

COMMENCER PAR “SANCTUARISER” LES ENAF

*Cette approche vise à préserver le potentiel agricole, les ressources naturelles, et le cadre de vie du territoire. Ainsi, les milieux naturels, agricoles et forestiers ne sont plus seulement des variables d'ajustement mais une priorité, un préalable à la planification du territoire. Il s'agit d'une approche permettant d'établir un projet économe en consommation foncière partant d'abord de ces espaces. En effet, les réflexions portant sur la **phase d'évitement** doivent être engagées le plus tôt possible, dès l'émergence de l'élaboration des documents de planification.*

L'artificialisation des sols, conséquence directe de l'extension urbaine, est aujourd'hui l'une des causes premières du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Elle consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation. Face à son ampleur, la réglementation a instauré progressivement des obligations de plus en plus strictes pour réguler l'urbanisation et ainsi garantir une gestion économe et équilibrée des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les documents de planification.

DÉFINITION & PRINCIPE

La “sanctuarisation” des ENAF est un outil de protection utilisé en France. Au fur et à mesure de l'augmentation des connaissances sur notre environnement et de la nécessité de le préserver, différents statuts protecteurs et outils ont été créés et mis en place pour des sites ou des territoires jugés remarquables ou non.

Les collectivités, lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et de planification, doivent réaliser des diagnostics territoriaux. Les observatoires de la consommation d'espaces - et notamment de la consommation des ENAF - permettent de rendre compte de leur évolution et nourrissent ainsi le diagnostic des collectivités.

Une fois les potentiels fonciers du territoire identifiés, il est possible de les utiliser pour des projets, ou au contraire de les préserver dans les documents d'urbanisme et de planification.

On retrouve notamment ces dispositions dans les documents de planification et d'urbanisme tel que :

- **Le PLU ou PLUi** (Plan Local d'Urbanisme (intercommunal))
- **Le SCOT** (Schéma de Cohérence Territoriale)

Ces documents sont aujourd'hui les outils principaux de la lutte contre l'artificialisation des sols, car ils fixent les différentes règles concernant sa réduction. En effet, tout projet d'aménagement doit s'adapter à ces règles qu'ils ont définies.

DÉFINITIONS DES ENAF

ESPACE AGRICOLE

Les espaces destinés à l'exploitation agricole : les cultures sous serre, les prairies, les vergers, les jachères, les divers espaces d'accompagnement des terres productives de l'agriculture (chemins d'exploitation, en terre ou enherbés, haies, bâtiments agricoles).

ESPACE NATUREL

Les espaces qui regroupent les lieux où l'intervention humaine est faible. Ils correspondent aux espaces non artificialisés, non agricoles, et non forestiers

ESPACE BOISÉ OU FORESTIER

Les espaces boisés correspondent aux forêts, bois, bosquets et peupleraies

ESPACE OUVERT

Les espaces «de pleine terre», qui ont la caractéristique commune d'avoir un sol vivant, apte à remplir de multiples fonctions écologiques, environnementales et sociales, et d'être riches en potentialités

COMMENCER PAR “SANCTUARISER” LES ENAF

INVERSER LE REGARD DANS SON PROJET DE TERRITOIRE

Reconsidérer la place des ENAF dans son projet de territoire

« Inverser le regard » consiste à reconsidérer la place des ENAF dans l'élaboration de son projet de territoire, *en le construisant en priorité avec ces espaces, plutôt qu'à partir des espaces urbains.*

Cette démarche repose sur la connaissance des différents enjeux des ENAF pour mieux les préserver et les valoriser. Il s'agit ensuite de construire le développement urbain en fonction de ces enjeux. Pour la mener à bien, il est nécessaire de :

Améliorer la connaissance des ENAF

- Privilégier des études environnementales de qualité pour renforcer la connaissance des ENAF, de leurs usages notamment en matière d'agriculture
- Identifier les fonctionnalités et les services qu'ils apportent au territoire
- Identifier les phénomènes visant à fragiliser ces espaces

Enoncer des mesures précises de préservation des ENAF

- Rendre les documents de planification plus opérationnels grâce à une connaissance plus fine de ces espaces dans l'objectif de les préserver
- Etablir des mesures précises, localisées et/ou quantifiées, qui répondent à des objectifs

Equilibrer les usages du sol

- Prioriser dans un premier temps la préservation de ces espaces pour ensuite adapter le développement urbain
- Veiller à ce que ces espaces continuent d'assurer leurs différentes fonctions

Prendre en compte les continuités écologiques (Trame Verte et Bleue)

- Améliorer la connaissance des interfaces entre les ENAF
- Veiller à conserver les continuités écologiques entre milieux pour limiter les impacts du développement urbain sur les ENAF

COMMENCER PAR “SANCTUARISER” LES ENAF

LA PROTECTION DES ENAF DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PLANIFICATION

LE SCOT

La sanctuarisation des ENAF dans les documents de planification, notamment au sein des SCoT, s'opère à différentes étapes de leur élaboration :

DIAGNOSTIC	<ul style="list-style-type: none">• Identifie les enjeux de biodiversité et de continuité écologique du territoire, et localise les zones d'intérêt prioritaires
ÉLABORATION DU PAS (PROJET D'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE)	<p><i>DÉFINIT LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À UN HORIZON DE 20 ANS</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Permet de fixer les grandes orientations en matière de biodiversité et de sanctuarisation
ÉCRITURE DU DOO (DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS)	<p><i>RÈGLEMENT ÉCRIT ET GRAPHIQUE : DÉTERMINE LES CONDITIONS D'APPLICATION DU PAS ET DÉFINIT LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES D'ORGANISATION DE L'ESPACE, DE COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE VALORISATION DES TERRITOIRES</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Définit et localise les espaces à protéger, ainsi que des prescriptions et des recommandations<ul style="list-style-type: none">◦ Précise les ENAF à protéger, et transpose les dispositions des chartes de parcs naturels régionaux (PNR) à une échelle appropriée◦ Détermine les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation• Le DOO peut aussi, si le porteur du SCoT le souhaite :<ul style="list-style-type: none">◦ Décliner les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation fixés dans le PAS par secteur géographique, en tenant compte de plusieurs paramètres dont les efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers◦ Identifier des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés, en vue de la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau ;• Soumettre toute ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur à la réalisation d'une évaluation environnementale

COMMENCER PAR "SANCTUARISER" LES ENAF

LE PLU

LE RAPPORT DE PRÉSENTATION

EXPOSE LE CONTEXTE COMMUNAL, ÉVALUE LES BESOINS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME, EXPLIQUE LE PROJET D'AMÉNAGEMENT, JUSTIFIE L'ENSEMBLE DU DOCUMENT D'URBANISME ET ÉVALUE SES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT :

- Permet de réaliser l'état initial de l'environnement (biodiversité et continuités écologiques)
- Analyse la consommation des ENAF au cours des dix dernières années
- Explique les choix retenus pour le PLU(i) et expose la manière dont il prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences prévisibles
- Expose les dispositions qui favorisent la limitation de la consommation des ENAF
- Rappelle les articles L.311-1 et L.312-1 du code forestier relatifs à la conservation des bois et forêts

LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (PADD)

EXPRIME LE PROJET DE TERRITOIRE DONC LES GRANDES ORIENTATIONS DU PLU(I) :

- Définit les orientations générales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers
- Fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

DÉLIMITE LES ZONES NATURELLES ET FORESTIÈRES (ZONES N) OU AGRICOLES (ZONES A) À PROTÉGER ET FIXE LES RÈGLES APPLICABLES À L'INTÉRIEUR DE CHACUNE DE CES A ET N

LE RÈGLEMENT DU PLU(I) PEUT AVOIR UN EFFET NOTABLE SUR LA BIODIVERSITÉ, LES MILIEUX NATURELS, LES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES, ET LA FONCTIONNALITÉ DE CES MILIEUX ET CONTINUITÉS, NOTAMMENT SUIVANT LA FAÇON DONC IL :

DÉFINIT DES ZONAGES : A ET N

- Ils sont utilisés pour classer les ENAF : préservation de la qualité et de la fonctionnalité de ces espaces
- Dans certains secteurs particuliers, il est possible au travers du règlement d'interdire tout type de construction sur certains secteurs des zones A et N
- Permet de préserver les ENAF identifiés comme étant "à enjeux"
- Évite d'augmenter la pression urbaine sur ces espaces
- Évite de morceler les terres relevant d'une même exploitation agricole ;
- Évite d'augmenter la pression urbaine sur ces espaces agricoles et forestiers ;
- Délimite les espaces boisés : les espaces à vocation forestière doivent être placés en zone N

LE RÈGLEMENT

IDENTIFIE DES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES

- Classe en espaces de continuités écologiques et assure la protection réglementaire des éléments de la trame verte et bleue qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques
- Évite de fragmenter la trame verte et bleue et facilite au contraire sa continuité

LES OAP

La loi Climat et Résilience rend obligatoire la définition par les OAP des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques.

COMMENCER PAR “SANCTUARISER” LES ENAF

Les outils

Afin de prévenir l'artificialisation des espaces ouverts, le PLU est mobilisé en premier lieu pour donner les grandes orientations du territoire, fixer les règles de construction et le zonage qui détermine la limite des espaces urbains. Néanmoins, dans la mesure où il est régulièrement révisé, le PLU ne permet pas de garantir une protection pérenne des espaces ouverts du territoire. Il existe également d'autres outils :

OUTILS DE PROTECTION DU FONCIER AGRICOLE, NATUREL ET FORESTIER

ZAP
Zone Agricole Protégée

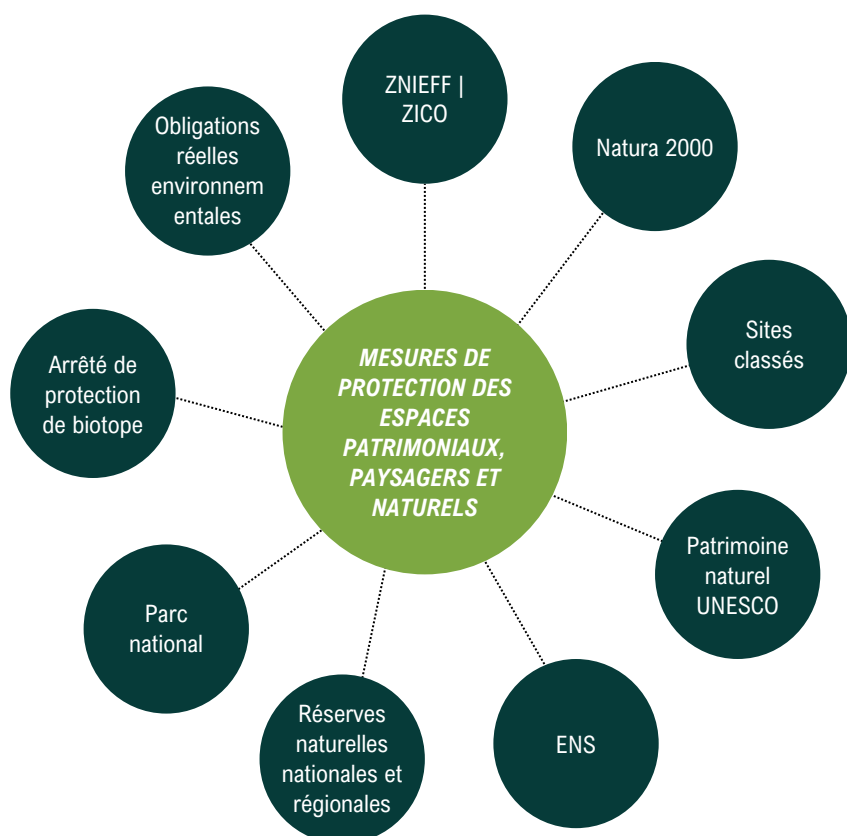
La zone agricole protégée (ZAP) est une servitude d'utilité publique (SUP) qui permet de préserver la vocation agricole des zones présentant un intérêt général. La ZAP est créée par arrêté préfectoral, à l'initiative de la commune ou de l'EPCI. Elle s'impose à l'ensemble des documents d'urbanisme.

PAEN
Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains

Le PAEN constitue un outil de protection et de mise en valeur du foncier agricole, naturel et forestier en contexte périurbain. Il s'agit d'une protection réglementaire qui empêche le changement de destination des sols et qui s'impose aux documents d'urbanisme.

La CDPENAF
La commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La CDPENAF est un des outils de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles. Elle a le pouvoir d'émettre un avis sur l'opportunité de certaines procédures d'urbanisme, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières.



MESURES DE PROTECTION EN COMPLÉMENT

En complément des outils de protection du foncier évoqués précédemment, il existe un large panel de mesures de protection des espaces patrimoniaux, paysagers et naturels, dont les modalités, les échelles et les dispositifs appliqués varient grandement. Il ne s'agit pas ici de les décrire de manière exhaustive, mais de vous inviter à mobiliser ces outils pour concourir à la protection de vos espaces NAF.

Cas pratique

L'Agriculture au centre du Projet ScoT Vallée de l'Ariège

UN PROJET SCOT STRUCTURE AUTOUR DE SES RICHESSES AGRICOLES ET NATURELLES

Partant du constat que les atouts environnementaux, paysagers et agricoles du territoire sont menacés par un étalement urbain conséquent, les élus du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ont opté pour l'élaboration d'un projet territorial axé sur la préservation des ressources agricoles, naturelles et paysagères.

Procéder à une inversion du regard pour appréhender le développement territorial

Un objectif de réduction de moitié du taux d'artificialisation des terres agricoles et naturelles observé par :

- un véritable projet Agricole ScoT construit en partenariat avec la Chambre d'Agriculture de l'Ariège
- la Trame Verte et Bleue affirmée comme cadre de l'aménagement du territoire

COMMENT INVERSER LE REGARD POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX AGRICOLES?

- Posséder un socle de connaissances agricoles partagées
- Réaliser un Diagnostic Agricole ScoT (étude complémentaire au cahier des charges initial des études ScoT Grenelle)
- Elaborer un Projet d'Aménagement et de Développement Durables en missionnant la Chambre d'Agriculture pour esquisser un Pré-Projet Agricole ScoT – sorte de PADD Agricole ScoT – finalisé en avril 2013

Eléments schématiques de la Trame Verte et Bleue du ScoT



Source : CEREMA

MÉTHODOLOGIE ET PHASES DU DIAGNOSTIC

Un Diagnostic Agricole ScoT construit en 3 phases

PHASE 1	Diagnostic technico-économique des activités agricoles
PHASE 2	Analyse territoriale des espaces agricoles
PHASE 3	Approche prospective des espaces agricoles du territoire

Comment ?

Définition de 5 sous secteurs agricoles

Animation de groupes de travail

Sollicitation des élus référents sur les questions d'urbanisme

Nombreux échanges avec le Syndicat mixte

Cas pratique

L'Agriculture au centre du Projet ScoT Vallée de l'Ariège

ANALYSE TERRITORIALE DES ESPACES AGRICOLES

PROPOSITIONS DE MESURES ET D'OUTILS POUR LE SCOT VALLÉE DE L'ARIÈGE

Premier niveau d'intervention : les démarches et outils de planification, de gestion foncière et d'aménagement du territoire

- **Préserver les terres agricoles et les unités d'exploitation :**
 - Connaître son territoire
 - Recréer des grandes unités agricoles
 - Agir sur le foncier communal
- **Limiter l'étalement urbain :**
 - Diminuer la consommation foncière
 - Densifier les nouveaux projets
 - Aménager sur l'existant
- Adapter les règlements locaux au développement des exploitations agricoles
- Conforter un dispositif complet Installation – reprise – Transmission des exploitations agricoles

Second niveau d'intervention : les mesures d'appui et d'accompagnement

- Accroître la valeur ajoutée portée par les productions agricoles ariégeoises
- Soutenir une agriculture diffusant ses produits dans des circuits alimentaires de proximité
- Développer une démarche de communication entre le monde agricole et les populations
- Encourager l'innovation dans le secteur agricole

Source : SCoT de la vallée de l'Ariège
Chambre d'Agriculture de l'Ariège

- Zone de plaine
- Zone de côteaux
- Zone sous-pyrénéenne
- Zone pyrénéenne
- Zone péri-urbaine



Source : SCoT de la vallée de l'Ariège
Chambre d'Agriculture de l'Ariège

Dans le cadre du SCOT de la vallée de l'Ariège, une véritable stratégie de développement agricole a été définie, traduite dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO). Ce travail prospectif a permis de proposer des orientations stratégiques pour l'avenir du territoire jusqu'en 2033. Ce schéma de développement vise à assurer la pérennité des exploitations agricoles à long terme tout en limitant l'extension de l'urbanisation.

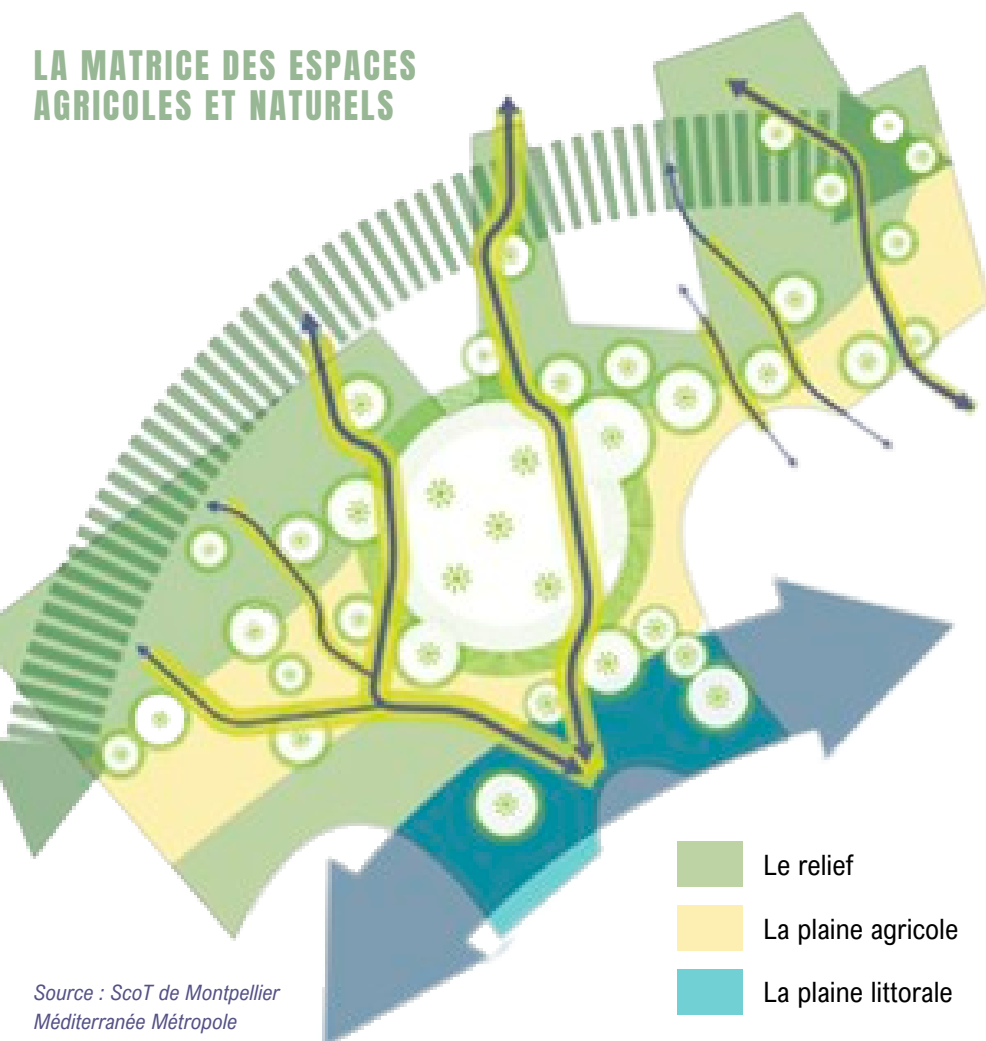
Dans cet objectif, le SCoT repère les éléments essentiels du territoire à protéger de manière durable, notamment les zones naturelles et les terres agricoles qui forment le réseau écologique du territoire, appelé Trame Verte et Bleue. Les initiatives de développement, qu'elles soient d'ordre économique, résidentiel, liées aux infrastructures ou aux équipements, doivent ainsi s'aligner sur cette trame afin de la préserver.

Source : SCoT de la vallée de l'Ariège
Chambre d'Agriculture de l'Ariège

Cas pratique

Le ScoT de Montpellier Méditerranée Métropole

LA MATRICE DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS



Source : ScoT de Montpellier Méditerranée Métropole

Approuvé pour la première fois en 2006, le ScoT Montpellier Méditerranée Métropole (3M) est l'un des premiers en France à avoir intégré le concept « d'inversion du regard ».

Il repose sur la reconnaissance de l'utilité et des usages des espaces naturels et agricoles : **l'armature des espaces naturels et agricoles** devient le centre et le point de départ des projets d'aménagement. *Les espaces naturels et agricoles déterminent ainsi un cadre pour la mise en place d'une stratégie d'aménagement* dans laquelle l'urbanisation se fait en tenant compte de la valeur écologique, économique et paysagère des milieux naturels. La mise en application de ce concept consiste alors à créer des plans de secteur, afin de préciser la localisation de l'armature des espaces naturels et agricoles et leurs limites.

LA DEMARCHE ERC DANS LE PROJET

Le concept d'inversion des regards peut être considéré comme une mise en application de la séquence ERC. En effet, le but est d'identifier les secteurs les plus propices à accueillir des aménagements urbains et les secteurs à préserver de manière privilégiée à l'échelle d'un territoire en se basant sur la valeur écologique des espaces naturels et agricoles environnants. De plus, la densification des secteurs déjà urbanisés (par la remobilisation des friches et des logements vacants ou pas suffisamment occupés, par l'investissement des dents creuses, etc. ...) doit permettre de limiter les besoins en extension urbaine, et constitue une première étape de la séquence ERC en évitant la consommation de nouveaux espaces naturels.

Les espaces à haute valeur environnementale sont ainsi préservés (phase d'évitement) et peuvent faire l'objet de mesures de protection (mesures d'accompagnement) tandis que les espaces de moindre valeur peuvent être intégrés dans les réflexions sur la localisation des possibles extensions urbaines (après avoir pris soin d'appliquer la phase de réduction et de compensation).

Les précisions de la démarche ERC sont explicités dans l'évaluation environnementale, elle-même intégrée dans le rapport de présentation. Le choix a été fait par la collectivité d'explicitier séparément les impacts des différents éléments du ScoT (PADD et DOO), de même que les impacts spécifiques à certains projets, notamment pour les sites potentiels d'extension urbaine et les projets d'infrastructures, réputés pour être particulièrement consommateurs d'espaces naturels.

Enfin, une analyse des impacts sur les milieux naturels d'intérêt communautaire a également été réalisée, notamment pour les sites Natura 2000. Ces éléments trouvent leur traduction dans le DOO, seul document juridiquement opposable du ScoT, ce qui renforce l'efficacité de la démarche.

Étude DREAL N-A

DENSIFICATION EN ZONE DÉTENDUE

Cas pratique

Le ScoT de Montpellier Méditerranée Métropole

APPLICATION SUR LE TERRITOIRE

Cas pratique : Construction de 5 logements

Sans la démarche ERC : L'opération, en extension urbaine, aurait causé une forte imperméabilisation des sols ainsi que de fortes dépenses pour une faible densification

ÉVITER

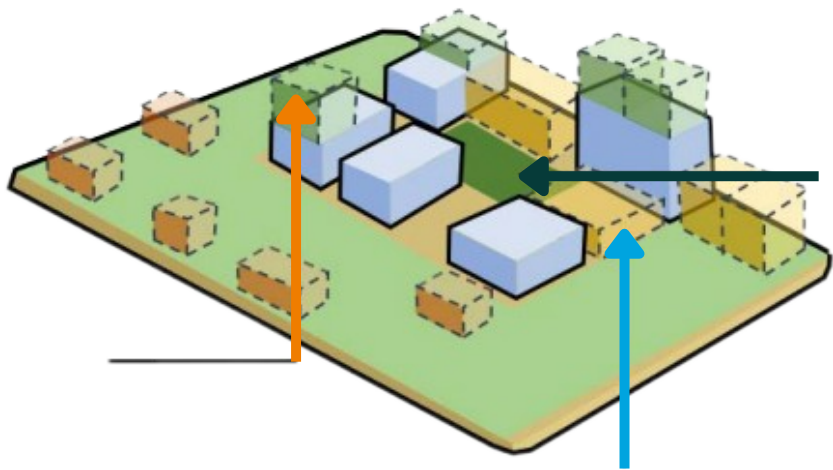
Pour éviter l'étalement urbain et n'engendrer aucune artificialisation, le même nombre de logements peut être créé dans l'enveloppe urbaine par de la rénovation, de la réhabilitation et des surélévations de bâtiments existants

RÉDUIRE

Déterminer des zones préférentielles pour une artificialisation qui donne lieu à une construction relativement dense, comme du petit collectif ou des maisons en bande.
Privilégier les espaces délaissés au sein des espaces urbanisés, dents creuses, fonds de jardin ou friches

COMPENSER

Sans compenser tous les impacts de son aménagement, la commune peut désartificialiser et renaturer une parcelle dans le centre du village afin d'améliorer le cadre de vie des habitants



Source : Safer de l'Île-de-France, AMÉNAGER TOUT EN PROTÉGANT LES SOLS

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Les retours d'expérience tendent à montrer que pour garantir l'efficacité de la séquence ERC, il est important que celle-ci soit traitée de façon anticipée, dès la phase de conception, d'où l'importance qu'elle soit appliquée à une échelle territoriale (PLUi, ScoT, etc).

A l'échelle du projet, la séquence ERC n'a pas une grande efficacité, du fait de son échelle spatiale, de la temporalité, et du jeu d'acteurs. L'échelle locale ne permet pas d'appréhender les continuités écologiques et les impacts dans un ensemble. A une échelle plus large, l'approche permet d'analyser les logiques de continuités écologiques et ainsi évaluer les impacts sur le territoire. La temporalité permet également d'envisager d'inscrire des réflexions dans le temps. L'organisation des acteurs à une échelle plus globale sert aussi à mettre en place une gouvernance équilibrée entre porteurs d'intérêts écologiques et économiques.

La mise en œuvre de la séquence ERC, et notamment la phase "éviter", doit se faire dès la phase de conception, cela permet aussi de renforcer l'acceptabilité sociale d'un projet ou d'un plan-programme en témoignant de la démarche itérative d'intégration de l'environnement dans la conception du projet de moindre impact.