

Journée technique du Club Pays-de-la-Loire 10 juin 2016

Compte-rendu

Introduction

Thomas Zamansky (chef de service à la DREAL) :

(cf. diaporama sur le site internet DREAL au lien suivant : <http://www-maj.dreal-pays-de-la-loire.e2.rie.gouv.fr/deuxieme-journee-du-club-plui-pays-de-la-loire-le-a3872.html>)

- Indique que la démarche PLUi connaît en 2016 une croissance très importante en Pays-de-la-Loire, avec 25 nouvelles collectivités entrantes (voir la carte régionale des PLUi).
- Précise que la présente rencontre est une demi-journée technique qui a été préparée par les membres de la mission d'appui (DREAL, les 5 DDT, Cerema, les 3 Agences d'urbanisme, les 4 collectivités) ; cette équipe d'appui n'est pas fermée, les volontaires y sont bienvenus et se pose la question d'y adjoindre d'autres membres tels que les CAUE.
- Le thème de la demi-journée « consommation d'espace et densité, quels enjeux, quelles méthodes, quels outils ? » est issu du questionnaire adressé début 2016 aux collectivités et aux autres membres du Club régional : ce thème avait obtenu le maximum de suffrages. (cf : présentation des résultats principaux du questionnaire)

Enjeux sur la consommation d'espace en Pays de la Loire

Maël Theulière (Responsable de la division Observation Etudes et Statistiques à la DREAL) :

(cf. diaporama sur le site internet DREAL au lien suivant : <http://www-maj.dreal-pays-de-la-loire.e2.rie.gouv.fr/deuxieme-journee-du-club-plui-pays-de-la-loire-le-a3872.html>)

La problématique ne concerne pas que la région des Pays de la Loire mais bien la France entière où la moitié des surfaces artificialisées le sont pour la construction de maison individuelles ; deux tiers de ces surfaces sont prélevés sur des terres agricoles. Elle est cependant plus aiguë dans notre région en raison de l'essor démographique qu'elle connaît, de la croissance du nombre des ménages, et d'une prédilection supérieure au reste du territoire pour la maison individuelle.

Parmi les enjeux liés à cette consommation d'espace on relève notamment la disparition de terres agricoles de qualité, la fragmentation des espaces naturels, l'imperméabilisation des sol et les émissions de gaz à effet de serre.

La région Pays-de-la-Loire est la 4ème région la plus artificialisée ; le rapport croissance de la population sur artificialisation des sols montre que les départements les plus artificialisés (Loire Atlantique, Vendée) ne sont pas les moins économes en consommation d'espace. La consommation d'espace pour l'activité économique est préoccupante : elle croît aujourd'hui deux fois plus vite que celle pour le logement.

Panorama des démarches, méthodes et outils

AURA , ADDRN , AURAN

(cf. diaporama sur le site internet DREAL au lien suivant : <http://www-maj.dreal-pays-de-la-loire.e2.rie.gouv.fr/deuxieme-journee-du-club-plui-pays-de-la-loire-le-a3872.html>)

- **Myriam Merraiouch (AURA) : les BD MOS et la diversité des autres sources**

Il existe de nombreuses sources de données permettant d'observer l'occupation des sols. Cependant elles ne sont pas toutes adaptées au Plui soit parce que l'échelle de précision et la nomenclature ne sont pas assez fines, soit parce que les dates des données ne correspondent pas au besoin. Les départements de la Loire Atlantique, de la Vendée ainsi que le PNR Loire Anjou Touraine, le Pôle métropolitain Loire Angers et le Pays du Mans bénéficient d'une base de données d'occupation des sols (BD MOS) qui décrit l'occupation des sols et permet de calculer la consommation d'espaces.

Dans le cadre d'un projet national, l'Occupation des Sols à grande échelle Régionale est en cours de réalisation (programme Géopal) ; elle établira une base 2013 de l'occupation du sol avec des seuils de précision de 500 m² en milieu urbain et 2 500 m² en milieu rural.

Lorsqu'il n'existe pas d'occupation du sol sur un territoire, une autre source de données peut être mobilisée : les fichiers fonciers des services fiscaux. Ils constituent également une source précieuse au parcellaire avec une mise à jour annuelle, avec des limites cependant. Les espaces publics, les infrastructures, l'eau et les espaces en transition (chantiers) n'y figurent pas. Les surfaces agricoles, forestières et naturelles sont peu fiables car actualisées moins régulièrement que les surfaces urbanisées ce qui nécessite des croisements avec d'autres sources de données et des vérifications par comparaison avec des orthophotos.

- **Romain Siegfried (AURAN) : les usages**

Pour les SCOT et les PLUi le législateur a les mêmes attentes de mise en cohérence, de modération et de réduction ; la question est d'établir le référentiel commun : vocabulaire, état initial, leviers d'action. Il est important de partager une typologie des territoires (villes, bourgs, hameaux, bâtis isolé...). Il faut également identifier les stocks, les réserves, les espaces potentiels. Enfin, il convient de fixer des objectifs de densité par types de territoires (x logement/ha pour les villages, y logement/ha pour les îlots urbains...) et surtout partager avec les décideurs et les habitants en donnant à voir, par des illustrations, différents niveaux de densité.

- **Léna Neuville (ADDRN) : déterminer les gisements**

Le chantier foncier constitue un vrai enjeu pour les PLUi. Les territoires fortement contraints en termes de foncier, comme la CARENE, sont particulièrement concernés. La première étape de ce chantier est de mesurer le potentiel théorique et la capacité de mutation des espaces bâtis. Dans tous les espaces il y a des gisements, même si l'essentiel se trouvera dans les enveloppes urbaines ; mais il faut ensuite un diagnostic urbain fin, qui tient compte des formes urbaines existantes, des dynamiques immobilières (exemple quartier de St Marc à St Nazaire) ainsi que des contraintes spécifiques (exemple de la structure foncière à St Joachim). Il faut enfin viser une équité entre les communes et identifier les territoires de projet où « les choses ne se feront pas seules » et où la collectivité devra intervenir pour faciliter les opérations.

Échanges avec la salle :

- Concernant les espaces d'activités on n'a pas d'équivalent du nombre de logements à l'hectare et le nombre d'emplois à l'hectare ne paraît pas suffisant ;
- Dans tous cas et quelle que soit la qualité des outils ou méthodes une phase d'analyse de terrain est nécessaire.
- Les OAP (orientations d'aménagement et de programmation) ne font pas tout il faut une action publique d'accompagnement.
- En planification urbaine, on travaille souvent sur l'activité agricole « en creux », pourtant il faut un diagnostic agricole, il faut identifier les terres agricoles en déprises ; à noter dans l'estuaire un travail sur les mesures agro-environnementales (cf vidéo Agraire relations agriculteurs et grand port maritime). Les données parcellaires des services d'économie agricole peuvent également être utiles. Les CDPENAF deviennent un vrai lieu d'échange où il est désormais question des objectifs et des contraintes de l'agriculture.
- Pour le moment, les bâtiments agricoles ne sont pas repérés par les outils, mais les données 2013 seront prochainement disponibles avec la base de données régionale.
- La recherche de l'adhésion des habitants est importante, la CC de Montrevault a par exemple proposé des randonnées en bus.
- Le temps dédié à la concertation et au repérage de terrain ne doit pas être négligé ; il faut l'anticiper dans le calendrier d'élaboration du PLUi. La réflexion doit porter sur ce que l'on veut faire, en combien de temps, et quelles sont les marges de manœuvre pour y parvenir. (par exemple pour ne pas saturer un secteur dès les premières années de vie du document).

Retours d'expériences de collectivités engagées dans un PLUi

(cf. diaporama sur le site internet DREAL au lien suivant : <http://www-maj.dreal-pays-de-la-loire.e2.rie.gouv.fr/deuxieme-journee-du-club-plui-pays-de-la-loire-le-a3872.html>)

- **Camille Peneau (Le Mans Métropole) : démarche de diagnostic et de caractérisation de la consommation foncière**

L'objectif de la métropole était de mettre en place une méthode reproductible en interne et pertinente à l'échelle du territoire. Les indicateurs ont été choisis pour être clairs et peu nombreux. Il s'est agi de qualifier la consommation foncière en 5 rubriques (habitat, activités, équipements publics, infrastructures, autres) et d'évaluer la dynamique de construction dans les espaces urbanisés. Il ne s'agit donc pas d'une étude d'occupation du sol.

Techniquement le travail a consisté en la superposition de planches cadastrales (2001, 2011) pour déterminer les différentes taches urbaines. La comparaison de photos aériennes a également été utilisée à ce stade. Un travail sous SIG a ensuite permis, à partir du fichier Majic, d'apprécier l'évolution du parc de logements dans chacun des périmètres préalablement délimités. Un calcul de densité moyenne des opérations en extension de la zone agglomérée sur la période d'observation a été réalisé pour aider à

déterminer les objectifs de modération à inscrire dans le PADD, en lien avec les prescriptions du SCOT. Une notion de logement « supplémentaire » existant ou à réaliser a été utilisée pour rendre compte au mieux de la valorisation faite du foncier artificialisé. La capacité totale des secteurs en cours de viabilisation / urbanisation est ainsi prise en compte. L'identification de tous les bâtis, isolés notamment, a demandé un très gros travail initial, mais permet désormais d'avoir une base de données propre qui pourra être facilement actualisée tous les cinq ans.

- **Jérôme Vinet (Commune de Mauges-sur-Loire) : Consommation d'espaces, retour d'expérience**

Avec la création de la Commune nouvelle de Mauges sur Loire au 15 décembre 2015 la collectivité est passée d'un exercice d'élaboration de PLUi à la réalisation d'un PLU.

Si le travail technique de mesure et de diagnostic a été conduit avec à la clé un objectif de réduire de 70 % la consommation d'espace et réaliser 30 % des constructions dans les enveloppes urbaines, ce n'est pas là que réside l'essentiel de la démarche mais bien dans la façon dont on a parlé aux élus de la consommation d'espace (le vocabulaire, pédagogie) et la manière dont on a présenté les objectifs de densification.

Dans un territoire rural (11 ex-communes) qui est situé à l'intérieur de la communauté d'agglomération de Mauges Communauté, on est en marge de la pression foncière (territoire qui n'est pas sous l'influence de Nantes ou Angers), avec grande qualité paysagère.

Pour faire de cet exercice la porte d'entrée vers un urbanisme rénové il a été entrepris de donner du sens à cette modération de la consommation foncière et d'abord par l'illustration, l'exemple.

- **Camille Herbreteau (CCEG) et Romain Siegfried (AURAN) : l'utilisation de la démarche « Built in my backyard » (« construit dans mon jardin », Bimby)**

Portée par la CCEG, accompagnée par un BE Consultant, la démarche Bimby a consisté à porter un regard sociologique adossé à une approche foncière ; l'idée était de prendre le pouls des projets individuels et d'en dresser une typologie dans un contexte local très caractérisé où par exemple 50 % de la population vit en dehors des bourgs et où 400 demandes de constructions dans des STECAL ont été recensées. Le territoire de la CCEG dispose ainsi d'un potentiel de densification douce important, et l'objectif est de mobiliser ce gisement de façon maîtrisée. Pour ce faire un accompagnement qualitatif important était nécessaire. L'analyse foncière fine et exhaustive (24 400 unités foncières avec taille des terrains, des logements, âge du bâti) et ce pour l'ensemble des 12 communes de l'EPCI, a permis de compiler les terrains divisibles (surface non-construite de 550 m² et plus) et faire apparaître dans les secteurs urbains un « potentiel de densification Bimby » pouvant concerner dans certaines communes jusqu'à 64 % des unités foncières ; les propriétaires ont ensuite été invités sous forme de rendez-vous individuels avec des architectes (4 journées) pour analyser ce qu'il était possible de faire sur leur parcelle.

Echanges avec la salle :

A signaler :

- l'ouvrage de Michel Rousset (ancien directeur du CAUE de l'Eure) « Bimby le meilleur et le pire »

- le film « habitat intermédiaire », vidéo de 18 minutes produite par Jean Yves DAGNET pour Rennes métropole et l'AUDIAR en février 2009

- deux ouvrages du Cerema/Direction technique Territoire et Ville (ex-CERTU) : Pour un habitat dense individualisé, 20 formes urbaines diverses et contextuelles (2009) et Ecoquartiers en milieu rural ? pour aménager durablement les petites communes (2011)

<http://www.certu-catalogue.fr/amenager-durablement-les-petites-communes-ecoquartiers-en-milieu-rural.html>

<http://www.certu-catalogue.fr/pour-un-habitat-dense-individualise.html>)

- une publication du WWF en partenariat MEEDDM caisse des dépôts et autres « Urbanisme – pour une ville désirable » de 2010, et aussi une production de l'EPF Bretagne « aménager les centre-bourgs »

Conclusion

Thomas Zamansky remercie les intervenants et invite les participants qui le souhaitent à partager le déjeuner ; il donne rendez-vous à l'automne pour une séance plénière du Club régional.
