

## GT Modération de la consommation d'espaces

### Synthèse des entretiens

#### INTRODUCTION

La loi ALUR a renforcé les obligations du PLU vis-à-vis de la consommation d'espace. Selon l'article L.123-1-2 du Code de l'Urbanisme, le rapport de présentation doit en effet :

- présenter « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des **dix années** précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme » ;
- « Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ».
- justifier « les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ».

Le PADD « fixe des objectifs **chiffrés** de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. » (L.123-1-3).

Afin d'aider les collectivités à intégrer ces nouvelles mesures, le Club PLUi a souhaité réunir un groupe de travail à ce sujet composé d'EPCI jugés avancés sur le traitement de cette thématique et de partenaires éclairants les réflexions.

En préalable à la première séance du groupe de travail du 11 décembre 2014, l'équipe du Club PLUi a interrogé sept EPCI. Cette synthèse a été réalisée à partir de ces entretiens menés en octobre 2014.

Elle vise à exposer la manière dont les collectivités ont traité les différentes composantes des sujets du groupe de travail. Elle identifie, à partir des pratiques des collectivités, les conditions de succès de la démarche de bilan de la consommation d'espaces, et de définition d'objectifs de consommation.

Les caractéristiques des sept EPCI interrogés sont les suivantes :

	CC Vire (Calvados)	CC Lisieux Pays d'Auge (Calvados)	CC Trois Pays (Pas- de-Calais)	CA d'Agen (Lot-et- Garonne)	CA Vesoul (Haute- Saône)	Grand Lyon (Rhône)	Brest Métropole Océane (Finistère)
<b>État d'avancemen t du PLUi</b>	PLUi en cours	PLUi en cours	PLUi arrêté	PLUi en révision	PLUi en révision	PLUi en révision	PLUi approuvé en 2014
<b>Nombre de communes</b>	8	33	15	29	20	58	8
<b>Nombre d'habitants</b>	19 132	41 938	14 942	95 162	35 000	1 313 868	213 489
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	13 580	22 952	13 249	22 429	145 490	51 600	22 000

*Source : enquête des lauréats du Club PLUi en 2014 + informations INSEE pour la CA de Vesoul*

## I – METHODES D'ANALYSE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (NAF)

La phase d'analyse de la consommation d'espaces au cours des 10 ans avant l'approbation du document d'urbanisme menée par les collectivités interrogées peut se comprendre à partir des paramètres suivants :

- le niveau de précision des données et de leur traitement ( en termes d'échelles et d'intervalles pour identifier des dynamiques spatiales) ;
- les indicateurs retenus pour rendre compte du phénomène ;
- les modalités de communication et d'implication des élus dans la phase d'analyse

### **A - Analyse quantitative**

- *Intervalle de l'analyse :*

Les PLUi étudiés ont ou seront approuvés entre janvier 2014 et fin 2015. Pourtant, le bilan de la consommation d'espaces a été réalisé à partir de données dont l'ancienneté est variable et qui ont été produites à des intervalles de temps différents (données avec une fréquence annuelle ou décennale).

La CC d'Agén a exploité des photos aériennes datant de 1999 et 2009. Vesoul a opté pour la production d'informations annuelles comprises entre 2003 et 2011 et Vire sur des données également annuelles entre 2001 et 2011. L'Agence d'urbanisme et de développement de la région lyonnaise (AUDAL) a préféré travailler à l'identification de tendances de long terme. Elle a eu recours à des données existantes depuis 1950.

À l'image du Grand Lyon, quelques collectivités émettent des réserves sur le pas de temps (10 ans) demandé par le code de l'urbanisme. Avant 2008, le marché immobilier était particulièrement dynamique sur le territoire lyonnais et depuis, il s'est ralenti. Ce phénomène amène un biais dans l'analyse puisque la période de référence, ne reflète pas la situation actuelle de l'immobilier. La CC de Vesoul par exemple, ne s'est pas appuyée sur l'analyse des tendances passées pour définir un objectif de modération de la consommation d'espaces NAF. En effet, avec le ralentissement du marché de la construction, elle aurait atteint mécaniquement ses objectifs.

Pour contourner cette difficulté, BMO explique qu'il faut opter pour une approche qualitative dès lors que la tendance est plus faible que la période de référence.

- *Nature des données exploitées :*

La majorité des collectivités ont travaillé à partir de photos aériennes. Elles optent très fréquemment pour cette source de données, et l'ont complétée à partir d'informations qu'elles pouvaient posséder. Ainsi, Vesoul a intégré les données issues des autorisations de permis de construire de 2011 à nos jours. Vire a également alimenté son travail sur la base de photos aériennes et à partir d'informations sur les permis de construire à compter de 2011.

Le mode d'occupation des sols<sup>1</sup> (MOS) de BMO est plutôt fondé sur les données à la parcelle, disponibles en interne et complétées avec des données photo, plutôt que constitué seulement de données satellitaires. C'est ce qui permet de croiser avec d'autres données, dont la géolocalisation d'un permis de construire.

Les collectivités ont soit réalisé leur MOS en interne (BMO, Grand Lyon mais aussi Vire), soit ont laissé

---

1 Définition : « un mode d'occupation des sols se définit par sa nomenclature qui distingue différents types (ou postes) d'occupation des sols et parfois même d'utilisation du sol. Un mode d'occupation du sol peut être obtenu à partir de l'interprétation de photographies aériennes, de traitements d'images satellitaires, de traitements géomatiques de base de données socio-économiques, avec dans tous les cas des contrôles de validité des résultats d'interprétation sur le terrain ou à l'aide de données exogènes ». extrait DGALN, Certu, CETE Nord-Picardie, Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Série de fiches, p. 13

l'analyse à un partenaire extérieur (cf. partie ingénierie) ou se sont appuyées sur des démarches existantes. Les *Trois-Pays* ont repris la nomenclature du MOS SIGALE réalisé par le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

BMO souligne que la réalisation d'un MOS n'est pas à la portée des moyens de tous les EPCI car il nécessite que plusieurs conditions soient réunies :

- disposer d'un service d'Information géographique existant (des compétences) ;
- avoir des données sources (par des conventions avec les services fiscaux par exemple) ;
- idéalement avoir la compétence ADS pour effectuer un suivi des autorisations d'urbanisme pour comprendre les changements de destination et les géoréférencer à la parcelle.

Le MOS développé par BMO a été repris par l'Adeupa, qui souhaite étendre la méthode à l'échelle du pays de Brest. Une étude préparatoire a été réalisée par l'Adeupa sur la méthode de BMO, afin de la fiabiliser avec notamment des tests sur quelques communes.

- *Description du phénomène de la consommation d'espaces :*

Pour *BMO*, la mesure de la consommation d'espaces va au-delà du seul décompte des espaces consommés. Elle permet de connaître la nature de cette consommation. Cet aspect a été peu évoqué par les collectivités. Elles ne précisent pas ce qu'elles ont souhaité rechercher dans leur analyse de la consommation d'espaces NAF pour caractériser le territoire et ses évolutions.

Les analyses couvrent de fait, trois aspects : le stock et le type de terrains consommés, leur localisation (en extension ou en renouvellement), la densité bâtie des parcelles consommées. Il faudra toutefois vérifier auprès des collectivités du GT que l'analyse de la consommation d'espaces NAF a bien été pensée sur ces sujets.

## ***B - Analyse qualitative***

- *Identification des gisements fonciers :*

Les collectivités interrogées ont toutes opté pour une approche qualitative.

Certaines ont dans un premier temps défini les critères d'un gisement foncier afin de les répertorier sur le territoire. Pour *Vesoul*, une « dent creuse » est un espace libre de plus de 9 ares dans le tissu urbanisé et n'ayant pas de vocation précise (il ne doit pas s'agir d'un espace public ou à vocation agricole par exemple). Les critères varient en fonction de la distance à la ville-centre. *Lisieux Pays d'Auge* identifie deux types de gisements : les espaces délaissés (terme préféré à celui de friche) et les espaces sous-utilisés. Pour les *Trois-Pays*, il s'agit d'un terrain comptant moins de 40 m de façade.

Puis, ces communautés ont inventorié ces espaces principalement à partir de retours terrains. Sur le territoire des *Trois-Pays*, ce sont les élus communaux qui ont fait remonter les terrains existants de foncier mobilisable. Sur *Lisieux Pays d'Auge*, l'agence d'urbanisme du Havre a travaillé à partir de photographies aériennes et de repérages terrain. A *Vesoul*, la CA a procédé à un travail de terrain de repérages des dents creuses et a fait valider les résultats auprès de chaque commune. Pour *l'AUDAL*, ce sont les référents territoriaux de l'agence d'urbanisme qui ont informé sur les terrains existants. *L'AUDAL* a également réalisé une analyse sur les capacités de densification autour des transports en commun, en tenant compte des capacités et des risques de saturation du réseau à l'horizon 2030. Peu de collectivités se sont appuyées sur une analyse macro pour cibler les sites potentiels avant une vérification de terrain.

On constate des différences d'usages entre collectivités sur les intervalles des données utilisées, ainsi que sur la méthode d'analyse des gisements fonciers et la compréhension de ce terme, sur la diversité de données croisées avec les photo-aériennes et voire sur la définition de la composition de la consommation d'espaces NAF.

## II – DEFINITION D'OBJECTIFS CHIFFRES DE LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

La définition du projet commun de modération de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers passe par :

- un vocabulaire commun
- l'identification de secteurs permettant le gain le plus substantiel sur la consommation d'espaces : à partir des dynamiques d'évolution des territoires
- la conciliation des objectifs législatifs et les ambitions politiques animant les élus ;

la solidarité entre territoires : à l'échelle intercommunale ? À l'échelle infra-communale ? À l'échelle du tissu bâti ?

### **A - Compréhension des termes**

*BMO* préfère parler d'optimisation de la consommation d'espaces c'est-à-dire économiser le foncier pour éviter le gaspillage (notamment dans un objectif de communication à l'attention des élus).

### **B - Formalisation des objectifs de la modération de la consommation d'espaces**

La formalisation des objectifs de modération de la consommation d'espaces est variable. Les collectivités ont eu recours à des données chiffrées pour préciser le niveau de diminution. Cependant, quelques-unes émettent des réserves sur les limites des objectifs quantifiés, en particulier lorsque le contexte entre la période de l'analyse et celle d'élaboration du PLUi a évolué.

A *BMO* par exemple, il n'a pas été vu comme pertinent de déterminer un objectif chiffré en valeur absolue pour l'extension, car il n'y a pas eu de développement en extension au cours des dernières années et *BMO* aurait alors été condamnée à ne pas se développer.

*BMO* définit deux objectifs pour concilier politique de développement et d'optimisation de la consommation d'espace : un objectif absolu de réduction de la consommation d'espaces et un objectif relatif par rapport aux projections de développement. *BMO* a déterminé des objectifs de construction de logements à la commune et a défini une capacité de renouvellement urbain en intégrant une densité cible sur l'extension. La *CU* a déterminé un objectif de production en renouvellement urbain de 50 % de la production nouvelle. A *Vesoul*, la *CA* a défini les objectifs à partir du foncier mobilisable, car le marché s'était fortement ralenti avec une démarche de recensement des dents creuses.

D'autres ont opté pour des objectifs chiffrés par rapport aux évolutions passées. Pour la *CC des Trois-Pays*, le renforcement des mesures de renouvellement urbain et de densité aboutissent à une division par 4 des espaces à consommer par rapport à la période précédente.

*Lisieux Pays d'Auge* a la volonté de réduire de 400 le nombre de logements construits en extension urbaine par rapport à la tendance passée et a défini des objectifs de densité.

### **C - La consommation d'espaces pour l'activité économique**

Les objectifs de modération de la consommation d'espaces concernent surtout l'habitat. Les collectivités ont rarement défini des objectifs pour les activités économiques. Elles estiment avoir des leviers moindres pour agir sur l'économie. *BMO* par exemple, estime qu'il n'est pas possible de connaître la demande future en tenant compte de la période passée. Selon elle, il faut être réactif pour accueillir des activités économiques. Elle souhaite donc disposer d'un stock de foncier suffisant au cas où une nouvelle entreprise souhaiterait s'implanter sur le territoire.

Les *Trois-Pays* considèrent que la consommation d'espaces induite par le développement des activités économiques n'est pas un enjeu sur le territoire. Le PLUi fixe toutefois un objectif de 0,6 ha de surface annuelle maximum pour les activités.

## ***D - Articulation avec les objectifs assignés par d'autres documents (SCOT, PNR)***

A *Agen*, les élus ont repris les objectifs du SCOT sans aller au-delà. Ils avaient conscience de l'intérêt de limiter l'étalement, mais ils voulaient opter pour des objectifs chiffrés plus faibles que le SCOT.

D'autres collectivités ont choisi des objectifs plus ambitieux que le SCOT, comme à *Vire*. Le SCOT du Bocage avait défini des chiffres intercommunaux de consommation d'espaces, de densité et de renouvellement urbain.

Les *Trois-Pays* ont repris les objectifs du SCOT qui avait identifié des comptes fonciers pour chaque EPCI. Toutefois en raison de l'extension de l'intercommunalité, la collectivité a eu des difficultés pour extrapoler ces chiffres, car ils avaient été établis à partir de multiples dimensions.

*Lisieux Pays d'Auge* dont le document est en cours d'élaboration, a la volonté de se caler sur les objectifs du SCOT voire d'aller plus loin mais cela ne se traduira pas par une densité.

L'*AUDAL* se réfère aussi au SCOT, qui contient des orientations qualitatives sur le sujet de la consommation d'espace, notamment que l'urbanisation doit être orientée vers les secteurs bien desservis en transports en commun et en fonction d'une structuration multipolaire.

Concernant la *CC Trois-Pays*, les « dents creuses » sont comptabilisées dans le compte foncier par le SCOT. Leur urbanisation est donc considérée comme de la consommation d'espaces.

## ***E - Autres politiques sectorielles du PLUi***

Quelques collectivités ont croisé l'analyse de la consommation d'espaces avec d'autres sujets pour consolider les objectifs initiaux de consommation d'espaces NAF. Les *Trois-Pays* ont mené un diagnostic agricole qui a permis la création d'un PAEN. Le travail s'est appuyé sur des enquêtes auprès des exploitants agricoles et des sondages de sols pour en assurer la faisabilité. Sur le territoire *agenais*, l'analyse paysagère a alimenté l'analyse et a permis d'identifier des secteurs de crêtes à préserver ce qui est allé dans le sens de la limitation des formes pavillonnaires en diffus. L'*AUDAL* a travaillé plus spécifiquement sur la consommation d'espaces à partir de la desserte en transport en commun.

## ***F - Répartition géographique des objectifs***

Les objectifs de consommation d'espaces ont été ventilés à l'échelle intercommunale entre la ville-centre ou les polarités (en fonction des configurations territoriales) et les communes plus rurales. La répartition s'appuie sur la définition d'une armature qui revêt plusieurs formes :

A *Agen*, les objectifs du PLUi actuel sont ventilés par rayon concentrique à partir du centre d'agglomération :

- ville centre (pas de foncier disponible)
- périphérie : baisse de 30 % de la consommation d'espaces
- rural : baisse de 45 % de la consommation d'espaces

*Vesoul* présente une répartition similaire des objectifs.

D'une manière générale, les documents d'urbanisme repositionnent les objectifs de création de logements sur la ville-centre mais limitent fortement la consommation de l'espace sur les communes les plus rurales.

Les *Trois pays* ont décliné cet objectif selon une armature qu'ils avaient définie au préalable. La réflexion sur le système territorial a été perçue localement comme simple du fait de l'historique de la CC composée d'un bourg-centre (Guînes), un autre issu de l'Ardrésis (Ardres) et des villages présentant des particularités.

*Vire* n'a retenu que 8 hameaux sur 800 pouvant se développer (STECAL). La collectivité a sélectionné les hameaux en fonction du nombre de logement à l'hectare (+ de 15 logements à l'hectare) et de la présence de services.

Dans le *Grand Lyon*, la méthode employée pour le travail avec les élus et les communes s'appuie sur

l'analyse de deux cartes :

- une des qualités du territoire (patrimoine bâti, paysage, trame verte et agricole) ;
- une des lieux de développement (projets politiques, croisés avec les capacités).

La superposition de ces deux informations, croisée avec les objectifs de la programmation en habitat, permet de définir les lieux de projet.

### ***G – La réflexion sur les sites à urbaniser***

Lyon définit une capacité maximum de construction en logements autour des transports en commun. La déclinaison des projets sur des lieux de développement précis identifiés est faite avec les élus communaux (notamment en termes d'habitat, de formes urbaines, en lien avec les transports en commun, les équipements publics sont également évoqués, et les évolutions possibles du zonage et du règlement sont esquissées).

Pour *BMO*, cette étape est importante "il faut pousser l' élu à définir combien il veut de logements et où il les veut".

A *Vesoul*, pour discriminer les zones AU lors du précédent PLUi, les élus devaient démontrer que des projets étaient en cours. A *Agen*, les services techniques se fondent sur les arguments financiers pour discuter de l'opportunité de créer des zones AU (coût de l'installation des équipements et des réseaux sur le terrain). Le discours est en cours de calage. Ils amènent également les élus à discuter de la pertinence d'une zone AU en fonction de sa localisation par rapport aux transports et aux services.

## **III - FACTEURS DE REUSSITE DE LA DEMARCHE**

### ***A - Les moyens d'ingénierie***

*Production de l'analyse de la consommation des espaces :*

Les facteurs de réussite de l'analyse de la consommation d'espaces sont corrélées aux moyens d'ingénierie. Le panel interrogé a eu la capacité à mener à bien cette analyse car :

- ils disposaient de ressources permettant de la faire en interne ou de moyens financiers pour la confier à un prestataire extérieur. Le *Grand Lyon* a confié l'analyse à l'agence d'urbanisme de Lyon et celle de *BMO* à l'agence de Brest. La CA *Agen* a eu recours à un BET pluri-disciplinaire qui avait des compétences en géomatique.
- Ils ont cherché à mutualiser l'ingénierie avec le syndicat mixte de SCOT ou à associer à d'autres acteurs du territoire ayant une expertise reconnue en la matière. La CA de *Vesoul* a travaillé en régie sur l'étude des dents creuses mais laisse le SCOT réaliser l'analyse géomatique de la consommation d'espaces. La communauté attend actuellement les résultats de cette analyse et participe activement à l'élaboration du document (réunion une fois tous les deux mois). *Lisieux Pays d'Auge* a bénéficié des travaux de l'observatoire foncier du Pays d'Auge et la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'agence d'urbanisme de la région du Havre. De même, la CC des *Trois-Pays* s'est appuyée sur l'institut supérieur d'agriculture qui a notamment exploité le MOS réalisé par le Conseil régional. Ces conjonctions exceptionnelles de moyens pour des CC expliquent le niveau de l'analyse réalisée mais n'est pas nécessairement transposable sur tous les territoires.

*Suivi et amélioration en continu de l'analyse :*

Des collectivités réfléchissent aux mesures de suivi de la consommation d'espaces et aimeraient que le SCOT assure ce rôle : *BMO* a défini des indicateurs de suivi dans son PLUi et met à jour les données à partir des permis de construire. Cependant, elle compte à terme s'appuyer sur le MOS que le SCOT met en place sur l'ensemble du Pays. *Lisieux Pays d'Auge* souhaite mutualiser le suivi avec les EPCI voisins qui sont engagés dans un PLUi sur le territoire du SCOT Sud Pays d'Auge. Les *Trois-Pays* attendent la mise en place de modalités de suivi du compte foncier au niveau du SCOT.

*Vire* affiche la volonté de produire des données en continu par la mise à jour d'une base de données

construite à partir des permis de construire. Elle souhaite peut-être compléter ces données avec les fichiers fonciers. Les indicateurs seront liés à l'évaluation environnementale. Enfin, la base de données de l'AUDAL intègre d'autres sujets ce qui en fait un outil modulable qui ne cherche pas seulement à traiter de la question de la consommation d'espaces mais qui intègre aussi d'autres dimensions sectorielles orientations du PLU (desserte TC, habitat...).

## ***B - Les outils réglementaires pour traduire le PADD***

### *Orientations d'aménagement et de programmation :*

Pour les orientations d'aménagement et de programmation, les *Trois-Pays* ont opté pour des OAP aménagement sur chaque zone en extension urbaine et ont prévu des OAP densité.

Les OAP offrent plusieurs leviers :

- la densité (objectifs de densité sur chaque opération pour BMO, OAP densité dans le *PLUi des Trois-Pays*, déclinaison des objectifs de densité du SCOT dans le *PLUi de Lisieux Pays d'Auge*, seuils de densité moyenne qui peuvent varier au sein d'une même zone dans le *PLUi de Vire*)
- la qualité des extensions urbaines (*Trois-Pays*)
- le renouvellement urbain (pour *BMO*, taux de renouvellement urbain)

La programmation est, pour *BMO*, un levier intéressant mais peu utilisé par les porteurs du *PLUi*.

### *Plan de zonage :*

Pour le règlement et le zonage, certaines collectivités ont supprimé les zones à urbaniser ou le pastillage (suppression des zones NB et des STECAL sur le territoire de *Vire*, des zones 2 AU à *Vesoul* lors du premier *PLUi*) ou joué sur le phasage pour réduire la quantité de foncier à urbaniser (cf. partie zones à vocation économique).

### *Règlement :*

Le *PLUi des Trois-Pays* a abouti à la suppression des marges de recul. Les nouveaux bâtiments doivent être à l'alignement pour éviter les constructions en double rideau.

Pour les activités économiques, *Vesoul* et *BMO* maintiennent le foncier existant pour ne pas se priver d'une opportunité d'installation d'une entreprise sur le territoire mais opèrent un phasage.

*Agen* et *Lisieux Pays d'Auge* n'ont pas de mesure spécifique pour les activités. *BMO*, outre l'inscription des activités économiques dans le plan de zonage, a recours aux OAP qui permettent d'être rigoureux sur l'urbanisation à vocation économique afin d'avoir des aménagements qui limitent le gaspillage d'espaces.

Sur le *Grand Lyon*, la suppression du COS semble poser question notamment sur la densification pavillonnaire, qui risque d'avoir des conséquences sur le fonctionnement urbain (eau, assainissement) ; avec une hypothèse de « geler » certaines zones pavillonnaires.

## ***C – La gouvernance***

- *La place donnée aux élus dans le processus :*

### *Point de départ de la réflexion :*

Les territoires sont intéressés par la question (point de départ sur le sujet) parce que la législation les obligeait (raison évoquée par *Vesoul*) ou pour être compatible avec des documents de rang supérieur, ce qui a pu mobiliser les élus sur la question. A *Agen*, l'opposition des élus par rapport aux objectifs du SCOT pour modifier les objectifs de réduction à moyen et long terme en préconisation (plutôt qu'en obligation) a entraîné une prise de conscience sur le sujet plutôt initialement mal vécu. Certes, les élus avaient pour volonté locale de travailler sur la consommation d'espaces, mais ils ne pensaient pas le faire dans les mêmes proportions que le SCOT.

Les CC de Vire et de Lisieux Pays d'Auge se sont également intéressées au sujet à partir des réflexions du SCOT. Les élus de Lisieux Pays d'Auge avaient déjà acquis une expérience politique sur le sujet lors du SCOT.

A Vesoul, la CA instruit les demandes liées au droit des sols. Un certificat d'urbanisme doit être demandé pour toute parcelle de 10 à 15 ares. La CA travaille avec le porteur de projet à optimiser les projets fortement consommateurs de foncier en lien avec l' élu en charge de l'urbanisme de la CA et les représentants de la commune. Elle peut demander à changer la localisation du projet. Ce travail à partir des demandes d'autorisations d'urbanisme permet de mobiliser les élus communaux et les sensibiliser à la question de la réduction de la consommation d'espace.

Pour la CC des Trois-Pays, les élus participaient aux réunions sur le PAEN avec les agriculteurs. Cela a aussi contribué à une prise de conscience de la problématique de la consommation d'espaces, puisque les études du PLUi et du PAEN ont été menées parallèlement.

Dans le Grand Lyon, le travail d'analyse des cartes (qualités du territoire, lieux de développement) a été présenté aux élus dans les neuf conférences des maires, puis commune par commune avec les techniciens.

#### *Des sensibilités locales connexes au sujet de la consommation d'espaces NAF :*

Les territoires peuvent se caractériser par des configurations spécifiques telles que la présence d'habitat traditionnel dispersé sur la CC de Lisieux Pays d'Auge et les gravières à Agen qui sont une source de consommation d'espaces.

Elles peuvent aussi être liées à des sensibilités locales d'interprétations de l'objectif de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers via d'autres politiques sectorielles qui de fait ont un impact positif sur cette question. A Vire, l'intérêt des élus sur le sujet est lié à la préservation du bocage. Pour les Trois-Pays, elle est en lien avec l'agriculture (réunion avec des élus agriculteurs – PAEN) et les risques.

Enfin, des territoires se sont lancés dans un PLUi pour permettre un développement résidentiel ou économique ce qui demande de bien penser l'articulation entre ces objectifs et la question de la consommation d'espaces.

#### *Au moment de la mise en œuvre du projet dans les pièces réglementaires :*

Le bilan chiffré de la consommation d'espaces a pour objectif d'orienter la prise de décision politique. Il amène souvent à une prise de conscience.

Ainsi, le territoire de Lisieux Pays d'Auge qui a réalisé ce bilan très tôt dans sa démarche, l'a présenté aux élus. La carte de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers a donné lieu à un « électrochoc ». Le sujet est devenu l'une des raisons de développer le PLUi. Il s'est imposé dès le début de l'élaboration du document. L'enjeu pour les Trois-Pays était de montrer aux élus les différents niveaux de densité bâtie. Pour cela, les Trois-Pays avait pensé organiser des visites sur d'autres territoires, mais s'est rendu compte qu'il disposait d'exemples sur place, lesquels ont été présentés à travers des balades de quartier. Lisieux comme les Trois-Pays estiment qu'il faut des documents parlants pour avoir un élément déclencheur.

BMO confirme qu'il faut un travail de pédagogie avec les élus, car le sujet est technique et complexe.

Il s'agit de gérer les différences d'acculturation et d'implication entre les communes. A Agen, les communes de la CA n'ont pas la même sensibilité sur le sujet, certaines avaient de fortes volontés d'accueil quand d'autres avaient déjà développé une politique de limitation de l'urbanisation. Sur le territoire des Trois-Pays, les maires de petites communes avaient d'autres préoccupations que la modération de la consommation d'espaces. Il s'agit de mettre à niveau les communes par des actions de sensibilisation en individuel (pour permettre la prise de conscience de chaque commune) et en collectif (pour amorcer la réflexion sur un projet commun). A Vesoul, le bilan de la consommation d'espaces a été présenté à chaque commune.

Pour cela, les communautés ont pu s'aider d'élus référents pour toucher davantage les élus. A Agen, le

Vice-Président à l'urbanisme a acté le travail sur les espaces densifiables et est actuellement formé sur le pastillage.

Dans la *CC des Trois-Pays*, le Président de l'EPCI est également le Président du PNR . La CC et le PNR ont mis en place de nombreuses actions collectives à l'attention des élus : un voyage d'études, des balades de quartiers, des séminaires.

- *La place donnée à la population et aux acteurs socio-économiques :*

La concertation avec les habitants et les acteurs socio-économiques est une des conditions de réussite du projet. Elle permet d'accroître sa faisabilité.

Parmi les collectivités interrogées, peu d'entre-elles ont évoqué les démarches de concertations avec la population. Les communautés de communes de *Vire* ou *Lisieux Pays d'Auge* ont travaillé avec les propriétaires des parcelles qui étaient intéressantes à urbaniser ou densifier. *Vire* s'est appuyé sur le caractère obligatoire des mesures de modération de la consommation d'espaces dans la législation et les documents supérieurs, pour faire accepter la démarche par les propriétaires fonciers.

Concernant les acteurs socio-économiques, *Vesoul*, *Agen*, *Trois-Pays* ont travaillé en concertation avec la profession agricole. La *CA de Vesoul* a notamment mis en place un portefeuille foncier pour compenser la perte de terrains agricoles en ré-allouant de nouvelles terres aux agriculteurs concernés. Elle s'est associée à la SAFER.

- *L'association des services de l'État*

Les services de l'État ont été vus soit comme des acteurs ayant des positions parfois rigides et injustifiées sur la consommation d'espaces (cas d'une DDT qui demande à ce que soit appliqué un ratio précis – demande vue comme dogmatique par la collectivité concernée) ou soit comme étant en capacité de conseiller sur la méthode d'analyse. Les services de l'État ont soutenu la méthode développée par *Vesoul* et la communiquent aux autres territoires. A *Agen*, les services de l'État ont arbitré sur les méthodes du SCOT et du PLUi. L'élaboration du document reposait sur les mêmes données, mais le SCOT avait déterminé le foncier consommé en prenant en compte les espaces nouvellement artificialisés et les zones AU alors que le PLUi ne tenait compte que des espaces nouvellement artificialisés.

<b>Bibliographie</b>	De manière générale, la thématique du diagnostic foncier mêle les thèmes de la densification et de la mutabilité.
<b>Densification (méthodologie)</b>	<p>Cerema, direction territoriale Ouest, <i>Indicateur de densité permise par les PLU, Indicateur du potentiel de densification</i>, rapport provisoire, 19 mars 2014, 34 p.</p> <p>CETE Île-de-France, <i>Méthodes d'analyse de gisement, fiche n° 3, Évaluation du potentiel de densification douce</i>, document provisoire, décembre 2013, 7 p.</p> <p>CETE Méditerranée, Certu, <i>Méthodologie d'analyse de la capacité résiduelle des documents d'urbanisme, Application à la mise en œuvre du Pacte Foncier des Alpes-Maritimes</i>, janvier 2012, 8 p.</p> <p>DRE PACA, Région PACA, <i>L'identification qualitative des espaces disponibles pour une urbanisation nouvelle</i>, juillet 2008, 4 p.</p> <p>+ travaux de la DDT de Dordogne (outil sous Cartélie) de Dominique Lévêque.</p>
<b>Mutabilité (méthodologie)</b>	<p>Cerema, direction territoriale Centre-Est, <i>Fiche de retour d'expérience sur la mutabilité du foncier autour des gares</i>, janvier 2014, 27 p.</p> <p>Certu, « Repérer et maîtriser le foncier stratégique autour des gares TER, Enjeux et outils à disposition des collectivités », in <i>Stratégies foncières et gares TER</i>, octobre 2013, 16 p.</p> <p>DRIEA-UT94, <i>Méthodologie d'élaboration d'un fichier foncier pour le repérage des parcelles potentiellement mutables</i>, octobre 2013, 28 p.</p>
<b>Diagnostics fonciers (exemples)</b>	<p>Traits d'agences, supplément au n° 64 de <i>Traits urbains</i>, Dossier « Questions foncières et métiers d'agences », automne 2013, 20 p.</p>
<b>Les PLU(i)</b>	<p>AUDIAR, <i>La rédaction des Plans locaux d'urbanisme, Benchmark de pratiques de quelques villes françaises</i>, mai 2014, 47 p.<sup>1</sup></p> <p>CGEDD, <i>Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur, Assurer la réussite d'une réforme essentielle</i>, juillet 2013, 57 p.</p> <p>DGALN, Certu, Fnau, Adcf, <i>Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, Retours d'expériences, des pistes pour demain</i>, janvier 2011, 156 p.</p> <p>MEDDE/METL, <i>Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Étude d'impact</i>, 25 juin 2013.<sup>2</sup></p> <p>Traits d'agences, supplément n° 23 au n° 68 de <i>Traits urbains</i>, Dossier « Faire les PLUi ! Et le beau temps », printemps 2014, 20 p.</p>
<b>Autres</b>	<p>DGALN, Cerema, <i>SCOT Grenelle – Éléments de synthèse</i>, document de travail, 27 juin 2014, 14 p.</p>

**Liens avec études en cours** Étude d'analyse de 10 SCOT Grenelle pilotée par la direction territoriale Centre-Est pour QV3 (Pierre Miquel). L'aspect « consommation d'espaces » a été traité avec une restitution en juillet 2014. La grille de lecture des SCOT au regard des dispositions de la loi Grenelle sur le sujet de la consommation d'espaces est intéressante, d'autant qu'ALUR a contribué à homogénéiser les obligations des PLU par rapport à celles des SCOT.

1 Un chapitre traite de l'économie foncière (pp. 11-18).

2 L'étude d'impact revient notamment sur le chapitre III « Lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (pp. 419-434).

### Études sur les coûts et avantages des différentes formes urbaines :

- CERTU, "Les coûts de la ville dense ou étalée", 2005
- Dter Ouest, *Coûts collectifs d'urbanisation, densité et formes urbaines*, juin 2009
- CGDD, *Coûts et avantages des différentes formes urbaines*, mars 2010

### Sur les données disponibles :

- CERTU, CETE NP, *L'observation de la consommation d'espaces-* fiche A2, juin 2013

### **Sur les méthodes de mesure :**

- DGALN, Certu, CETE Nord-Picardie, *Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Série de fiches*, septembre 2013, 208 p.
- MEDDTL, Certu, *La consommation d'espaces par l'urbanisation, Panorama des méthodes d'évaluation*, Éditions du Certu, décembre 2010, 97 p.

### **Sur le suivi :**

- DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *La mise en œuvre d'un SCoT, Indicateurs de suivi*, 2012, 12 p. (aborde notamment les indicateurs de suivi de la consommation d'espaces).

### **Autres**

- DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT*, 2012, 12 p. (contient des exemples de PLU)
- DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *La localisation du développement urbain déclinée dans le PLU*, 2012, 14 p.
- MEDDM, *La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCoT*, journée d'échanges du 30 septembre 2009, 60 p.

### **En cours sur les gisements fonciers :**

- Dter Med, *l'identification des gisements fonciers dans les documents de planification*, en phase de finalisation