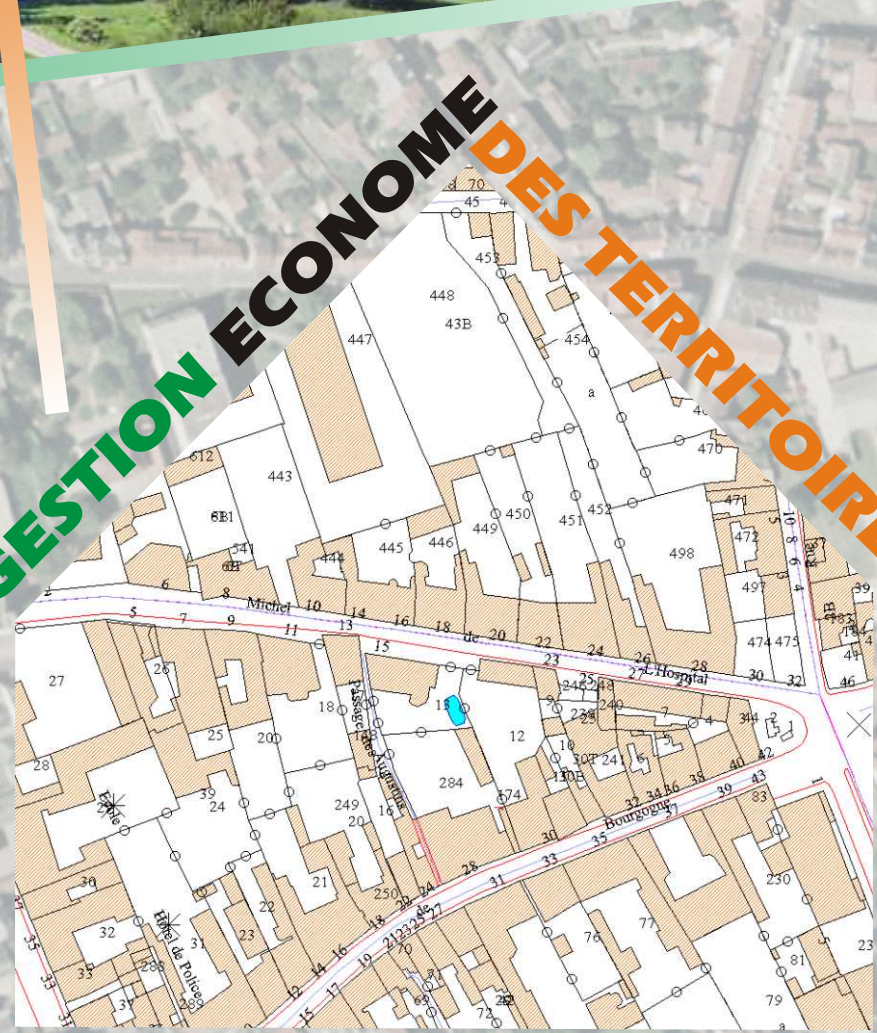




# GESTION ECONOMIQUE DES TERRITOIRES

POUR UNE



DE L'ALLIER

# AGIR ENSEMBLE



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet de l'Allier

mars 2011



# Message de Monsieur le Préfet de l'Allier

Le devenir des terres agricoles et naturelles est l'un des enjeux majeurs du 21<sup>ème</sup> siècle. Le Grenelle de l'Environnement en a fait l'un de ses thèmes prioritaires. L'Allier puisant profondément ses racines et ses valeurs dans le passé, mais tourné résolument vers l'avenir est riche à la fois de son agriculture, de son industrie, de ses paysages, de ses services, de ses ressources naturelles, de ses villes et de ses villages.

Il nous appartient donc de concilier ces atouts pour à la fois préserver l'identité de nos territoires, mais aussi maintenir leur attractivité et leur développement économique.

C'est ensemble, État, élus et acteurs locaux du développement, que nous parviendrons à maîtriser l'utilisation de l'espace. Il convient de prôner un urbanisme de projet plutôt qu'un urbanisme subi, d'échanger autour de nos différentes visions des territoires : telles sont les clés de la réussite. Ces axes de travail favoriseront un partage harmonieux de l'espace entre urbanisme, activités économiques et agricoles, et espaces naturels. L'accord autour des enjeux d'une gestion économe des territoires, ainsi qu'autour des outils pour y répondre, est un pas en avant résolu vers le développement durable.

Cette charte est la preuve que les élus et acteurs locaux ont bien pris la mesure de l'enjeu qui s'offre à nous. Qu'ils soient remerciés de cette action volontaire en faveur d'un département qui a l'avenir devant lui.



Pierre Monzani

# Message de Monsieur le Président du Conseil Général

Il convient d'améliorer la relation entre urbains et agriculteurs et d'agir pour une gestion durable et économe des territoires ruraux. La démarche partenariale entreprise, traduit une prise de responsabilité de l'ensemble des acteurs institutionnels et notamment des élus du Conseil général de l'Allier, qui tout en évitant une sanctuarisation des campagnes, souhaitent continuer de mener à bien une politique d'accueil dans le département de l'Allier. Afin d'y parvenir, nous entendons mener un aménagement équilibré des territoires entre les besoins d'urbanisation pour maintenir une attractivité démographique, et l'activité agricole, pilier de l'activité économique du département, tout ceci en préservant, évidemment, l'environnement et les ressources naturelles.



Jean-Paul Dufrègne

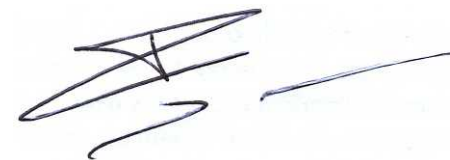


# Message de Monsieur le Président de la Chambre d'Agriculture

L'agriculture contribue à la mise en valeur et à l'entretien de la part la plus importante des territoires de notre département. Elle est de plus une composante forte de l'économie locale : par la production de biens alimentaires ou par des prestations de services, elle fait vivre les agriculteurs et génère aussi des emplois dans les filières qui lui sont liées (agro-fourriture, agro-alimentaire, ...).

Dans un contexte international en perpétuelle évolution, la profession agricole a pour objectif de garantir des espaces agricoles durables, de pérenniser les exploitations en place et de leur permettre de se développer, de préserver le potentiel agricole départemental dans la diversité de ses productions.

L'établissement de cette charte marque la volonté commune d'une gestion économe des surfaces agricoles et naturelles et d'une répartition équilibrée des différents usages de nos espaces ruraux (agriculture, activités commerciales, industrielles ou artisanales, habitat, zones de loisirs).



Jean-Marie Lesage



Le Président de la  
Chambre de Commerce et d'Industrie  
Moulins-Vichy



Henri Legrand

Le Président de la  
Chambre de Commerce et d'Industrie  
Montluçon-Gannat



Jean-Pierre Lhospitalier

Le Président de la  
Chambre des Métiers et de l'Artisanat  
de l'Allier



Christian Tourret

Le Président de l'  
Association des Maires et des  
Présidents de Communautés de l'Allier



Bruno Rojouan

Le Président de  
Moulins Communauté



Pierre-André Périssol

Le Président de la  
Communauté d'Agglomération  
de Montluçon



Daniel Dugléry

Le Président de  
Vichy Val d'Allier



Jean-Michel Guerre

# Préambule

Dans l'Allier comme sur le reste du territoire national, notre perception des relations entre espaces résidentiel, professionnel et modes de consommation a évolué. La motorisation des ménages et le développement des infrastructures routières ont permis progressivement un desserrement des villes et des villages. La population a pu investir progressivement l'espace rural. En 2006, le recensement a démontré que l'espace à dominante urbaine regroupait 82 % de la population et couvrait 41 % du territoire national

Cette inversion tendancielle a permis d'enrayer le déclin démographique rural de certaines communes au sein des aires d'influence urbaine. Mais nous ne pouvons plus non plus ignorer maintenant que ces choix de vie et de consommation, longtemps portés par des politiques publiques, ne sont pas sans conséquence sur l'environnement et l'agriculture. Nous n'avons jamais autant consommé d'espaces naturels et agricoles que ces quinze dernières années, alors que dans le même temps, la population du département est en recul. Si nous conservons la même dynamique de construction et d'aménagement de l'espace, en un siècle et demi nous aurons artificialisé 100 % de notre territoire national. Cette consommation de l'espace est le résultat de la progression des espaces dédiés à l'habitat pour plus de 50 %, aux équipements liés aux activités économiques et aux infrastructures.

La question de l'étalement urbain est au cœur même de l'aménagement du territoire de l'Allier dont les paysages ont été façonnés progressivement par l'agriculture et l'habitat traditionnel rural. L'urbanisation de l'espace contribue à fragiliser la richesse et la diversité biologique des territoires. La destruction d'espaces intermédiaires entre zones urbanisées et espaces naturels et agricoles induit une banalisation des paysages. Les bourgs, les villages, les villes s'émiettent. Au quotidien les trajets automobiles sont indispensables pour contrer l'éloignement, avec un budget parfois écrasant pour les ménages et des rejets de gaz à effet de serre toujours plus importants. Cet accroissement de la dissémination des habitations sur le territoire génère également des surcoûts pour la collectivité, contrainte de développer des infrastructures et des équipements supplémentaires. À l'heure du Grenelle de l'Environnement, l'utilisation efficace et raisonnée des sols est plus que jamais une ardente obligation.

Parce que tout acte d'urbanisation est une décision prise au minimum pour 100 ans, un projet cohérent à long terme pour le territoire de l'Allier doit être construit autour d'un partenariat de l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire : État, collectivités locales, organisations professionnelles agricoles et industrielles.

C'est l'objet de cette charte qui traduit la volonté des signataires de promouvoir et mettre en œuvre un développement économe et durable des territoires de l'Allier.

Ce document s'inscrit dans une démarche pédagogique et se veut avant tout être un guide méthodologique et un support de réflexion afin que l'ensemble des communes urbaines et rurales du département puissent légitimement mener à bien leurs projets de développement, tout en les inscrivant dans la durabilité. Ils s'adressent en particulier aux élus en donnant une trame de réflexion pour monter les projets d'urbanisme communaux ou intercommunaux mais aussi aux cabinets d'études pour les guider dans leurs travaux territoriaux en proposant un canevas de diagnostics agricole, environnemental et forestier.

# Index

L'Allier : un département à forte dominante rurale	8
Quelle consommation de l'espace dans le département de l'Allier ?	10
Les enjeux	14
Comment agir ?	16

## Annexes

Annexe n°1 - Le projet de la commune

Annexe n°2 - Les documents d'urbanisme

Annexe n°3 - Le diagnostic agricole

Annexe n°4 - Le diagnostic environnemental

Annexe n°5 - Le diagnostic forestier

Annexe n°6 - Quels bâtiments autoriser dans les espaces à vocation agricole ?

# L'Allier :

## Un département à forte dominante rurale

L'Allier est un département où les espaces ruraux prédominent. En effet, 94 % de 737 000 ha sont constitués de territoires agricoles et naturels.

L'activité économique s'articule autour de trois bassins d'activité complémentaires : Moulins, Montluçon et Vichy. Ces trois pôles marquent le territoire, car leur mise en relation nécessite l'émergence de réseaux de communication routiers ou ferrés, et impliquent certaines demandes de logements... autant d'éléments structurants d'origine humaine qui composent le paysage départemental. La population du département se concentre principalement autour de ces trois pôles d'emploi.

### L'agriculture : une activité économique importante

Le département a aussi une vocation agricole forte. Sa surface agricole utile est d'environ 504 000 ha. L'agriculture et les entreprises agro-alimentaires forment un secteur économique de premier plan à l'échelle départementale, employant 10 % de la population active et valorisant plus de 75 % du territoire départemental. Les filières de productions animales et végétales ont la chance d'être particulièrement bien structurées. Le département est le siège de plusieurs industries de la viande qui permettent l'abattage et la valorisation des produits issus des élevages bovins, ovins, porcins et avicoles du département.

### Des paysages marqués et valorisés par l'agriculture

Au delà de l'emprise économique actuelle, l'agriculture est aussi l'activité qui a façonné les territoires ruraux au fil du temps et qui contribue à leur maintien

et à leur valorisation. De tout temps, le rôle nourricier d'une agriculture sédentaire s'est traduit par une conquête progressive des espaces naturels exploitables. Les paysages ont donc été progressivement modifiés, modelés.

L'essor démographique mondial des deux derniers siècles et les phases de reconstructions consécutives aux grands conflits internationaux ont renforcé les besoins alimentaires des populations. Les processus cultureux sont ainsi passés d'une simple valorisation des ressources naturelles à des pratiques rationalisées devant s'affranchir au maximum des risques pour garantir les volumes produits. Les grands travaux de restructuration du foncier agricole ont contribué à atteindre ces objectifs : remembrement, drainage, rectification de tracés de cours d'eau. Leurs conséquences n'ont pas toujours été uniquement positives, notamment sur l'environnement, mais elles sont maintenant reconnues et la composante environnementale des nouveaux projets permet d'adapter la modernisation du foncier agricole à la protection des ressources naturelles.



Grande zone herbagère



*Aujourd'hui, les différents paysages sont donc marqués par l'occupation agricole des terres et par le témoignage historique du patrimoine bâti. Qu'il s'agisse d'élevage avec ce que cela nécessite de clôtures, ou de cultures accompagnées de grands espaces ouverts, le maintien d'un tissu rural vivant et productif garantit la sauvegarde de ces paysages et de leur qualité.*



## Agriculture et villages organisent le territoire

La spécialisation des exploitations agricoles en fonction des potentialités agronomiques des territoires a conduit progressivement au découpage du département en différentes petites régions.

Ainsi se détachent Bocage Bourbonnais, la Combraille Bourbonnaise, la Sologne Bourbonnaise, la Montagne Bourbonnaise et le Val d'Allier. Les paysages sont globalement composés de grandes zones herbagères maillées de haies arbustives et ponctuées d'arbres ou de petits massifs boisés et de zones de terres arables ouvertes, conduites de façon plus ou moins intensive. Le paysage de basse montagne de la Montagne Bourbonnaise se démarque du reste du département connu comme un territoire « plat ».

La paysage de l'Allier ne se caractérise pas uniquement par ces territoires non bâtis. Dans ce département rural, les villages tiennent un rôle important de la structure du territoire, tant en matière économique, sociale et en terme de logement, qu'en raison des jalons qu'ils constituent dans le paysage de l'Allier.

*Dans le bocage, les villages ne parviennent pas à percer les rideaux d'arbres qui les encadrent. Seuls les toits des bâtiments et les clochers d'églises en marquent la présence.*



Dans les Combrailles, ils sont souvent bâtis sur des émergences de relief et offrent des silhouettes visibles de loin qui se détachent plus facilement de la végétation qui les encadre. En Val d'Allier, où les paysages sont ouverts, on retrouve les bourgs sur des promontoires et les zones bâties se détachent très nettement dans le paysage.

## Des richesses naturelles reconnues

La mise en valeur de ces vastes espaces par l'agriculture est en interaction constante avec les richesses naturelles du département. La qualité de son patrimoine naturel, reconnue tant au niveau national qu'au niveau européen, a conduit à ce que 23 des sites soient classés au titre de Natura 2000. Le Conseil Général de l'Allier a également engagé une démarche ayant conduit au classement de 36 sites sur le département en Espace Naturel Sensible. On peut également souligner la présence de la Réserve Nationale Naturelle du Val d'Allier qui représente 1 450 ha et près de 20 km de linéaire le long de la rivière Allier.

## La forêt : un atout important

La forêt de l'Allier couvre 17 % de la surface du département et représente aussi un enjeu important sur le plan économique. Notamment, les grands massifs feuillus tels que celui de Tronçais. Les ventes de bois issues de la forêt publique (20 % de surfaces forestières) s'évaluent à environ 10 millions d'euros. La forêt privée (80 % des surfaces forestières) dispose d'une capacité de production sous-exploitée qui représente des perspectives de développement intéressantes dans un contexte d'augmentation de la demande, tant en bois d'œuvre qu'en bois énergie.

*Donc, à l'évocation du nom de l'Allier, les images s'affichent : les richesses naturelles d'une rivière, les paysages de bocage, le duché des Bourbons ... Ces richesses patrimoniales historiques, naturelles et paysagères marquent incontestablement la conscience de chacun et sont surtout à préserver dans l'intérêt de tous. Ce panorama reflète la qualité de l'environnement de vie des habitants du département, de vastes espaces auxquels ils sont attachés.*

*Cependant, depuis quelques décennies, l'évolution des modes de vie s'accompagne d'une extension urbaine et d'un développement des infrastructures fortement consommateurs d'espaces naturels et agricoles. C'est principalement dans les trois aires urbaines de Moulins, de Montluçon et de Vichy, que l'on constate un délaissement des centres-villes au profit du mitage pavillonnaire de l'espace et de la banalisation des paysages et des bourgs.*

# Quelle consommation de l'espace dans le département de l'Allier ?

## Une progression de l'urbanisation au détriment de l'agriculture

Selon les données statistiques issues de l'enquête TERUTI du Ministère de l'agriculture et de la pêche et l'inventaire biophysique des sols CORINE LAND COVER coordonné par l'agence européenne de l'environnement, le territoire de l'Allier se découpe globalement de la façon suivante :

- 76 % en zones agricoles : prairies, cultures annuelles, vignes, vergers, haies, arbres épars
- 18 % en zones naturelles : eaux, roches, forêts, landes
- 6 % en zones artificielles : zones artificielles bâties et non bâties, routes, parking

*En 10 ans, entre 1993 et 2003, la surface artificialisée de l'Allier a augmenté d'environ 4 000 ha, soit 11 %, principalement au détriment des espaces agricoles cultivés, alors que la population du département a continué à baisser. La surface agricole a diminué de 51 64 ha en 10 ans (environ 4000 ha au profit de surface artificialisée, environ 1000 ha au profit d'espaces boisés), soit l'équivalent de 45 exploitations agricoles professionnelles de 115 ha (Surface agricole moyenne des exploitations agricoles professionnelles de l'Allier).*



## Comment les modes de vie ont-ils évolué ? Que sera la population de l'Allier de demain ?

Les études de l'INSEE nous résument assez simplement les mécanismes qui ont progressivement construit le paysage que nous connaissons actuellement.

Depuis les années 1950 et les mouvements d'exode rural au profit du développement urbain et de l'accroissement de la péri-urbanité proche, les comportements des ménages ont évolué. Les citadins ont quitté la ville pour investir l'espace rural périphérique qui s'étend de plus en plus.

Les données statistiques montrent que l'artificialisation des sols au détriment des zones naturelles et agricoles conduit à la construction d'un tissu urbain discontinu.

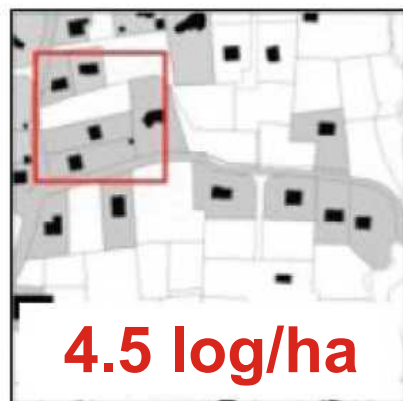
## Une évolution des modes de construction et des espaces consommés

L'étude des demandes de permis de construire déposés entre 1990 et 2007 est révélatrice des modes de consommation de l'espace en matière de construction de logements.

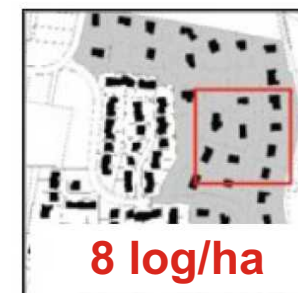
Le schéma suivant est établi à partir du nombre et de la nature des logements commencés par année, information détenue en DDT, et du résultat d'une étude du Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement, caractérisant les surfaces moyennes utilisées par mode de construction. Un logement commencé est un logement pour lequel le demandeur a déposé une déclaration d'ouverture de chantier, information plus fiable que les demandes de permis de construire qui peuvent parfois ne pas aboutir pour diverses raisons.

Les chiffres de densité des 4 représentations ci-dessous correspondent aux moyennes départementales dans l'Allier. Les valeurs calculées au niveau national, sont 5 log/ha, 10 log/ha, 25 log/ha et 70 log/ha respectivement pour les formes 1 à 4. Les moyennes départementales ont été utilisées pour réaliser le graphique en page 8 correspondant à la surface consommée par la construction de logements neufs dans l'Allier selon les 4 formes précitées de 1990 à 2007.

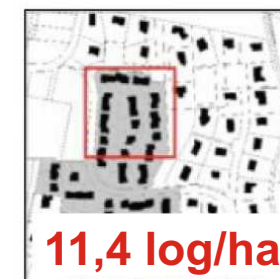
### Forme 1 Individuel « hors procédure »



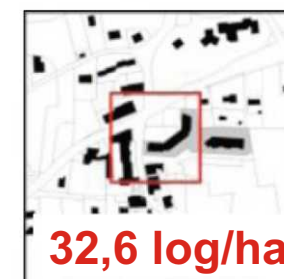
### Forme 2 Individuel « avec procédure »



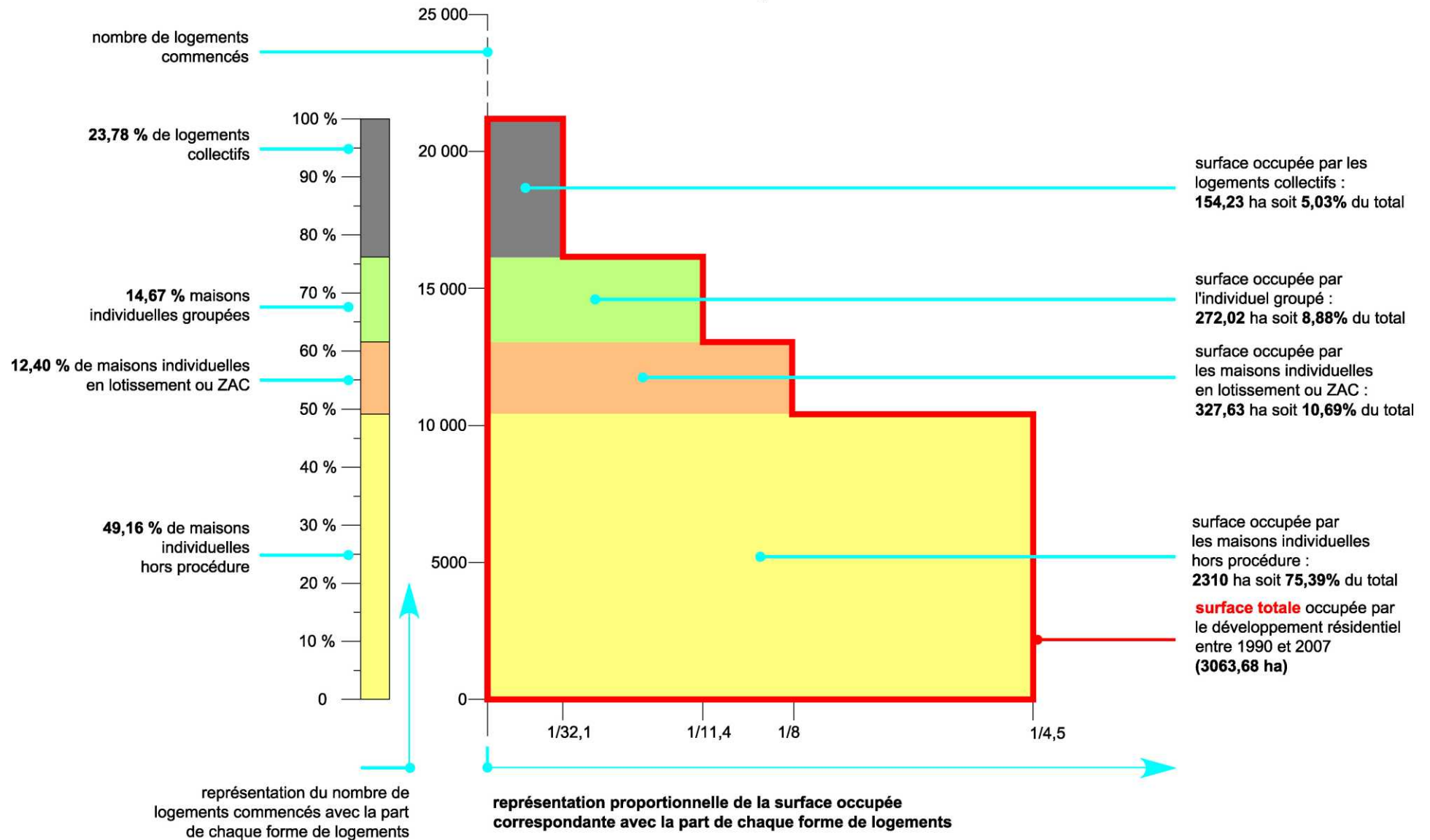
### Forme 3 Individuel « groupé »



### Forme 4 « collectif »



## Surfaces occupées sur le territoire du département de l'Allier entre 1990 et 2007



## Une évolution du tissu urbain

Malgré la baisse de la population, la surface utilisée par l'habitat nouveau représente 3 064 ha soit plus de 3 fois la superficie de Montmarault. Cette consommation d'espace est d'autant plus marquante que depuis 30 ans, la population de l'Allier cumule un déficit naturel et un déficit migratoire.

La forme d'habitat majoritaire dans l'Allier est l'habitat individuel hors de toute opération d'aménagement (lotissement, zone d'aménagement concertée). Elle représente à elle seule près de 50 % des nouvelles constructions et consomme 75 % des nouvelles surfaces dédiées à l'habitat. Les logements collectifs qui représentent 24 % des logements commencés, chiffre très fortement influencé par les opérations De Robien de ces dernières années, ne correspondent qu'à 5 % de la surface totale.



Les données concernant les zones d'activités sont plus difficiles à capitaliser, mais le recensement récent des Zones d'Activités sur le département de l'Allier fait état d'une surface dédiée aux zones d'activités de l'ordre de 2 620 hectares, réparties sur plus de 210 zones, dont plus de la moitié non consommée. Le développement non coordonné de zones d'accueil pour les activités industrielles conduit à une surconsommation d'espace, pour au final des capacités d'accueil ne répondant pas nécessairement aux besoins des industriels.



# Les enjeux

Au-delà du simple constat départemental de l'inadéquation entre la dynamique de la population et de ses modes de consommation de l'espace, l'Allier est placé à la croisée de plusieurs enjeux qui conduisent à se positionner sérieusement pour une gestion durable et économe des territoires ruraux et urbains.

## 1° Protéger le potentiel de production agricole en quantité et en qualité

Dans un contexte de forte croissance de la population mondiale, de développement de la consommation des pays émergents, de crises climatiques conduisant à de très faibles récoltes ... les résultats insuffisants des productions agricoles mondiales ont montré qu'il est indispensable de préserver le potentiel de production de l'agriculture.

La protection s'apprécie quantitativement face aux pertes en surfaces agricoles que représente une urbanisation mal maîtrisée. Les prélèvements de surfaces sont susceptibles aussi de fragiliser les entreprises en elles-mêmes. Mais elle s'apprécie aussi qualitativement eu égard aux effets de l'artificialisation des sols sur le régime des eaux pluviales, les phénomènes d'érosion et de coulées de boues, et les conflits d'usage entre activité agricole et habitants ruraux liés.

*Ainsi, le mitage entraîne une limitation des surfaces agricoles susceptibles de recevoir des effluents d'élevage, des difficultés de circulation des machines agricoles ou des troupeaux, des situations de blocage pour le développement de certains corps de ferme situés à proximité d'habitations ou de zones à vocation d'urbanisation.*

## 2° Concilier développement économique et protection des paysages et des espaces naturels du département, indispensables à la biodiversité et à la préservation de la ressource en eau.

Dans le département de l'Allier, les espaces naturels sont encore très présents. La préservation des paysages, façonnés par l'activité humaine et notamment l'agriculture, est indispensable au maintien de la qualité de vie des habitants du département et à l'attractivité du territoire.

Les espaces naturels représentent une grande richesse patrimoniale et jouent un rôle important de régulateur pour la ressource en eau. Les milieux humides sont sources d'approvisionnement des nappes alluviales et d'alimentation en eau potable.

Bien que la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau en quantité et en qualité soit un enjeu majeur pour l'avenir de notre planète, les territoires sont le théâtre de la vie sociale et économique et doivent pouvoir assurer leur développement.

*Il convient de trouver un juste équilibre qui passe par une bonne connaissance des espaces naturels sensibles ou d'intérêt et une intégration de cette problématique dans la rédaction des documents d'urbanisme.*

## 3° Limiter la production de gaz à effet de serre et maîtriser la consommation en énergie.

Le changement climatique et ses impacts et l'épuisement à venir des ressources fossiles sont des réalités incontestables. Le GIEC (groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) estime ainsi entre 1°C et 6°C l'élévation de la température moyenne terrestre associée à ce changement climatique d'ici la fin du siècle. L'objectif premier est de permettre aux générations futures de disposer des ressources dont elles auront besoin pour leur développement.

La France, comme tous les pays du monde, n'est pas et ne sera pas épargnée par les changements climatiques. Les transports représentent aujourd'hui une des principales sources de consommation d'énergie et la principale source d'émission de gaz à effet de serre du pays. Or le développement fondé sur l'étalement urbain et l'éclatement des différentes fonctions urbaines axé sur l'implantation de zones commerciales et d'activité en périphérie suscite nécessairement une hausse des déplacements motorisés.

*Une déconnexion croissante s'observe entre le développement de l'habitat nouveau, de plus en plus dispersé, et une concentration de l'emploi, engendrant des déplacements croissants. Plus que jamais se fait jour la nécessité de penser une autre forme d'aménagement du territoire en lien avec une mobilité raisonnée, écologiquement plus durable.*

#### **4° Empêcher l'éloignement contraint des populations fragiles par rapport aux centres de vie économiques et sociaux**

Il est important de distinguer les habitants du péri-urbain les plus aisés qui ont choisi leur mode de vie et les ménages les moins aisés pour lesquels l'éloignement est contraint.

La baisse des taux d'intérêts et le faible coût du foncier en 2ème et 3ème couronnes des agglomérations ont conduit des populations aux revenus limités à faire le choix d'une construction isolée, peu ou pas desservie et éloignée des équipements. Or cet éloignement pour les personnes les plus fragiles suscite aujourd'hui une inquiétude compte tenu de la hausse des coûts de la mobilité. La part logement-transport dans le coût de la vie des ménages est aujourd'hui supérieure pour un couple en périphérie que pour un couple en centre-ville. On peut également s'interroger sur l'évolution de la valeur patrimoniale d'un bâti dont l'accès à certains services ou emplois nécessite des distances de déplacement importantes, uniquement possibles en automobile. Aujourd'hui, le choix des ménages, principalement dicté par celui du banquier, se fait en fonction du budget emprunt et coût au mètre carré, alors que le budget consacré aux déplacements ne fait généralement pas partie de l'arbitrage.



#### **Objectifs du Grenelle de l'environnement :**

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et assurer une gestion économe de l'espace.
- Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie.
- Lutter contre la régression des surfaces naturelles, préserver

**la biodiversité et assurer une gestion économe de l'espace.**

**- Revitaliser les centres-villes.**

*L'urbanisme, de par son action déterminante sur la structuration du territoire, des déplacements, et de l'habitat, et de par le potentiel d'économie d'énergie qu'il recèle, constitue le levier d'action privilégié à portée des élus et des décideurs locaux.*

*Comment éviter la consommation d'espaces agricoles et naturels par l'urbanisation, éviter l'éparpillement urbain et offrir des logements adaptés pour tous ? Si les outils existent, documents d'urbanisme, outils de l'action foncière, procédures d'aménagement opérationnel, ils ne sont que les moyens de mise en oeuvre d'un projet communal. L'objectif de cette présente charte est donc d'inciter chaque acteur de l'aménagement du territoire, élus locaux, syndicats mixtes, collectivités, chambres consulaires et Etat à suivre ce guide de réflexion et de diagnostic qui s'articule en trois parties :*

- inscrire le territoire communal ou intercommunal dans un projet résultat d'un diagnostic complet
- traduire ce projet à l'aide de documents d'urbanisme
- développer des diagnostics agricole, environnemental et forestier précis pour mieux prendre en compte ces enjeux.

# Comment agir ?

## 1° Penser l'avenir : du diagnostic au projet

Ce qui fait aujourd'hui défaut en matière d'urbanisation est la notion d'avenir. Gardons en mémoire qu'une décision d'urbanisme, tel un nouvel aménagement, une création de voirie, ou une autorisation de construire, a des conséquences pour au minimum 100 ans. Avant d'être une question de moyens, l'aménagement soutenable du territoire passe par la définition d'un projet. Projet qui doit s'adapter aux spécificités du territoire auquel il se rattache : un site et une histoire propres, une organisation et un caractère particuliers, une agriculture et une économie propres, des habitants et des besoins particuliers. Sans projet, l'urbanisme se limitera à une multiplication d'initiatives individuelles, sans cadre préalablement défini par la puissance publique, qui conduiront à une consommation d'espaces agricoles et naturels excessive.

*La priorité essentielle, proposée par cette charte, est de s'inscrire dans une démarche de projet à long terme. Quelle que soit la dimension de la commune, quelle que soit la pression foncière subie, la démarche présentée ici, et détaillée en fiche n°1 du guide méthodologique en annexe, est un préalable obligatoire pour permettre une urbanisation compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles, une intégration réussie des nouvelles constructions et une économie des ressources de la commune.*

Le projet doit se fonder sur ce qui fait l'identité du territoire. Le diagnostic territorial est le temps fondamental du projet. Il s'agit d'analyser toutes les composantes du territoire, en approfondissant sur les thèmes apparaissant comme des enjeux forts pour la commune. C'est à ce niveau que doivent intervenir les diagnostics agricole, environnemental et forestier qui sont présentés ultérieurement dans la charte et détaillés en fiches n°3, 4 et 5 du guide méthodologique. C'est notamment à partir d'un état des lieux de la situation actuelle des exploitations agricoles et leur connaissance individualisée que la commune pourra prendre conscience de l'impact de sa politique d'urbanisme et l'adapter à la durabilité de ce secteur économique.

L'analyse du paysage et de l'environnement agricole et forestier doit permettre de mieux comprendre les conséquences de l'environnement sur la trame viaire et sur le lien entre forme urbaine et espace naturel. Chaque bourg, village, ville est le fruit d'une adaptation au site, d'un rapport au paysage et à l'environnement.

*L'implantation d'une nouvelle construction, d'un nouveau bâtiment industriel ou d'un quartier nécessite de réussir une greffe dans la continuité du tissu existant, et non de venir déposer le quartier sur la première opportunité foncière.*





Aujourd'hui les communes sont confrontées à une demande en logements mal quantifiée. La production exclusive de maisons individuelles de type 5, qui s'adresse à des familles de 2 ou 3 enfants, n'est pas représentative des besoins en logements sur le territoire communal.

*Une commune présente différents types de population : étudiants, jeunes ayant obtenu leur premier emploi, jeunes couples, familles avec enfants, familles mono-parentales, retraités, veufs. Les besoins en logements sont donc très variés et chaque nouveau quartier doit intégrer cette diversité de besoins en logements et de statut d'occupation.*



Pour se donner les moyens de connaître ces besoins, chaque commune doit faire un recensement systématique des demandes qui lui sont adressées en notant le nom et l'adresse de la personne intéressée. Une même demande sur 10 communes, ce n'est pas la même chose que 10 demandes différentes sur une même commune. Elle doit également réaliser une étude de logement (pré-OPAH, personnes âgées, vacance...)

La prise en compte de ces diversités, traduites par différentes formes d'habitats permettra :

de mieux répondre aux attentes, tant des habitants de la commune que des nouveaux arrivants (par exemple une personne âgée qui souhaite désormais une petite maison et un petit jardin),

de prévoir à long terme, l'adaptabilité du parc de logements en fonction de l'évolution de la population.

Dans tout tissu urbain (ville, bourg, village), il y a une interaction très forte entre le bâti et les pratiques quotidiennes des gens qui l'habitent. Par exemple si les liaisons entre le nouveau quartier et le centre bourg n'ont pas été étudiées, n'assurent pas la sécurité des usagers, les habitants ne seront pas incités à pratiquer le centre bourg.

*Les élus doivent pouvoir définir l'identité qu'ils souhaitent pour leur commune : quelle image, quel cadre de vie, que souhaite-t-on créer, que souhaite-t-on préserver, que souhaite-t-on renforcer, que souhaite-t-on faire évoluer ? Ces éléments constitueront le projet communal et permettront de définir les implantations, les rôles et les enjeux des futurs quartiers ou constructions. L'urbanisation doit être compatible avec la protection des espaces agricoles et naturels.*

*Le projet communal doit être le guide de tous les aménagements, publics ou privés, qui vont prendre place sur le territoire communal. Sans projet il ne peut y avoir de réponses adaptées aux problématiques engendrées par une urbanisation dispersée.*

*Détail en fiche n°1 du guide méthodologique en annexe de la présente charte.*



**Comment traduire et mettre en oeuvre ce projet d'aménagement ? La réponse se trouve dans la mise en oeuvre de documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, deuxième enjeu essentiel de cette charte.**

## 2° Un document d'urbanisme : Pour quoi faire ?

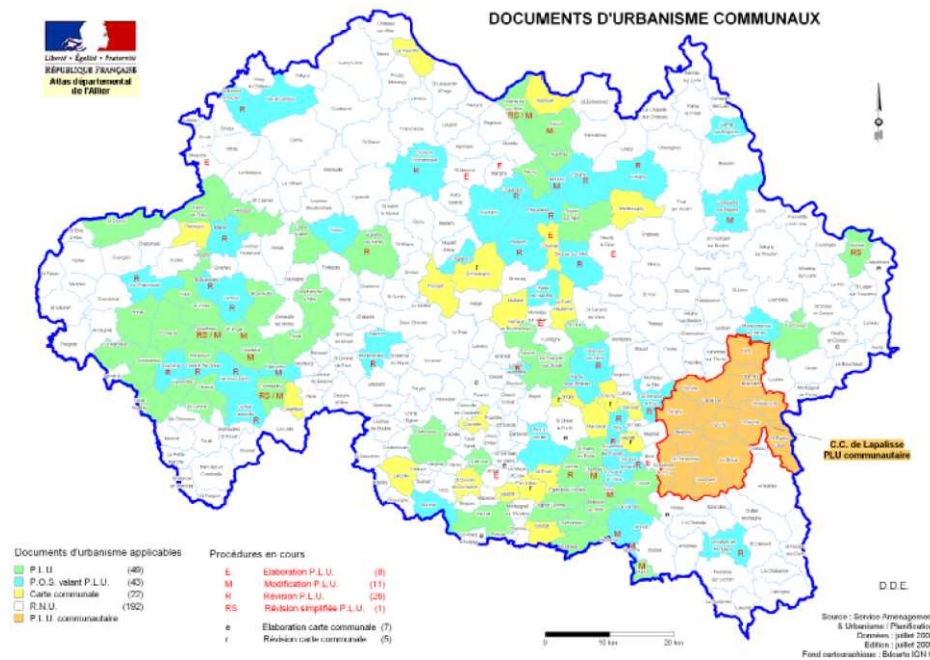
En absence de document d'urbanisme communal c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique sur l'ensemble de la commune.

Le RNU instaure des règles de base figées concernant la protection des espaces naturels et agricoles, l'intégration paysagère des constructions, l'implantation et le volume des constructions. Il ne définit pas de zonage des espaces agricoles ou naturels et ne permet pas d'instaurer de dispositions de protection particulières vis à vis de ceux-ci. Le RNU ne permet pas la mise en place d'outils de l'action foncière comme le droit de préemption urbain ou les emplacements réservés.

Par ailleurs sur les communes soumises au RNU, la règle de constructibilité limitée, évoquée par l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme, s'applique. Elle pose le principe selon lequel pour ces communes toutes constructions hors des Parties Actuellement Urbanisées sont interdites. L'exception ponctuelle énoncée au 4° de l'article L111-1-2, permettant à la collectivité par délibération motivée de lever cette inconstructibilité, n'en affaiblit pas la portée. En effet, « l'exception ponctuelle » ne doit pas porter atteinte aux objectifs généraux définis par le code de l'urbanisme qui sont de gérer le sol de façon économe, de rationaliser la demande de déplacements, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages..., et de ne pas favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants. Toute dérogation à la règle suppose l'accord du Préfet qui porte une attention toute particulière aux constructions en zone agricole ou naturelle. Des délibérations successives, suite à des demandes ponctuelles conduisent inévitablement à un mitage du territoire et à une banalisation de l'espace rural, agricole et paysager.

*Il en résulte qu'en l'absence de document d'urbanisme il ne peut être admis plus d'une délibération d'exception par un autorisant une construction nouvelle hors des Parties Actuellement Urbanisées.*

*On ne peut donc qu'inciter les communes, quelle que soit leur taille, à élaborer un document d'urbanisme, très simple comme la carte communale, ou plus complet comme un plan local d'urbanisme (PLU), pour mettre en oeuvre leur projet communal et préserver leurs espaces naturels et agricoles. Les éléments détaillant précisément les documents d'urbanisme sont en fiche n°2 du guide méthodologique.*



*Le département de l'Allier est aujourd'hui relativement peu couvert en documents d'urbanisme de type plan local d'urbanisme (PLU) ou carte communale (CC). En effet sur 320 communes seules 22 sont couvertes par une carte communale et 106 par un PLU ou un POS valant PLU.*

La carte communale est un document simple, sans règlement, qui délimite les secteurs où les permis de construire peuvent être délivrés : elle permet donc de fixer clairement les « règles du jeu ». Elle distingue les secteurs constructibles de ceux qui ne le sont pas, tels les espaces agricoles et naturels à préserver. Elle ne comporte pas de règlement, elle ne peut donc pas définir de règles relatives aux modes d'implantation des constructions, à leur aspect, à la densité, à la délimitation d'espaces boisés classés, ou à la délimitation d'emplacements réservés. Seul un PLU peut le faire. Par contre il est possible par délibération spécifique et après enquête publique d'identifier des éléments de paysages à protéger (haies, bosquets, mares...).

Le Plan Local d'Urbanisme est mieux adapté que la carte communale pour traduire un projet communal confronté à des enjeux d'urbanisme importants comme la pression foncière en augmentation, la requalification d'espaces publics, l'aspect architectural, de même qu'il est l'outil le plus fin pour protéger les espaces naturels et agricoles. Le PLU est composé notamment d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable, d'un règlement et d'un plan de zonage.

Le Projet d'aménagement et de Développement Durable va exposer le projet communal, et définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Le règlement va fixer les règles qui vont permettre de réguler l'offre foncière (zonage, emplacements réservés,...) et la forme urbaine (hauteur des bâtiments, alignement...). Le PLU va définir la destination du sol par un plan de zonage comprenant quatre types de zones, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, où seules sont autorisées les constructions nécessaires à l'activité agricole et les zones naturelles, où par principe toute construction est interdite.

Pour protéger les espaces naturels et agricoles, le PLU identifiera les zones naturelles et agricoles à classer en N et A, préservant ainsi ces zones de toute nouvelle construction pouvant affecter soit leur préservation, soit leur utilisation. Le PLU peut identifier des bâtiments agricoles remarquables à protéger. Le zonage doit veiller à ce que la réhabilitation de l'existant ou la construction d'annexes soient limitées à un périmètre autour des bâtiments et non pas étendues à l'unité foncière.

Le PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage à protéger (cône de vue, haies, arbres...) et délimiter des espaces boisés classés.

Pour permettre la création de logements adaptés aux besoins de la population, identifiés lors de l'élaboration du projet communal, le PLU peut réserver dans les zones U et AU des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements, dont les logements locatifs, dans le respect des objectifs de mixité sociale. Aujourd'hui 80% des habitants de l'Allier ont des revenus inférieurs au plafond HLM. Par conséquent prévoir de tels dispositifs dans un PLU, c'est faciliter un accès à des logements pour 4 personnes sur 5 du département.

Au regard des enjeux généraux de la charte, le PLU apparaît bien comme l'outil le plus complet : protection des espaces agricoles et naturels, urbanisme durable en vue de limiter la production de gaz à effet de serre, protection des populations fragiles contraintes de s'éloigner des centres de vie économiques et sociaux.

La réalisation d'un document d'urbanisme n'est pas la garantie d'une préservation de l'identité communale et d'une consommation maîtrisée de l'espace. Les conditions d'équilibre entre protection et développement ne seront réunies que si les bonnes questions auront été posées en préalable.

- Quel horizon prendre en compte ?
- Quel potentiel de construction à l'horizon du document ? A-t-on épuisé toutes les possibilités de construction dans les limites de l'urbanisation existante, c'est à dire dans le coeur de ville ou de bourg ou dans les hameaux ?
- Quel potentiel de surface ouvrir à l'urbanisation, qui soit soucieux d'économie de foncier à l'horizon du document ? Une surface de 2000 m<sup>2</sup> est-elle réellement indispensable pour instaurer un système d'assainissement individuel, ou pour disposer d'une plus grande intimité ?
- Quelle est la situation du marché foncier ? Quelles surfaces sont délibérément retenues ?

L'urbanisme n'est pas une affaire de propriétaires. C'est le conseil municipal qui définit les grandes lignes du développement communal, qui en fixe les orientations dans un projet argumenté et cohérent et en décline la mise en oeuvre dans son document d'urbanisme.

*Les communes, quelle que soit leur taille, devraient élaborer un document d'urbanisme.*

*La carte communale est un document très simple, sans règlement, qui délimite les zones constructibles et les zones non constructibles. Cette démarche permet déjà d'offrir un cadre de protection des espaces agricoles et naturels.*

*Le plan local d'urbanisme est une démarche plus complète et mieux adaptée pour traduire un projet communal confronté à des enjeux d'urbanisme complexes. Il est aussi l'outil le plus fin pour protéger les espaces naturels et agricoles.*

*Détail en fiche n° 2 du guide méthodologique en annexe de la présente charte.*

### 3° Sensibiliser les élus aux potentialités agricoles et naturelles de leur territoire

La connaissance des potentialités agricoles et naturelles est indispensable à l'établissement du diagnostic territorial. C'est pour l' élu le meilleur outil de croisement de tous les enjeux du territoire, l'assurance d'une prise de décision dont les conséquences transversales auront été abordées. La réalisation de diagnostics agricoles et environnementaux sont l'occasion d'avoir un panorama précis et affiné de l'activité agricole et des ressources naturelles du territoire communal.

Concernant l'activité agricole notamment, il est difficile de s'affranchir d'un contact avec l'exploitant agricole pour connaître la structure de son exploitation, les voies de circulation, la localisation de ses bâtiments en activité ... autant d'informations que la consultation du Recensement général agricole ou de données cartographiques ne peuvent pas transmettre.

Il est donc demandé lors de l'élaboration de documents d'urbanisme de réaliser des diagnostics précis dont les conclusions doivent permettre de justifier les choix d'orientation d'aménagement.

- le diagnostic agricole :

Il doit permettre d'acquérir une connaissance individualisée des exploitations agricoles en cours d'activité, être accompagné d'une analyse spatiale des potentiels agronomiques et de l'activité agricole sur la commune. C'est par une bonne prise en compte de la composante agricole dans le diagnostic et le PADD du PLU que l'organisation des espaces urbains et agricoles pourra être facilitée et justifiée.

C'est à l'échelle du zonage, à l'appui d'un examen détaillé des différentes configurations des sièges d'exploitations, que sera pris en compte le principe de réciprocité du code rural.

Le détail est présenté en fiche n°3 du guide méthodologique en annexe de la présente charte.

- le diagnostic environnemental :

Il s'articule en deux volets : la préservation de la biodiversité et la gestion de la ressource en eau.

Le volet préservation doit permettre de localiser et de décrire les milieux naturels, d'analyser les dynamiques écologiques pour déterminer les enjeux associés.

Le volet gestion de la ressource en eau devra s'appuyer sur la prise en compte des orientations définies par le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et les SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux), identifier les enjeux en terme de maîtrise des eaux pluviales et de collecte et de traitement des eaux usées. Le détail est présenté en fiche n°4 du guide méthodologique.

- le diagnostic forestier :

La connaissance des peuplements forestiers et leur analyse spatiale doit permettre de construire le lien entre la forêt, la préservation des milieux naturels, la préservation des paysages et la valorisation économique. Le détail est présenté en fiche n°5 du guide méthodologique.

Les diagnostics environnemental et forestier doivent s'accompagner d'un recensement du potentiel en énergies renouvelables.

Par ailleurs, les règles de constructibilité en zone A sont très strictes. De la même façon que ce document vise à protéger les sièges d'exploitations agricoles, il a pour objectif aussi d'aider les élus à savoir quelles nouvelles constructions peuvent y être autorisées, à mieux caractériser les projets de logements indispensables à l'exploitation agricole et les bâtiments nécessaires à une activité de diversification. Des éléments de précision sont présentés en fiche n°6 du guide méthodologique.

*En amont de la définition du projet communal trois diagnostics devront être établis selon le cahier des charges détaillé en fiche n°3, 4 et 5 du guide méthodologique : un diagnostic agricole, un diagnostic environnemental et un diagnostic forestier.*

*Cette démarche de réflexion pourra bien entendu être étendue à l'élaboration d'une carte communale.*