction des surfaces ouvertes à l'urbanisation. Les avis émis de la commission et suites données par les collectivités sont les suivants :

| | Avis défavorable | Avis favorable ou favorable sous réserve |
|---|------------------|--|
| Document dont la procédure a été abandonnée | 3 | - |
| Document n'ayant pris en compte aucune demande de la commission | 4 | 3 dont une modification de PLU |
| Document ayant pris partiellement en compte les demandes de la commission | 17 | 4 |
| Document ayant pris en compte l'ensemble des demandes de la commission | 7 | 5 |
| Document approuvé sans modification car sans demandes de retrait de la commission | 2 | - |
| TOTAL | 33 | 12 |

Les avis défavorables de la CDPENAF sur les PLU approuvés ont abouti à une **réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 117,08 ha** sur les 190,15 ha demandés, soit près de 62 %.

Les avis favorables avec réserves de la CDPENAF sur les PLU approuvés ont abouti à **une réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 33,29 ha** sur les 67,34 ha demandés, soit près de 50 %.

Bilan des plans locaux d'urbanisme intercommunaux

5 PLUi ont été présentés à la CDPENAF : 4 d'entre eux ont reçu un avis défavorable ou favorable avec d'importantes réserves.

La commission, sur ces 4 dossiers, a fait sensiblement les mêmes observations, à savoir :

- des documents consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers,
- des objectifs de densité non mis en œuvre,
- des efforts de constructions orientés vers les bourgs ruraux et les hameaux,
- des STECAL avec des périmètres pas adaptés et/ou non justifiés.

Sur la base des observations émises par la CDPENAF, des rencontres ont eu lieu entre la DDTM et les collectivités pour prendre en compte l'avis de la commission et réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Ces rencontres ont abouti à une **réduction de la consommation d'espace de 224,11 ha**.

Caractérisation des demandes de la CDPENAF

Motifs invoqués par la CDPENAF pour la réduction des zones constructibles

Dans le département de l'Eure, la quasi-totalité des ouvertures à l'urbanisation a pour conséquence un prélèvement de terres agricoles, et exceptionnellement de terres naturelles. Il en est de même pour l'étoffement des hameaux (extensions linéaires).

Les motifs invoqués pour une même demande de réduction des zones constructibles peuvent être multiples. Toutefois, l'examen des avis transmis aux collectivités permet de conclure que les demandes de réduction de la zone constructible sont liées :

- à une estimation des besoins trop importante aboutissant sur des ouvertures supérieures aux besoins réels (41% des cas),
- à la consommation de terres agricoles injustifiée au regard des besoins et de la présence de l'activité agricole (29 % des cas),
- au développement des hameaux en lieu et place du bourg avec des extensions inappropriées (28 % des cas),
- à l'atteinte à des parcelles plantées de type vergers (2 % des cas).

- **Vocations des parcelles sur lesquelles portent la demande de réduction des zones constructibles**

Le tableau ci-dessous présente les réductions de superficies demandées par la commission en fonction de la destination des parcelles concernées, et les modifications apportées par les collectivités :

| Document | Destination de la zone | Demandé par la CDPENAF (en ha) | Accepté par la collectivité | |
|-----------------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------|
| | | | en ha | en % |
| Carte communale | Habitat | 26,06 | 17,31 | 66,4 % |
| | Activités | 7,4 | 7,4 | 100 % |
| PLU | Habitat | 150,59 | 101,75 | 67,6 % |
| | Activités | 77,7 | 20,9 | 26,90 % |
| | Équipements / loisirs | 28,64 | 27,82 | 96,8 % |
| TOTAL | | 290,39 | 175,18 | 60,3 % |

Il apparaît que les demandes de réduction de zones d'activités sont peu suivies par les collectivités pour les PLU. Ces demandes concernent de grandes superficies dans la plupart des cas : 23,1 ha pour Verneuil d'Avre et d'Iton, 20 ha pour Saint-André de l'Eure et 9 ha pour Saint-Marcel suite à des CDPENAF de 2015 et 2016.

En l'absence de données claires sur les besoins en matière d'activités, il est parfois difficile d'aboutir à des diminutions de zones d'activités sur des pôles urbains importants.

Les demandes de réduction des zones de loisirs et d'équipements sont globalement respectées, essentiellement par une adaptation de la surface nécessaire au projet lorsqu'il est suffisamment avancé.

Concernant les zones d'habitat, les demandes de réduction de surfaces constructibles concernent les extensions de zones urbanisées dans 60 % des cas (zones U ou hameaux). Les zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU) représentent quant à elles 40 % des cas. Cela illustre l'un des motifs d'avis défavorable de la CDPENAF : l'extension des hameaux au détriment du bourg centre.

Les 2/3 des demandes de la commission sur des parcelles qui seraient dédiées à l'habitat sont prises en compte par la collectivité, qu'elles concernent des parcelles isolées ou l'ouverture de grandes zones à l'urbanisation. Les documents sont modifiés en conséquence.

Les projets de PLUi ont également fait l'objet d'une réduction de la consommation d'espace de **224,11 ha** qui se répartit ainsi :

- 201,91 ha à vocation d'habitat,
- 15,8 ha à vocation d'activités
- 6,4 ha à vocation d'équipements et de loisirs

Les demandes de la CDPENAF n'ayant pas été ciblées sur des parcelles ou zones en particulier, il n'est pas possible de définir le pourcentage de modifications obtenues par rapport à la demande.

Conclusion

La CDPENAF affiche un bilan de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers très positif depuis l'installation de la commission en 2011 dans le département de l'Eure. Les efforts collectifs des membres de la commission et des collectivités ont permis de préserver globalement **400 hectares** d'espaces naturels, agricoles et forestiers.