

LOZERE

Charte "Pour un aménagement et une gestion durables des territoires ruraux"

VOLET 1 - Éléments pour un équilibre optimal des zones agricoles et naturelles dans les PLU



Avant-Propos

En Lozère, la ruralité s'exprime au travers des 3 100 exploitations agricoles (employant directement 14% des actifs), qui mettent en valeur plus de 50% du territoire, mais également par la forêt qui occupe 45% de son espace. Des paysages et une biodiversité d'exception caractérisent la Lozère ; ainsi 62% du territoire peut se prévaloir d'un patrimoine remarquable reconnu par des protections et des inventaires sur le paysage, la faune et la flore.

Face en particulier à la pression urbaine, comment un département comme la Lozère peut-il garantir la reconnaissance, la protection, voire le développement de ce qui fait sa richesse de territoire rural ? Comment répondre à la question du devenir des territoires ruraux ?

La rédaction d'une "charte pour un aménagement et une gestion durables des territoires ruraux" a pour objet de mieux identifier et caractériser ce patrimoine commun, ses potentialités et les modalités de sa valorisation.

Au cours de l'année 2005, une première réflexion, partagée entre la chambre d'agriculture et les services de l'Etat, a émergé en Lozère sur la reconnaissance, au travers du filtre du zonage des documents d'urbanisme, de la richesse majeure d'un territoire particulier : comment un plan local d'urbanisme (PLU) peut-il permettre d'identifier et de préserver cette richesse en tenant compte de toutes ses composantes que sont les patrimoines agricoles, forestiers, naturels et paysagers ?

Une telle variété ne peut évidemment pas se poser en terme de concurrence. Il existe une forte complémentarité et une réelle interdépendance entre ces différents types d'enjeux. Il s'agit pourtant pour les collectivités locales, au travers de l'élaboration des documents d'urbanisme, d'établir des priorités équilibrées, au regard de leurs enjeux, afin de définir un zonage spécifique adapté aux différents types d'espaces.

Cette réflexion a abouti à la rédaction du présent document, premier volet de la charte. Intitulé "Eléments pour un équilibre optimal des zones agricoles et naturelles dans les PLU (plans locaux d'urbanisme)", il se veut un outil méthodologique destiné à guider les collectivités locales dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme. Le zonage d'un PLU se doit d'être une représentation graphique fidèle aux enjeux identifiés et aux orientations décidées par la collectivité locale. "Eléments pour un équilibre optimal des zones agricoles et naturelles dans les PLU" doit permettre une meilleure délimitation des zones agricoles (A) et naturelles et forestières (N) des plans locaux d'urbanisme.

Nous souhaitons que ce premier volet de la charte puisse enrichir vos débats et vous aider dans l'identification des enjeux majeurs de votre territoire communal dans l'attente d'un deuxième volet qui sera consacré au phénomène de la péri-urbanisation en territoire rural.

Le président de la Chambre d'agriculture
de Lozère

André Mirman



MEUDE, LE 30 MAI 2008

La Préfète de la Lozère

Françoise Debaisieux



Sommaire

1^{ère} partie - Enjeux agricoles, forestiers et environnementaux

Caractéristiques de l'agriculture lozérienne
 Caractéristiques de la forêt lozérienne
 La richesse des milieux naturels
 La qualité et la diversité des paysages

2^{ème} partie - Méthodologie pour une prise en compte appropriée des activités agricole et forestière et de l'environnement dans les documents d'urbanisme

Les éléments de connaissance de l'activité agricole et de son occupation de l'espace
 Les éléments de connaissance sur la forêt et son exploitation
 L'analyse de la biodiversité
 La prise en compte du paysage

3^{ème} partie - Outil d'aide à la décision pour l'élaboration du zonage des PLU (plans locaux d'urbanisme)

La définition du projet communal
 Principes de zonage des espaces agricoles et naturels
 Quelques références réglementaires pour une reconnaissance des espaces agricoles, forestiers et des espaces présentant un intérêt environnemental particulier en dehors du simple zonage A ou N



extrait de l'atlas paysager de la Lozère, DIREN

Enjeux agricoles, forestiers et environnementaux

Caractéristiques de l'agriculture lozérienne

Au Sud du Massif Central, la Lozère est intégralement classée en zone de montagne. Le climat et la topographie constituent autant de contraintes pour l'activité agricole, et pourtant, sur les 73 000 habitants que compte le département, 14% de la population active vit directement de l'agriculture, première activité économique en terme d'emploi. On compte 2 160 exploitations professionnelles sur le département, qui mettent en valeur 251 657 hectares soit plus de 50% du territoire (superficie totale du département : 516 688 hectares).

Il s'agit d'une agriculture basée sur des systèmes d'élevage ovins, bovins et caprins extensifs, qui valorisent d'importantes surfaces enherbées (sur les 251 657 hectares de surface agricole, 237 341 hectares sont destinés à la production fourragère, *source : Agreste*), ainsi que des landes et parcours de faible valeur agronomique. Malgré leur faible potentiel agronomique, ces terres sont essentielles à la pérennité des exploitations puisque leur valorisation permet à l'exploitant d'assurer la sécurité et l'autonomie fourragère de son troupeau. L'ensemble des terres mises en valeur par les agriculteurs de Lozère possède donc un potentiel économique fort.

Ces différents systèmes de production, répartis sur les quatre petites régions agricoles du département (Causses, Cévennes, Margeride et Aubrac), sont peu consommateurs d'intrants. L'engagement de la majorité des agriculteurs du département avec l'État et l'Europe pour une gestion agri-environnementale de leurs espaces montre l'importance accordée au respect d'un environnement départemental remarquable. Ainsi, un agriculteur sur trois a signé un contrat agri-environnemental en 1994 et en 2003, 2/3 des surfaces agricoles étaient soumis à des mesures agri-environnementales. Ces parcelles ont fait et font l'objet de pratiques de gestion préservant la valeur patrimoniale du

milieu soutenues par des politiques publiques spécifiques. Il importe donc de pérenniser le caractère agricole non constructible de ces espaces. Le deuxième pilier de la Politique Agricole Commune, fortement mobilisé jusqu'en 2007, a permis la rémunération des fonctions non marchandes de l'activité agricole.

En Lozère, l'activité agricole joue pleinement la carte de la multifonctionnalité en permettant le maintien de paysages ouverts et entretenus, avec une politique de lutte contre la déprise agricole. Ainsi, aujourd'hui, les conséquences de politiques publiques favorisant le pastoralisme (type Article 19, OLAE puis MAE), couplées à la baisse des prix des produits agricoles et la hausse des prix des intrants, poussent les exploitants à minimiser leurs charges d'exploitation en améliorant le fond pour assurer l'autonomie fourragère des troupeaux. Cela engendre la reconquête d'espaces en déprise. Mais cela explique également la pression croissante qui s'exerce sur le foncier agricole, dans un département où la maîtrise du foncier reste un problème d'envergure. En outre, la Lozère se caractérise par l'existence d'un mode particulier de faire valoir des surfaces : les sectionaux. Ces surfaces en propriété collective ont parfois été aménagées pour en faciliter la gestion par les agriculteurs. Malgré tout, la maîtrise foncière reste un problème d'importance pour nombre d'agriculteurs : les statuts de fermiers, attributaires de sectionaux, co-indivisaires, etc., restent des statuts précaires.

De manière générale, les agriculteurs lozériens ont su adapter leurs systèmes d'exploitation aux contraintes du territoire, pour transformer ses handicaps naturels en atouts. Et cela est d'autant plus prégnant que la profession agricole doit faire face à la baisse des prix des produits agricoles, dans un contexte international changeant (réforme de la PAC, négociations de l'OMC). Les aides allouées au Développement Rural par

l'Europe représentent actuellement la moitié des aides perçues par les agriculteurs de Lozère.

Dans ce contexte, l'avenir de l'agriculture en Lozère passe par la gestion des risques par les agriculteurs : risques climatiques (sécheresse, gel), économiques (fluctuation des prix du marché) ou inhérents à l'activité d'élevage (épizooties).

En Lozère, nombre d'agriculteurs s'inscrivent dans des filières qualités, viande et lait, qui permettent de valoriser les ressources locales en créant de la valeur ajoutée sur des produits à forte identité territoriale. Dans le même temps, l'agri-tourisme et la transformation connaissent également un véritable essor, et nombre d'agriculteurs optent pour la diversification de leurs productions.

Le dynamisme de l'agriculture lozérienne se mesure également aux nombreuses installations. Ainsi, en 2005, pas moins de 72 jeunes agriculteurs se sont installés en bénéficiant d'aides spécifiques. Qu'il s'agisse d'installations dans ou hors cadre familial, ces nouveaux agriculteurs ont le plus souvent besoin d'adapter et de moderniser l'exploitation reprise et, en particulier les bâtiments d'élevage et de stockage.



Les enjeux de l'agriculture lozérienne

Dans un contexte international changeant, la pérennité des exploitations existantes en Lozère passe par la création et la fixation de la valeur ajoutée au niveau local. Ainsi, l'agriculture lozérienne mise sur le développement de filières qualité destinées à des marchés segmentés et à la transformation locale, et sur la mise en œuvre de stratégies de diversification des productions.

Il est fondamental, pour l'attractivité du territoire lozérien, de maintenir un bon taux de reprises des exploitations et d'installation des jeunes.

Il apparaît essentiel de maîtriser la problématique foncière, en permettant aux exploitations d'assurer l'autonomie fourragère de leurs troupeaux.

Enfin, il est nécessaire que les démarches engagées avec les contrats agri-environnementaux se poursuivent et se développent, avec la reconnaissance de la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement par les agriculteurs. En outre, ces démarches peuvent constituer un plus pour la valorisation des produits agricoles.

Les objectifs professionnels agricoles vis-à-vis de la Charte

Compte tenu des spécificités de l'activité agricole sur le département de la Lozère, il est fondamental que lors de l'élaboration des documents d'urbanisme :

- la place de l'agriculture et son importance pour les communes lozériennes soit reconnue, à la fois dans le PADD et le zonage, tant en termes économiques que sociaux et environnementaux,
- le document d'urbanisme reflète la place de l'agriculture sur le territoire communal et, pour cela, se base sur un diagnostic agricole approfondi (cf. LOA du 5 janvier 2006),
- les enjeux agricoles identifiés lors du diagnostic soient retranscrits dans le zonage élaboré par la commune,
- le document d'urbanisme veille à favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs, dans le cadre familial ou non, et permette aux exploitations agricoles existantes de perdurer, en

- s'adaptant et se modernisant si nécessaire par la création ou l'adaptation de bâtiments d'élevage,
- les relations de travail entre les exploitations (entraide, travaux de récolte, déplacements..) et le fonctionnement intrinsèque des systèmes d'élevage (parcours bâtiment d'élevage/ zones de pâtures) soient pris en compte.

Caractéristiques de la forêt lozérienne

La Lozère est un département fortement forestier (45% du territoire est couvert de forêts) représentant 24 millions de m³ de bois sur pied. La production annuelle est évaluée à 1 million de m³ et la récolte se situe autour de 310 000 m³. Cette filière actuellement en pleine évolution génère 54 millions € de chiffre d'affaires pour les seules entreprises lozériennes.

Les enjeux de la forêt lozérienne

Les enjeux forestiers sont cependant plus larges que les seuls enjeux économiques liés à la ressource pour la filière bois, notamment sur les espaces mixtes, c'est-à-dire les zones boisées qui présentent un potentiel de valorisation agricole. Les espaces de la forêt paysanne peuvent faire l'objet de reconquête (défrichement), d'aménagement tel le sylvo-pastoralisme et de gestion sylvicole qui ont un impact durable sur le paysage et l'ouverture de l'espace. La planification des documents d'urbanisme doit également prendre en compte le rôle de la forêt dans la protection des sols notamment vis à vis de l'érosion ou des glissements de terrain, la prévention des crues torrentielles... et plus globalement des enjeux plus environnementaux regroupant l'aspect paysager, patrimonial et touristique.

Les objectifs à poursuivre sont les suivants :

- Valoriser le développement de la forêt pour les propriétaires particuliers en développant la gestion sylvicole dans les zones les plus appropriées,

- Éviter le morcellement des zones forestières préjudiciable à leur gestion économique,
- Privilégier le maintien de la forêt gérée dans une logique de zonage avec l'activité agricole,
- Privilégier le maintien de la forêt notamment sur les versants (lutte contre l'érosion des sols et les risques de glissements de terrain, respect des structures paysagères, etc.),
- Valoriser la pratique du sylvo-pastoralisme,
- Protéger et de valoriser les haies et le bocage comme élément du maintien de la biodiversité, de la structure paysagère et servant de couloirs écologiques entre les zones agricoles ouvertes et les massifs forestiers,
- Minimiser l'interface entre les zones à urbaniser et les zones boisées,
- Identifier des zones tampon d'interface aménagée visant à réduire la vulnérabilité des zones urbanisées exposées à un aléa incendie de forêt,
- Respecter une distance de 25 mètres minimum entre les zones à urbaniser et les zones boisées,
- Organiser la desserte périphérique autour des villages pour permettre aux secours d'intervenir rapidement,
- Veiller à l'application de l'obligation réglementaire de débroussaillage de 50 mètres autour des habitations,
- Privilégier les plantations de feuillus autour des maisons et bâtiments,
- Ne pas favoriser l'habitat diffus en zone de risque de feux de forêt.



Les objectifs professionnels forestiers vis-à-vis de la Charte

Le PLU devra permettre :

- d'analyser de façon dynamique et de valoriser la place et le rôle de la forêt sur le territoire communal,
- de retranscrire les enjeux forestiers identifiés dans le diagnostic au sein du projet communal et dans son zonage ,
- de bien prendre en compte l'aléa « incendie de forêt » et d'élaborer des prescriptions précises permettant d'améliorer la protection du territoire contre ce risque naturel.

La richesse des milieux naturels

La nature est dominante

En Lozère, l'empreinte « naturelle » est dominante : les espaces naturels sont très présents contrairement aux zones artificialisées. Ces espaces naturels sont par ailleurs très peu fractionnés ce qui favorise le maintien d'une forte biodiversité.

Une grande richesse patrimoniale

La diversité des reliefs, des expositions, des altitudes et des influences climatiques de la Lozère détermine une grande richesse du patrimoine naturel.

Le recours à des modes de production relativement peu « agressifs » pour le milieu naturel, l'équilibre entre « milieux ouverts et fermés », issu de plusieurs siècles de pratiques agricoles et pastorales, favorisées notamment par les engagements agri-environnementaux, ainsi que les actions de gestion et de réintroduction de la faune, sont autant d'éléments favorables. Il en découle une grande richesse des milieux naturels soit des zones humides, des espaces ouverts, des espaces forestiers et du réseau hydrographique.

Plus du tiers des espèces de mammifères français est présent en Lozère, 155 espèces nicheuses (sur 200 présentes dans la région) ont été dénombrées.

La flore se caractérise également par sa grande diversité et par l'intérêt patrimonial des nombreux taxons présents et protégés au niveau communautaire, national ou régional.

126 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (Znieff) ont été inventoriées en Lozère. Elles couvrent 61 % du département.

Près du tiers (32%) de la Lozère est intégré au réseau Natura 2000. Vingt sites (17 au titre de la directive habitats, 3 au titre de la directive oiseaux) abritent une grande diversité d'espèces et d'habitats naturels d'intérêt communautaire : tourbières, pelouses, prairies, landes, chauves souris, loutre, grands rapaces, etc.

Une réserve de biosphère de l'Unesco s'étend sur le tiers du département.

Ces différents espaces et/ou milieux jouent aussi un rôle important de régulateur pour la ressource en eau.



Agriculture et milieux naturels : un constat

L'agriculture participe au maintien de ce patrimoine, en particulier par :

- Le maintien d'espaces ouverts et de prairies et/ou de pâturages naturels favorables à la conservation d'espèces protégés,
- Le maintien d'un maillage d'espaces agricoles et forestiers alternant zone de chasse et/ou de nidification.

Cet environnement est fragile, il fait lui aussi l'objet d'évolutions :

- Certains travaux, notamment de drainage, de boisements, peuvent modifier le fonctionnement des milieux ou avoir une incidence sur la ressource en eau et sa qualité ;
- L'évolution des pratiques agricoles (intensification sur les terres les plus fertiles, stockage et gestion des effluents d'élevage, etc.) et la déprise (abandon de surface) peuvent également influencer favorablement ou défavorablement la qualité de la ressource en eau, la diversité des milieux, la pérennité de certaines espèces.

La qualité et la diversité des paysages

Une dominante rurale, de nombreuses unités paysagères

Le département de la Lozère est à dominante rurale : des centres urbains de taille modeste, une pression urbaine limitée, une implantation régulière de villages, de hameaux, de fermes, une prédominance de l'activité agricole et forestière. Cependant, les évolutions récentes du territoire montrent que ce contexte environnemental est sollicité :

- des grands équipements transforment l'occupation des sols et le paysage (A 75, éoliennes, etc.),
- les extensions urbaines (activités, quartiers d'habitat péri-urbain, et/ou diffus) transforment les relations espace urbain / espace agricole,
- les évolutions des pratiques agricoles modifient les caractéristiques paysagères.

L'atlas de paysages de la Lozère (source : DIREN) apporte les éléments de diagnostic indispensables à la compréhension de la constitution et de l'évolution des différentes unités paysagères du département.

Cet atlas répertorie 5 grands ensembles (l'Aubrac, la Margeride, les Cévennes, les grands Causses et les gorges, la vallée du Lot et les avant causses) et 34 unités de paysage. Il montre l'importance des espaces agricoles et forestiers comme composantes essentielles du paysage. Il fait part des enjeux liés à ces espaces :

- la gestion par l'élevage des grands espaces ouverts,
- la diversification de la forêt,
- l'inventaire, la protection et la gestion du petit patrimoine rural,
- la préservation des paysages non protégés caractéristiques du patrimoine lozérien.

Agriculture et paysage : un constat

Le paysage en Lozère est essentiellement le résultat des activités agricoles et forestières, les points structurants en sont :

- Une forte unité des espaces au travers, des grands espaces ouverts des Causses et de l'Aubrac, des grands ensembles de la Margeride composés d'une imbrication des espaces agricoles et forestiers, et des grands massifs forestiers plus particulièrement en Cévennes,
- Une production architecturale et urbaine traditionnelle, et un petit patrimoine rural de grande qualité caractérisés par des structures urbaines et des bâtiments en symbiose avec l'activité agricole, les caractéristiques géographiques et le climat de chaque territoire, et par des aménagements (terrasses, murs, chemins, etc.) qui sont des composantes fortes du paysage,
- Des paysages très identitaires, bien connus dans la bibliographie lozérienne (les Causses, les Cévennes, l'Aubrac, la Margeride), qui incluent de nombreux espaces qui ont leurs propres caractéristiques (la plaine de Montbel, les trucs et les vallées autour de Marvejols, etc.) dont certains méritent des politiques de préservation.

Ce paysage fait l'objet d'évolutions :

- Des territoires à déprise agricole, où l'on passe progressivement de la friche, au reboisement naturel avec à terme le phénomène de fermeture des paysages et tous les impacts négatifs induits en terme de cadre de vie, de réduction de la biodiversité, de risque incendie,
- Des territoires où une activité agricole plus dynamique, se manifeste par de nombreux aménagements (regroupement de parcelles, drainage, défrichage, fermeture de chemins, etc.) avec des impacts paysagers maîtrisables quand ils sont intégrés en amont,
- Des pratiques agricoles intégrées, comme le sylvopastoralisme, les améliorations foncières / pastorales, etc.
- Des réalisations de bâtiments agricoles adaptés aux pratiques et aux matériels d'aujourd'hui, qui maintenant font partie du paysage, dont la conception doit être maîtrisée (volumétrie, matériaux, etc.) afin d'en limiter l'impact paysager,

- Des bâtiments anciens qui posent des problèmes de réutilisation, et de paysage en cas d'abandon ou de modifications mal maîtrisées.

➤

Certains paysages identitaires nécessitent des politiques de gestion adaptée :

- Des paysages actuellement gérés au travers de réglementations spécifiques (périmètre monuments historiques, sites inscrits et sites classés, ZPPAUP, cœur de parc du parc national des Cévennes),
- Des paysages ou des territoires identifiés ou labellisés (unités paysagères de l'atlas de paysages de la Lozère, zone périphérique du PNC, périmètre UNESCO, pays d'art et d'histoire, etc.).

Méthodologie pour une prise en compte appropriée des activités agricole et forestière et de l'environnement dans les documents d'urbanisme

Le rôle des agriculteurs et des forestiers dans le maintien d'un cadre de vie de qualité pour les habitants d'une commune est de première importance puisqu'ils sont les principaux gestionnaires des espaces naturels et ruraux : en effet, les espaces concernés par l'exploitation agricole ou la gestion forestière sont des espaces productifs et porteurs de services pour l'ensemble du territoire et de ses habitants.

De ce fait, toute approche territoriale telle que l'élaboration d'un document d'urbanisme (que se soit un Schéma de Cohérence Territoriale un Plan Local d'Urbanisme ou une carte communale), devra s'appuyer sur une bonne connaissance de ces secteurs d'activité.

La loi d'orientation agricole a récemment rappelé toute l'importance d'intégrer au sein du rapport de présentation du PLU, un diagnostic agricole (article L123.1 du code de l'urbanisme).

Les éléments de connaissance de l'activité agricole et de son occupation de l'espace

Une étude préalable sur l'agriculture de la commune devra être réalisée de façon à élaborer un projet d'urbanisme intégrant les tendances évolutives de l'agriculture sur le territoire communal. En tout état de cause, il est souhaitable d'associer au plus tôt à la démarche la Chambre d'agriculture, personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme (cf. article L121.4 du code de l'urbanisme). A ce titre, la Chambre d'Agriculture peut, sur demande de la commune, animer une réunion à destination des agriculteurs dans l'objectif de les informer (procédure, enjeux), de réfléchir avec eux sur les évolutions locales de l'agriculture qui, à court et moyen terme, intéressent le territoire communal, en préalable au diagnostic agricole.

L'élaboration de ce diagnostic agricole par le bureau d'études mandaté par la commune, doit permettre de :

- caractériser l'agriculture pratiquée en identifiant les atouts et contraintes des différents systèmes de production présents ;
- identifier les espaces utilisés par l'agriculture ;
- recenser et analyser les perspectives de développement des exploitations existantes et d'installation de nouveaux agriculteurs ;
- identifier les projets agricoles (notamment les constructions) ;
- synthétiser les éléments obtenus sur l'usage agricole des espaces de la commune.

Cette connaissance est un préalable indispensable pour garantir l'équilibre entre les différents zonages.

L'étude comporte plusieurs entrées et doit porter sur :

1. La connaissance individualisée des exploitations agricoles actuelles

- typologie des systèmes de production,
- identification et analyse de leurs atouts et contraintes (enclavement de sièges d'exploitation, conflits d'usage ou de voisinage, etc.),
- analyse du fonctionnement des exploitations et des déplacements agricoles (animaux et matériels, etc.),
- prospective sur l'avenir des exploitations (projets, implantation de constructions nouvelles, cessation d'activité et succession envisagée),
- problématiques foncières.

2. L'analyse spatiale de l'activité agricole sur la commune

- analyse historique de la place réservée à l'agriculture sur le territoire de la commune (localisation et superficie des zones agricoles des anciens documents d'urbanisme, évolution de la SAU (surface agricole utile), pourcentage de la surface agricole utile par rapport à la superficie communale, etc.),
- cartographie des surfaces gérées par l'agriculture (terres labourables, prairies, espaces pastoraux boisés ou non) mettant en évidence les éléments relatifs aux potentialités agronomiques, biologiques ou économiques des terres agricoles,
- carte de synthèse de l'occupation agricole de l'espace communal
- délimitation des zones AOC (Appellation d'Origine Contrôlée) et IGP (Indication Géographique Protégée),
- emplacement des différents bâtiments d'exploitation ou d'élevage avec leurs distances réglementaires d'inconstructibilité, ainsi que des bâtiments projetés,
- repérage des parcelles des plans d'épandage de boues de station d'épuration,
- recensement et localisation d'anciens bâtiments agricoles d'intérêt architectural ou patrimonial pouvant faire l'objet d'un changement de destination sans compromettre l'activité agricole,
- localisation des parcelles ayant fait l'objet d'un investissement productif (irrigation, drainage, améliorations foncières, remembrement, etc.),
- localisation des parcelles ayant fait et faisant l'objet d'un engagement agri-environnemental.



Les éléments de connaissance sur la forêt et son exploitation

L'étude préalable des espaces boisés de la commune devra être réalisée de façon à élaborer un document d'urbanisme intégrant l'ensemble des problématiques forestières du territoire.

L'élaboration du diagnostic forestier doit porter sur :

1. La connaissance du secteur forestier

- cartographie des zones boisées sur le territoire communal
- établissement de l'historique de l'occupation forestière des cinquante dernières années,
- identification des statuts fonciers (propriété privée, domaniale, communale, sectionale), des surfaces, des types d'essences forestières, de la desserte routière et de son état,
- analyse de la place de la forêt dans le fonctionnement du territoire (activités économiques et sociales, rôle dans l'écologie des milieux naturels et des espèces, etc.).

2. L'analyse spatiale des peuplements forestiers

- identification des forêts gérées et non gérées (recensement des documents de gestion éventuels ou en cours d'élaboration par l'ONF, les collectivités (terrains communaux et sectionnaux), les propriétaires privés,
- définition des tendances évolutives des espaces en cours de fermeture par des boisements spontanés,
- identification de zones tampon d'interface aménagées entre forêts et habitat humain,

- recensement et localisation des équipements de Défense des Forêts Contre les Incendies (pistes, réserves d'eau, coupures de combustibles, etc.).

3. Le lien entre forêt et préservation des milieux naturels et des paysages

L'étude de l'agriculture et de la forêt doit permettre d'identifier les enjeux communaux liés à ces deux secteurs de façon à élaborer un projet d'urbanisme à la hauteur de ces enjeux puis à en déduire un zonage et un règlement cohérent avec les orientations retenues.

L'analyse de la biodiversité

1. Localisation et description des milieux naturels

- Milieux naturels, espèces végétales et animales
- Habitats naturels et habitats d'espèces d'intérêt communautaire :
 - à partir des documents d'objectifs (DOCOB) existants ou en l'absence, prise de contact impérative avec les opérateurs des sites Natura 2000 afin de connaître l'état d'avancement des études et de disposer des informations les plus récentes,
 - hors site Natura 2000, à partir des inventaires existants et à dire d'expert.
- Zones humides :
 - à partir des inventaires existants (Aubrac, Mont Lozère, Aigoual, zones humides alcalines, lavognes, DOCOB Natura 2000),
 - inventaires complémentaires réalisés au niveau de la commune.
- Localisation de la présence d'espèces protégées (faune et flore) :
 - présence potentielle sur la base des inventaires ZNIEFF,
 - présence réelle à partir du recueil de données auprès de gestionnaires (PNC, notamment). La précision de la localisation de la présence sera faite en fonction de la sensibilité de l'espèce.
- Cours d'eau et milieux associés : la localisation intégrera les cours d'eau ainsi qu'une bande d'une largeur adaptée à la fonctionnalité du cours d'eau et des berges.

2. Analyse des dynamiques écologiques (réflexion sur les liens fonctionnels entre ces différents milieux en terme de continuité écologique, corridors biologiques, etc.).

3. Détermination des enjeux naturalistes en lien avec les conclusions de l'étude agricole et forestière du territoire communal.

4. Elaboration de prescriptions du document d'urbanisme (PADD, règlement, zonage, etc.).

La localisation des milieux naturels les plus sensibles sera cartographiée.



La prise en compte du paysage

1. Identification des unités paysagères de la commune

- cartographie et description des grandes unités paysagères de la commune à partir de l'atlas régional du Languedoc Roussillon (et de l'atlas du parc national des Cévennes lorsqu'il sera terminé),
- cartographie de l'occupation du sol de la commune : à partir des données IFEN et IFN, ou d'une photo interprétation lorsqu'elle est disponible (Cœur du parc national des Cévennes),
- affinage des entités paysagères de la commune à partir de ces deux éléments et du travail de terrain.

2. Identification des éléments spécifiques de la commune

- des sites emblématiques de la commune ou en co- visibilité depuis celle-ci : sites inscrits/classés, inventaires particuliers (inventaire culturel du parc national des Cévennes, inventaire archéologique,...), sites identitaires, etc.,
- du patrimoine et de l'architecture vernaculaire, qui participent à la création du paysage rural et agricole clôturant certains espaces bâtis (cour, jardins, cultures) et non bâtis (parcellaire agricole du paysage naturel, chemins d'accès, calades, drailles, haies, arbres d'alignement, etc.),
- les lieux et itinéraires privilégiés d'appréhension du paysage : cônes de vue, points de vue, panoramas, des itinéraires remarquables (routiers, sentiers de randonnées, etc.).

3. Identification des espaces soumis à mutation

- analyse de l'évolution du paysage à partir de la comparaison de différentes campagnes de photos aériennes et de cartes topographiques,
- mise en évidence et territorialisation des dynamiques végétales et socio économiques (évolution des pratiques agricoles, activités forestières, tourisme, urbanisme),
- cartographie des espaces soumis à forte mutation.

4. Cartographie des enjeux paysagers présentant:

- Les paysages remarquables aux enjeux identitaires ou touristiques important,
- Les points de vue tant sur le grand paysage que ceux de découverte du patrimoine paysager de la commune,
- Patrimoine de qualité : bâti ou éléments naturels à préserver et à valoriser,

- Les sites dégradés à réhabiliter (points noirs).

5. Impact du projet de PLU sur le paysage

La localisation des espaces constructibles (zone d'extension urbaine ou localisation de bâtiments isolés, notamment agricoles) devra faire l'objet d'une analyse paysagère permettant de définir précisément les limites d'implantation ainsi que les mesures d'accompagnement nécessaires (règlement spécifique, actions du PADD).



Il est à noter que le présent document n'évoque dans la thématique environnementale que les aspects liés à la biodiversité et au paysage.

Une carte de synthèse des enjeux agricoles, forestiers et environnementaux pourra utilement être établie.

Outil d'aide à la décision pour l'élaboration du zonage des PLU

La définition du projet communal

A partir du diagnostic, le conseil municipal, accompagné du bureau d'étude mandaté pour mener à bien l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme, doit identifier les enjeux principaux de la commune. Le conseil municipal doit alors les hiérarchiser, affirmer ses priorités et par conséquent décider des orientations qu'il souhaite donner.

Une fois les orientations communales définies, en particulier dans le cadre du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), il s'agit de mener une réflexion sur le zonage le plus approprié au vu des problématiques et richesses du territoire.

Principes de zonage des espaces agricoles et naturels

1. Rappel réglementaire sur le zonage des PLU

L'article R. 123.4 du code de l'urbanisme précise que le règlement du PLU délimite quatre zones : les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières.

Zone U

Article R. 123.5 : « Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »

Zone AU

Article R. 123.6 : « Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme. »

Zone A

Article R. 123.7 : « Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »

Zone N

Article R. 123.8 : « Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels (...). En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. »

Au-delà de ces quatre zones prévues dans le code de l'urbanisme, chaque collectivité peut décider de la création de sous-zones présentant un règlement spécifique. Ainsi la zone agricole pourra se décliner en zone A constructible (pour les constructions nécessaires à l'activité agricole) et en zone A inconstructible. La zone naturelle pourra également, en fonction des enjeux de la commune, se décliner en sous-zones N : N exceptionnel avec un règlement très strict, N plus "commun" mais sans vocation agricole ou forestière, N agricole ou forestier, espace naturel exploité par l'agriculture mais dont la valeur environnementale ou paysagère est forte, etc.

2. Proposition de critères pour la définition des zones agricoles et naturelles

Les critères proposés ici sont issus de la réflexion menée par la MIAGE. Il s'agit d'éléments destinés à alimenter la réflexion communale : ils devront être adaptés au contexte local et aux résultats du diagnostic.

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
AGRICULTURE			
Surface agricole utile localisée sur la commune	RGA, étude agricole du diagnostic du PLU, enquêtes de terrain	A ou N	Classement en fonction du diagnostic agricole approfondi

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
Terres labourables	enquêtes de terrain	A inconstructible	Sauf projet de bâtiment agricole ou d'installation, et projet de maison d'habitation nécessaire à l'activité agricole, notamment l'élevage, identifié au cours de l'étude agricole du PLU. Sauf zones définies par la commune comme secteurs prioritaires pour le développement de l'agriculture (implantation de bâtiments agricoles).
Bois et forêts des exploitations	enquêtes de terrain	A inconstructible ou N	Choix entre A inconstructible et N selon le potentiel de valorisation agricole.
Prairies permanentes : - prairies naturelles - landes et parcours	étude agricole du diagnostic du PLU, enquêtes de terrain	A inconstructible ou N	Sauf zones définies par la commune comme secteurs prioritaires pour le développement de l'agriculture (implantation de bâtiments agricoles).
Bâtiments existants nécessaires à l'activité agricole et leurs éventuels projets d'extension (+ zones réglementaires d'inconstructibilité liées)	Etude agricole, enquêtes individuelles pour recensement des bâtiments et des projets d'extension	A constructible	Zonage très fortement recommandé
Projets de bâtiments nécessaires à l'activité agricole (et éventuellement habitation si nécessaire à l'activité)	Etude agricole, enquêtes individuelles pour recensement des bâtiments et des projets d'extension	A constructible	Zonage très fortement recommandé Le rapport de présentation doit justifier le choix du secteur au regard des enjeux agricoles et environnementaux. Le règlement doit prévoir des règles spécifiques (implantation, volumétrie, couleur, type de matériaux, etc.). Se référer à cet effet aux prescriptions du plan bâtiments agricoles élaborés entre la chambre d'agriculture, le CAUE et les services de l'Etat (plaquette de recommandations).
Projets d'installations agricoles sur la commune	Etude agricole Enquête individuelle	A constructible	Zonage fortement recommandé Le rapport de présentation doit justifier le choix du secteur au regard des enjeux agricoles et environnementaux. Le règlement doit prévoir des règles spécifiques (implantation, volumétrie, couleur, type de matériaux, etc.).
En zone A, les anciens bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un	Repérage terrain effectué lors du diagnostic du	A	Bâtiments identifiés sur le plan de zonage, justification de l'intérêt architectural dans le rapport de présentation, édictons de règles architecturales (cf. article L123.1. 7 ^{ème} alinéa du code de l'urbanisme). S'assurer également de l'absence

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
changement de destination.	PLU		d'usage agricole des bâtiments.
Parcelles ayant fait l'objet d'un investissement productif (irrigation, drainage, améliorations foncières, remembrement, etc.)	Étude agricole enquêtes individuelles	A inconstructible	Données difficiles à mobiliser Sauf zones définies par la commune comme secteurs prioritaires pour le développement de l'agriculture (implantation de bâtiments agricoles).
Parcelles ayant fait l'objet d'un engagement agri-environnemental	Etude agricole, enquêtes individuelles	A inconstructible	Données difficiles à mobiliser Sauf dans les zones définies par la commune comme secteurs prioritaires pour le développement de l'agriculture
Parcelles des plans d'épandage : - Épandage des boues de station - Effluents d'élevage	Etude agricole, enquêtes individuelles	A inconstructible A inconstructible	Zonage fortement recommandé. Sous la responsabilité de l'agriculteur.
FORET			
Surfaces relevant du régime forestier : - Forêt domaniale - Forêt communale - Forêt sectionale - Forêt d'autres collectivités	ONF	N	Zonage impératif
Forêt sectionale ne relevant pas du régime forestier	Cadastre, IFN, BD ortho, ONF	N ou A inconstructible	Zonage impératif (ces surfaces devraient relever du régime forestier selon l'article L111.1 du code forestier). S'il s'agit d'espaces pâturés en sous bois
Forêts privées soumises à plan de gestion	CRPF, COOP FORET PRIVEE/ SERFOB	N	Zonage impératif
Espaces soumis à aléa fort d'incendie de forêt	PPFCI, plans de massif DFCI, Conseil Général	N ou A inconstructible	Si pastoralisme en sous bois

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
MILIEUX NATURELS			
Habitats naturels et habitats d'espèces d'intérêt communautaire (sites Natura 2000)	Documents d'objectifs des sites Natura 2000, DDAF, DIREN, PNC, évaluation environnementale du PLU	N ou A inconstructible	Zonage fortement recommandé dans le cadre d'une ouverture à l'urbanisation et après évaluation environnementale. Possibilité d'utiliser le zonage du R123.11 al b : interdiction ou soumission à des conditions spéciales des constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, des plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols.
Zones humides	Inventaires existants (PNC, CDSL, ONF, DIREN, Natura 2000, agences de l'eau, etc.) Repérage en cours d'étude	N ou A inconstructible	Zonage fortement recommandé Possibilité d'utiliser le zonage du R123.11 al b : interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols
ZNIEFF Type I Type II	DIREN, PNC	N ou A inconstructible N ou A inconstructible, A constructible en fonction de la sensibilité des milieux	
Cours d'eau et milieux associés	BD cartage, PNC, DIREN, MISE, inventaire piscicole, fédération de la pêche, conseil	N ou A inconstructible	Au vu du diagnostic, la ripisylve pourra être zonée en espace boisé classé. Ce classement interdit toutes les utilisations du sol qui risqueraient de lui porter atteinte. Par contre, des autorisations de coupes ou d'abatages d'arbres peuvent être accordées.

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
	supérieur de la pêche, repérage en cours d'étude		
Parc national : zone cœur de parc zone d'adhésion		N ou A à titre exceptionnel	<p>Pour le cœur et en dehors des espaces urbanisés du cœur :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. par principe, classement de l'ensemble de la zone en N, avec des possibilités d'indices pour indiquer l'usage agricole de certaines terres, 2. identification de secteurs limités et préalablement définis et justifiés d'extension de bâtiments agricoles existants (classement en A), 3. possibilités de classement en A en cas de projets d'installations agricoles sur la commune. <p>Pour la zone d'adhésion : rappel dans le rapport de présentation et le PADD, compatibilité à venir du PLU avec la charte du parc national.</p>
PAYSAGES et PATRIMOINE BATI			
Lieux et itinéraires d'appréhension du paysage : Cônes de vue Point de vue et panoramas Itinéraires remarquables	Diagnostic paysager du PLU, DIREN, PNC, SDAP	N	Zonage en N pour préserver les vues Possibilité d'utiliser le repérage du R123.11 alinéa h pour certains éléments de paysage
Patrimoine de qualité à préserver ou valoriser : ZPPAUP Monuments historiques inscrits Monument historiques classés Périmètres modifiés Bâti ou élément naturel de qualité Petit patrimoine rural (chemins, haies, clôtures, terrasses, cazelles, croix, etc.)	SDAP, DIREN, PNC	Repérage spécifique	Possibilité par exemple d'utiliser le repérage du R123.11 alinéa h pour certains éléments de paysage
Sites archéologiques	DRAC	N	
GEOGRAPHIE			

Protections, sensibilités, Enjeux	Sources d'information et outils	Zonage recommandé	Observations
Topographie : pentes raides		N ou A inconstructible	En général, forêt à rôle de protection des sols et milieu favorable pour la nidification d'espèces d'oiseaux
Espaces soumis aux risques inondation, mouvement de terrain	PPR, atlas des zones inondables, DDE	N ou A inconstructible	Identification du risque peut prendre des formes diverses : soit un zonage N inconstructible, soit un indice spécifique pour les secteurs concernés, soit une trame spéciale sur les documents graphiques, etc.
DIVERS			
Installations techniques des réseaux d'assainissement		N ou A inconstructible	
Captages AEP : - Périmètre de protection immédiat - Périmètre de protection rapproché		N N ou A inconstructible	

La hiérarchisation entre différents enjeux se superposant sur un même territoire doit être effectuée par la commune au vu de ses orientations stratégiques définies dans le PADD. Ainsi, le zonage sera la transposition graphique du projet de territoire de la commune.

Quelques références réglementaires pour une reconnaissance des espaces agricoles, forestiers et des espaces présentant un intérêt environnemental particulier en dehors du simple zonage A ou N

Terres agricoles

Article L123.1 al 9 " Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent" et article R123.12.1 al a sur les documents graphiques.

Article L143.1 "Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public. (...)" et article R123.13.15 sur les annexes.

Espaces forestiers

Article L130.1 "Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements."

Éléments de paysage et patrimoine bâti

Article L123.1al 7 "Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des

motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection" et article R421.23 al h sur les déclarations préalables.

Article R123.11 al h "Les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir."

R123.12.2° Les documents graphiques prévus à l'article R. 123-11 font également apparaître, s'il y a lieu (...) « dans les zones A, les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole".

Préservation des ressources naturelles

Article R123.11 al b "Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols."

R123.11 al c Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu « les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées".

Conclusion

Protéger et mettre en valeur un espace agricole et forestier de qualité dans le respect de la biodiversité et des paysages, voilà un objectif ambitieux pour les communes de Lozère qui élaborent des documents d'urbanisme.

Mais les collectivités locales ne sont pas isolées dans l'identification et la prise en compte de ces différents enjeux. Les bureaux d'études privés, les collectivités locales voisines mais également les chambres consulaires et l'ensemble des services de l'Etat sont aux côtés des communes dans leur démarche de planification.

Par ailleurs, ce premier volet de la "charte pour un aménagement et une gestion durable des territoires ruraux" fait l'objet actuellement d'une expérimentation sur la commune de Brenoux. De plus, une évaluation de cette nouvelle méthodologie pourra être effectuée dans les deux à trois années qui viennent afin de l'ajuster aux réalités de l'élaboration d'un PLU et aux éventuelles modifications réglementaires.

*

Ce premier volet de la "Charte pour un aménagement et une gestion durable des territoires ruraux", consacré à la problématique du zonage des espaces agricoles, forestiers et naturels dans les PLU, n'a fait cependant que dévoiler une partie des formidables enjeux présents sur le territoire lozérien.

L'un des enjeux le plus crucial des territoires ruraux est celui de la péri-urbanisation.

Les besoins en terme d'offre de logements, l'idéal pavillonnaire, la croissance démographique du département, la part croissante des résidences secondaires, les projets de zones d'activité, l'amélioration de la desserte du département par des axes structurants : tous ces phénomènes accroissent la pression foncière sur le territoire lozérien. Comment les collectivités locales peuvent-elles maîtriser ce phénomène ? Comment garantir l'identité de nos villages face à cette pression ? Comment organiser les futures extensions urbaines ?

Un deuxième volet de la "Charte pour un aménagement et une gestion durable des territoires ruraux" sera consacré au phénomène de la péri-urbanisation en territoire rural.

Ont participé à l'élaboration de ce document :

- la direction du développement durable des territoires de la Préfecture(D.D.D.T.),
- la direction départementale de l'équipement (D.D.E.),
- la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.),
- la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.),
- la direction départementale de l'architecture et du patrimoine (S.D.A.P.),
- l'office national des forêts (O.N.F.),
- le parc national des Cévennes (P.N.C.),
- la direction régionale de l'environnement (D.I.R.E.N.),
- la direction départementale des services vétérinaires (D.D.S.V.),
- la Chambre d'agriculture de Lozère.

Illustrations : Atlas paysager/DIREN/2006, Chambre d'agriculture