



Fiche méthodologique

L'intégration des enjeux économiques au sein du PLUi

Synthèse d'échanges en Clubs territorialisés

Versions	Validation
V1	G.Poix

Introduction	2
1. Eléments de cadrage : les attendus d'un PLUi en matière de développement économique	4
1.1. Le développement économique, un enjeu à articuler avec une gestion économe des espaces	4
1.2. La traduction du projet de développement économique au sein des pièces du PLUi	5
1.2.1. Le diagnostic	5
1.2.2. Le PADD	7
1.2.3. Les OAP	8
1.2.4. Le règlement et les activités commerciales	10
2. Premiers éléments de retour d'expérience sur certains leviers de développement économiques mobilisés dans les PLUi	14
2.1. Commerce et artisanat	14
2.2. Agriculture	18
2.3. Aménagement numérique	22
2.4. L'environnement, levier de développement économique	26
3. Eléments de conclusion	27

Introduction

Compétents en matière de développement économique depuis la loi Chevènement (1999), tous les EPCI sont invités à s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'actions permettant de stimuler leur tissu économique.

Cette question est d'autant plus fondamentale pour les intercommunalités qu'elles doivent faire face à de nouveaux enjeux qui nécessitent **une stratégie de développement économique cohérente**.

En effet, les **grandes entreprises sont à la fois source de stabilité** pour une collectivité car elles emploient de grands contingents d'effectifs salariés **et vecteurs de fragilité**, car les décisions qu'elles prennent sont orientées par des enjeux autres que ceux du développement du territoire. L'enjeu pour les territoires est donc de passer d'une logique de concurrence frontale à une logique de complémentarité entre territoires, à la fois pour favoriser le maintien ou l'accueil d'établissements répondant à une stratégie globale de développement.

Par ailleurs, à l'échelle locale, la croissance n'entraîne pas nécessairement le développement du territoire : des communes peuvent accueillir des activités économiques sans pour autant que leurs retombées ne profitent aux résidents. Le développement économique se doit donc à la fois de capter des activités et des investissements, mais surtout de cultiver son potentiel existant.

Dans ce contexte, le PLUi par sa dimension intercommunale, constitue un cadre de réflexion adapté pour contribuer à la pérennité des pôles d'activités et à leur attractivité. La loi NOTRe du 7 août 2015 réaffirme la pertinence de cette échelle intercommunale pour traiter les questions économiques, en élargissant les compétences des collectivités :

- Suppression de la notion d'intérêt communautaire pour les zones d'activités économiques et les actions de développement économique ; l'intercommunalité peut ainsi « *exercer de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant des actions de développement économique [...] : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle...* » (art L.5214-16 du CGCT)¹.
- Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
- Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme

Aussi, au-delà de l'accueil physique des entreprises, les EPCI doivent s'interroger sur des actions en faveur du commerce et de l'artisanat, du développement touristique ou de l'emploi, à inscrire dans le cadre du projet de territoire porté par le PLUi.

Cette fiche méthodologique a ainsi pour objectif de **présenter une synthèse des problématiques économiques sur lesquelles des EPCI du Club PLUi se sont interrogés** lors de la construction du projet de territoire de leur PLUi, ainsi que **les leviers qu'ils ont identifié pour y répondre dans le PLUi**. Ces retours d'expérience n'ont donc pas vocation à présenter une démarche exhaustive sur le sujet et certains sujets (artisanat, industrie...) y sont beaucoup moins traités que d'autres (commerce).

¹ Sur ce sujet, se référer à l'instruction sur la répartition des compétences de développement économique du 22 décembre 2015, signée par les ministres concernés en date du 1er janvier 2016

Par ailleurs, comme pour d'autres politiques publiques soutenues par le PLUi, il ne s'agit en aucun cas de prétendre que le PLUi constitue le principal levier de développement économique du territoire. Il a cependant un rôle décisif à jouer, par sa capacité à :

- inscrire le projet de développement économique dans le contexte du projet de territoire au global, en donnant les lignes directrices qui faciliteront d'éventuels futurs arbitrages entre usages des sols ;
- faciliter et accélérer ensuite l'émergence de projets ;
- définir les orientations et les règles qui garantiront la qualité des projets et leur inscription effective dans le projet de territoire de l'EPCI.

1. Eléments de cadrage : les attendus d'un PLUi en matière de développement économique

1.1. Le développement économique, un enjeu à articuler avec une gestion économe des espaces

Le code de l'urbanisme impose à l'EPCI lancé dans une démarche de PLUi de s'interroger sur la thématique du développement économique. En effet, l'article L.101.2 du code de l'urbanisme pose le principe fondamental selon lequel l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : « 3° : *La diversité des fonctions urbaines et rurales (...) en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, (...) ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services... ».*

Ces principes fondamentaux orientent donc la thématique du développement économique vers **une approche générale, avec en toile de fond, de forts enjeux de mixité fonctionnelle.**

Le code de l'urbanisme apporte toutefois plus de précisions sur les attendus au sein de chaque pièce du PLUi, en matière de développement économique, avec des objectifs particuliers **sur la maîtrise du développement commercial, la mixité fonctionnelle et la diversité commerciale.** Ces ambitions sont à traduire dans chacune des pièces du PLUi selon le tableau ci-dessous :

Pièce du PLUi	Cadre réglementaire	Référence (Code de l'urbanisme)
DIAGNOSTIC	Le PLUi doit s'appuyer sur un « <u>diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre sociale de l'habitat, de transports, de commerce d'équipements et de services</u> »	L.151-4
PADD	« le PADD arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, <u>l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs</u> »	L. 151-5
OAP	les OAP aménagement « <u>peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces</u> »	L.151-6
REGLEMENT	Des outils réglementaires sont mis à la disposition des EPCI et ont pour principale visée la maîtrise du développement commercial, la mixité fonctionnelle et la diversité commerciale : Le règlement peut « <u>Identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif</u> »	L.151-8

RÈGLEMENT	<p>La partie réglementaire du code de l'urbanisme prévoit aussi que :</p> <p>« Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut :</p> <p>1° Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ; (...)</p> <p>3° Définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ;</p> <p>4° Identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif ;</p> <p>5° Délimiter, dans le ou les documents graphiques, des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels les constructions à usage d'habitation bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 151-28 ; »</p>	R 151-37
------------------	---	-----------------

1.2. La traduction du projet de développement économique au sein des pièces du PLUi

Des outils à disposition des EPCI permettent de traduire spatialement le projet de développement économique au sein de chaque pièce du PLUi.

1.2.1. Le diagnostic

En matière de développement économique, le diagnostic doit pouvoir définir les éléments suivants :

- Le contexte local :
 - Etude sur l'évolution / localisation des emplois sur le territoire et à l'échelle du bassin de vie
 - Lien logement-emploi : étude des migrations domicile – travail
 - Accessibilité des emplois en termes de déplacement
- Les besoins :
 - Analyse offre/demande sur le foncier et l'immobilier d'entreprise
 - Analyse sur la consommation foncière (10 ans) des zones d'activité et sites économiques
 - Analyse de la stratégie foncière intercommunale
 - Analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, pour l'implantation de sites d'activités économiques
- L'armature économique actuelle du territoire intercommunal
 - Principaux sites d'activités économiques
 - Hiérarchisation de ces sites
 - Vocations spécifiques
 - Tourisme



Retour d'expérience : le PLUi de la Communauté de communes de Saint-James

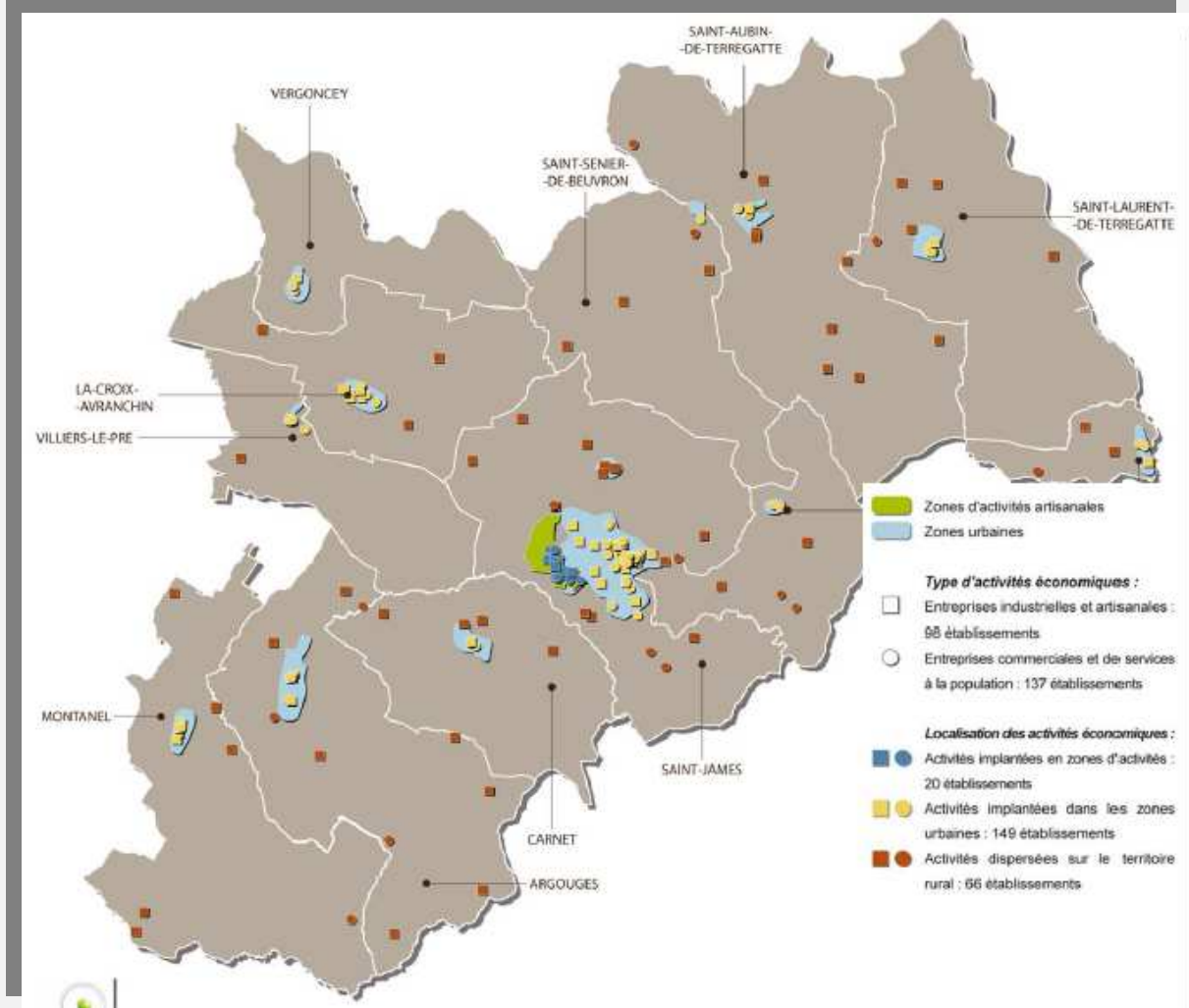
Le diagnostic du PLUi de la **Communauté de communes de Saint-James** (Normandie) a traité la thématique du développement économique dans son diagnostic, en s'articulant sur les sujets suivants :

- Etude de l'appareil commercial :

- **densité commerciale** (« *Les activités économiques et industrielles se concentrent sur le pôle de Saint-James. Les échanges importants vers les pôles extérieurs à l'intercommunalité sont générateurs de déplacements et nuisent à la dynamique commerciale du canton* »),
- **déplacements et évasion commerciale** (« *l'évasion commerciale vers le pôle urbain d'Avranches est très importante : 56,5% des dépenses des ménages de la communauté de communes. Cela s'explique par la proximité et la bonne accessibilité [...] Il est important de faire remarquer que le pôle de Saint-James dispose d'une meilleure capacité à retenir le consommateur sur place principalement en alimentaire (81%)*»),
- **attraction commerciale du territoire** (« *l'attraction commerciale de Saint-James est limitée par les pôles concurrents proches [...] Il est important de faire remarquer que la zone de chalandise du pôle commercial de Saint-James est plus vaste que son territoire intercommunal* »),
- **zones d'activité économiques** (« *l'espace de zones économiques urbanisées représente une surface de 25Ha [...] dans le cadre de la réalisation du PLUi, il conviendra de mener une réflexion orientée vers le confortement des zones économiques existantes* »),
- **typologie des activités économiques** (tertiaire, agricole, industriel),
- **équilibre du territoire commercial et artisanal** (les points faibles identifiés étant des « *cessations d'activités industrielles récentes, des difficultés à maintenir et développer le commerce de proximité, l'absence d'accompagnement des nouveaux artisans...* »)

- Etude sur le tourisme :

- **atouts touristiques** (rappel des sites exceptionnels, et de l'image de prestige liés aux Tricots Saint-James et au Mont Saint-Michel, recensement des lieux d'accueil, du patrimoine (musée, église) et des chemins de randonnées : « *Le projet de PLUi devra permettre de réfléchir à une meilleure connexion ainsi qu'à une valorisation des atouts territoriaux afin de développer le tourisme sur le canton* »),
- **points faibles** (« *faibles retombées touristiques, peu d'hébergements et restaurants, animation touristique peu développée, absence de camping et d'aires d'accueil...* »)



*Illustration : cartographie des types d'activité économique
(Diagnostic du PLUi de la CC de Saint-James)*

1.2.2. Le PADD

Sur la thématique du développement économique, le PADD peut par exemple proposer :

- Une **évolution de l'armature économique** (ex : encadrer le développement du territoire en confortant les pôles urbains et les pôles villageois, renforcer la dynamique commerciale des centres village)
- La **requalification et l'extension prioritaire des zones d'activités économiques et commerciales** existantes.



Retour d'expérience : le PLUi de la Communauté de communes de la Terre des 2 Caps

Le PADD du PLUi de la **communauté de communes de la Terre des 2 Caps** (Nord-Pas-de-Calais) définit l'orientation générale de la politique en faveur du développement économique : « **Développer une économie permettant de maintenir durablement l'emploi et l'attractivité du territoire communautaire** ». L'objectif de renforcer l'armature économique du territoire s'articule autour de quatre sujets.

- **Conserver une agriculture traditionnelle et diversifiée qui s'adapte aux évolutions structurelles**

Le PADD soutient « *le maintien des exploitations d'élevage, en particulier l'élevage de vaches laitières, en favorisant le développement d'une filière courte, [tout en] permettant à l'ensemble des exploitations agricoles du territoire de diversifier leurs activités (tourisme, activités commerciales et artisanale.* »

- **Soutenir les activités liées aux carrières**

- **Consolider l'économie résidentielle du territoire de manière équilibrée et diversifiée**

Le PADD propose des orientations pour chaque levier du renforcement de l'économie résidentielle : **commerces** (« *assurer le maintien d'un tissu commercial, renforcer l'offre de commerces de proximité...* »), **services** (« *prendre en compte l'évolution des besoins des ménages en termes d'accueil et des services pour les enfants et les personnes âgées* »), **artisanat** (« *permettre l'installation et l'extension de locaux d'activités artisanales au sein des villages, sinon prévoir la création de petites zones artisanales-moins de 2 ha- pour les entreprises qui ont besoin de sites structurés...* »).

- **Accueillir les entreprises**

Le PADD rappelle l'engagement de la collectivité pour l'aide à la création d'entreprises locales et prévoit de s'appuyer prioritairement sur les zones d'activités économiques existantes.

1.2.3. Les OAP

Les premiers PLUi approuvés mobilisent peu les OAP pour traduire les objectifs du PADD en termes de développement économique.

Toutefois, certains EPCI ont émis le souhait pour leur futur PLUi de s'appuyer sur les OAP aménagement pour favoriser le maintien des commerces de proximité. En effet, des orientations peuvent y être prises pour améliorer l'attractivité du centre-ville, la qualité paysagère et architecturale des rues et les espaces piétons. Des actions peuvent également être prises en complément du PLUi pour mettre en valeur les entrées de ville (suppression des affichages publicitaires, incitation à visiter la commune...) afin de faire gagner en visibilité les petits commerces de proximité. Depuis la loi ALUR, les OAP peuvent aussi favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant, en cas de réalisation d'aménagement, de construction, de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations destiné à la réalisation de commerces.

A noter que, en l'absence de SCOT, les mesures de régulation commerciales, normalement dévolues à ce dernier, sont insérées depuis la loi ALUR dans les OAP des PLUi. Le SCOT demeure toutefois l'échelle la plus pertinente pour penser ces mesures.

3-1

LA RD 31 DEPUIS BOMPAS

Analyse de l'existant



Située à l'Est de la commune, cette entrée de ville : la route départementale 31 longe un couloir végétal de végétation humide (Carne de Provence et frênes), puis la voie s'ouvre sur la silhouette d'un quartier résidentiel récent et s'amorce sur un dispositif urbain intégré (trottoirs, façades de bâtiments contrastant sur la rue et à l'alignement), avant de pénétrer le cœur de village avec ses façades typiques. Cette entrée restitue le mieux l'identité du village.



La grande prairie de fauche qui permet une ouverture visuelle sur l'entrée du village sera aménagée.






Le parcours d'entrée depuis la route de Perpignan. L'articulation entre les domaines urbain et rural, se fait naturellement grâce au végétal et au traitement de surface des trottoirs.

Orientation d'aménagement



Le traitement et la sécurisation de cette entrée devront être réalisés dans le cadre de l'aménagement du secteur « Les Asparots ». L'objectif est la valorisation et la sécurisation de l'entrée de ville.



Composante naturelle type écran de Carne de Provence

Traitement qualitatif existant : trottoirs larges, terre-plein central et mobilier urbain. Une voie destinée aux modes doux peut être tracée sur les trottoirs.

Ouverture de séquence

Tissu urbain résidentiel

Tissu urbain traditionnel

1.2.4. Le règlement et les activités commerciales

Le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée la **diversité commerciale**, notamment à travers les commerces de détail et de proximité.

Cette **mixité commerciale** favorise en effet le soutien à la consommation locale en proposant une offre commerciale de proximité. L'article R 151-37 du code de l'urbanisme récapitule tous les leviers mobilisables dans un objectif de mixité sociale et fonctionnelle :

« Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut :

1° Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ;

2° Définir, pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur ;

3° Définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ;

4° Identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif »

Quels que soient les leviers réglementaires mobilisés, l'introduction de règles différenciées doit résulter de la poursuite de grands objectifs, notamment de mixité fonctionnelle et sociale. Ces règles doivent donc être nécessaires à la mise en œuvre du PADD et justifiées dans le rapport de présentation.



Retour d'expérience : le PLUi de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps

Le règlement du PLUi de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps (Nord-Pas-de-Calais) prévoit la délimitation d'une zone à vocation principale d'activités économiques mixtes. Dans ce cadre, la réglementation permet de construire une cohabitation harmonieuse entre les différents sites :

« Article UEa2- Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières :

- *Les constructions à usage commercial, sous réserve qu'elles soient compatibles avec les activités antérieurement installées à proximité, notamment avec les activités à caractère industriel »*

La refonte du contenu du PLU, entrée en vigueur en décembre 2015, met en avant deux nouveaux leviers clés au service de la mixité fonctionnelle et du développement commercial :

1. Les destinations et sous-destinations
2. Les règles adaptées au rez-de-chaussée

Mobiliser les destinations et sous-destinations

Le règlement peut différencier les normes de volumétrie (hauteur et emprise au sol) selon la destination du bâtiment et ainsi définir une densité de construction maximum ou minimum. L'intercommunalité peut également choisir de privilégier telle ou telle activité dans une zone donnée : des gabarits incitatifs ou restrictifs sont alors déterminants pour l'accueil de petites, moyennes ou grandes surfaces commerciales. De même, le code de l'urbanisme (L. 151-9), permet au règlement d'interdire certaines activités en précisant « *l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées* ».

Dans le même article, il est indiqué que le règlement « *peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées.* ». Les destinations et sous-destinations autorisées sont listées aux articles R151-27 et R151-28 et permettent d'encourager certaines activités et de moduler les règles pour faciliter leur installation dans le tissu urbain. Ainsi, même s'il est possible pour le PLUi de préciser pour des motifs d'urbanisme, le contenu des catégories énumérées aux articles R151-27 et R151-28, **les dispositions de ces articles ne permettent ni de créer de nouvelles catégories de destination ou de sous-destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie.**



Zoom sur les destinations et sous-destinations dans la refonte du règlement du PLU

Le PLU peut interdire des destinations et sous-destinations, soumettre l'utilisation à des conditions particulières ou édicter des règles spécifiques pour ces destinations et sous-destinations. Le décret

n°2015-1783 du 28 décembre 2015 a réduit le nombre des destinations à 5, créé 20 sous-destinations et actualisé les règles applicables, dans une perspective de clarification et de sécurisation juridique.

Les règles spécifiques devront :

- Tenir compte des besoins particuliers à certaines constructions
- Se limiter aux « sous-destinations » définies nationalement
- Répondre à un objectif de qualité du cadre de vie et de mixité

La liste des destinations et sous-destinations apparaît dans les articles R-151-27 et R 151-28 :

Q ZOOM – LES NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS	
AVANT	APRES
Limitation à 9 destinations	Limitation à 5 destinations et 20 sous- destinations
• Exploitation agricole ou forestière	Exploitation agricole et forestière
• Habitation	• Exploitation agricole
• Hébergement hôtelier	• Exploitation forestière
• Commerce	Habitation
• Artisanat	• Logement
• constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif (CINASPIC)	• Hébergement
• Bureaux	Commerce et activités de service
• Industrie	• Artisanat et commerce de détail
• Entrepôt	• Restauration
	• Commerce de gros
	• Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle
	• Hébergement hôtelier et touristique
	• Cinéma
	Équipements d'intérêt collectif et services publics
	• Bureaux et locaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés
	• Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés
	• Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale
	• Salles d'art et de spectacles
	• Équipements sportifs
	• Autres équipements recevant du public
	Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire
	• Industrie
	• Entrepôt
	• Bureau
	• Centre de congrès et d'exposition

Les définitions et le contenu des sous-destinations seront précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'automne 2016.

Des règles adaptées aux rez-de-chaussée

L'un des freins à la mixité fonctionnelle est l'absence de possibilité d'évolution des surfaces situées en RDC des immeubles de logement. En effet les hauteurs sous-plafond prévues sont, en général, insuffisantes pour accueillir d'autres fonctions que du logement ou des locaux afférents, et n'autorisent pas une évolution des RDC dans le temps vers une activité commerciale ou de service.

Permettre d'imposer une hauteur sous plafond minimale en RDC peut favoriser une mixité qui s'adapterait à l'évolution du marché et des besoins. Elle participe ainsi à la fabrication d'une ville plus résiliente, plus facilement modulable pour accueillir la diversité d'architecture et de fonction nécessaire à ses évolutions.

Le décret de modernisation du contenu du PLU ouvre donc, dans l'article R 151-37, la possibilité d'appliquer des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions. Il s'agit notamment de permettre de réglementer la hauteur sous-plafond des rez-de-chaussée et le niveau bas du plancher « habitable ».

2. Premiers éléments de retour d'expérience sur certains leviers de développement économiques mobilisés dans les PLU

2.1. Commerce et artisanat

Les enjeux

Pour rendre le commerce attractif, il faut **induire une attractivité globale** qui passe par la qualité et la commodité des espaces publics, du cadre bâti et la qualité des devantures commerciales. Elle passe aussi par la densité en logement aux abords des espaces commerciaux, par la densité commerciale elle-même, ainsi que l'accessibilité multimodale.

Cette attractivité (à mesurer à la fois pour le porteur de projet et la clientèle) sous-tend un minimum de **mixité fonctionnelle**, comme décrit ci-dessus.

Or le soutien de ces commerces et artisanats est crucial pour l'intercommunalité, car ils favorisent la vie en commun, l'animation des centre-bourgs et attirent de nouveaux foyers.

Le cadre législatif

Le code de l'urbanisme affirme et protège la liberté d'entreprendre. Aussi, la réglementation sur le sujet des commerces et de l'artisanat est peu prolix. Toute décision de réglementation par rapport au commerce doit ainsi être motivée.

Deux articles du code de l'urbanisme peuvent toutefois être pris en compte dans la réglementation relative à l'aménagement commercial :

- L142-4 : Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, il ne peut être délivré [...] d'autorisation d'exploitation commerciale [...] à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible
- L214-1 : Le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption institué par le présent chapitre les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux



Zoom sur le droit de préemption urbaine (DPU)

La loi ALUR a instauré le droit de préemption **comme un exercice de plein droit par les EPCI à fiscalités propres, compétents en matière de PLU** (ce transfert nécessitait auparavant l'exercice de deux compétences : élaboration des documents d'urbanisme et ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)).

Par conséquent, **l'EPCI dispose à la fois du pouvoir d'instituer le DPU, et le pouvoir d'exercer le DPU.**

Toutefois, même si l'EPCI est titulaire du DPU à la place des communes membres, il ne peut préempter que pour des opérations relevant de ses compétences statutaires.

La préemption offre à l'EPCI l'opportunité de devenir propriétaire de locaux commerciaux et donc d'en décider de l'occupation. Ce dispositif permet ainsi d'agir sur les équilibres commerciaux : éviter la tertiarisation, assurer le maintien d'artisans de proximité, créer les conditions nécessaires pour l'installation d'activités identifiées comme manquantes...

Exemple de questionnements à se poser

- **La concurrence boutiques et grandes surfaces** : quelle implantation pour quels commerces ? quelle spécialisation des boutiques de centre-ville pour se différencier des grandes surfaces ?
- **Les formes de commerce alternatives** : quelles sont les autres formes de commerce existantes pour aider à maintenir le commerce de proximité (marchés couverts, points de multi-services, activités en circuit court ...) ?
- **La mixité fonctionnelle sur le territoire** : comment concilier le commerce avec d'autres fonctions ?
- **L'attractivité du territoire** à travers le chemin piétonnier : pour aider au maintien des commerces de proximité, comment augmenter le trafic au sein des centres-bourgs ? Comment favoriser le confort et l'invitation à la déambulation dans les centres-villes ?
- **Les lieux de livraison** : Dans un souci de préservation de l'espace et de mixité fonctionnelle, comment encourager la mise à disposition d'espaces logistiques à mutualiser ? Quelles possibilités pour les implanter à proximité des centre-villes ?

Y répondre dans le PLUi

Le PLUi propose plusieurs outils pour construire un territoire attractif et dynamique.

En effet, l'EPCI peut veiller à **hiérarchiser les implantations commerciales** selon qu'elles soient en centre-ville, centre-quartier ou pôle périphériques, pour répondre aux objectifs de :

- Maintenir l'équilibre des activités dans un souci de concentration et de densification
- Eviter l'émiettement et l'étalement du commerce

Pour répondre à cette ambition, il est par exemple possible de repérer sur le plan de zonage **des linéaires commerçants**, pour lesquels seront créés des secteurs de mixité commerciale.

Concernant l'implantation de ZAE, il est recommandé de **favoriser la requalification des zones d'activités existantes et rechercher d'éventuelles synergies avec des territoires voisins**. La question des infrastructures de transport qui desservent les ZAE est également importante à traiter pour anticiper des phénomènes d'enclavement de certaines zones, uniquement desservies par des axes routiers. D'autre part, pour éviter la surconsommation d'espaces, une étude doit être réalisée sur le potentiel des ZAE déjà existantes, avant la construction de nouvelles ZAE (identification de parcelles sans bâti, analyse de la vacance des bâtiments sur le territoire...)



Retour d'expérience : le PLUi de la CA du Boulonnais (en cours de rédaction)

Le développement économique est l'un des axes forts du PLUi de la communauté d'agglomération du Boulonnais (Nord-Pas-de-Calais) : « *le projet de la Communauté d'Agglomération devra en premier lieu, infléchir la baisse démographique en répondant au manque de logements, développer la création d'emplois à travers le développement économique du territoire et la mise en valeur de son potentiel d'attractivité* ».

Dans ce cadre, l'ambition portée par le **PADD est de conforter l'armature commerciale en renforçant la dynamique commerciale des centres-bourgs** : « *il n'apparaît pas nécessaire d'envisager sur les 10 ans à venir l'émergence de nouveaux pôles commerciaux mais plutôt de confirmer la configuration actuelle en procédant à un certain rééquilibrage qui permette aux centralités commerçantes de bénéficier d'une activité accrue. [...] Il s'agit d'infléchir un rapport parfois trop concurrentiel entre les pôles commerciaux d'un côté et les centralités commerçantes de l'autre, en établissant une relation complémentaire* ».

Aussi, lors de la rédaction du **règlement, une réflexion a été engagée sur la définition des activités commerciales / artisanales à autoriser dans chaque zone**. Le règlement a également eu pour visée le rééquilibrage potentiel de développement commercial : interdire des activités commerciales dans certains quartiers résidentiels pour les autoriser en centre-bourg.

Lors de la rédaction du PLUi, la collectivité a été en outre confrontée à plusieurs autres problématiques :

- Comment gérer la cohabitation des activités artisanales et résidentielles (nuisances) ?
- Quelle est la vocation réelle des ZAE (activités industrielles ? commerciales ?)
- Quelle superficie maximale autoriser dans les zones urbaines mixtes ? Quid de la superficie possible de stationnements ?



Zoom sur la prise en compte des Zones d'Activités Economiques dans le PLUi

Une étude réalisée par la DREAL des Pays de Loire et présentée par la DDTM14 dans le cadre du Club PLUi Normandie réinterroge la pertinence du modèle des zones d'activités économiques, au regard des impacts suivants :

- La consommation importante de terres agricoles et naturelles avec augmentation de la pression foncière sur ces terres
- Des réponses standardisées apportées à des besoins différenciés des entreprises
- Un affaiblissement des centralités urbaines au profit des périphéries
- Une atteinte à la qualité des paysages

Face à ces écueils, la collectivité via le PLUi, peut limiter la construction pour certaines activités ou proposer une offre foncière en tissu urbain complémentaire à l'offre en ZAE périphériques, qui permette de diversifier l'offre pour mieux répondre à la diversité des situations. L'étude propose ainsi plusieurs critères d'aide à la localisation des ZAE, au regard de ces enjeux.

Où localiser les ZAE ?

Plusieurs facteurs d'attractivité d'un site sont à étudier pour y installer une ZAE :

- La connectivité (routier, desserte numérique...)
- La visibilité commerciale (être vu, effet vitrine)
- Les économies liées à la proximité des clients et des fournisseurs
- La capacité à recruter puis fidéliser le personnel (cadre de vie, facilités de stationnement, desserte de transports en commun, crèche...)
- Des frais immobiliers limités
- Des conditions d'implantation faciles et rapides (coûts de construction et loyer limités)
- Des facilités de fonctionnement au quotidien (voisinage, stationnement, facilités administratives...)
- Des capacités pour répondre aux évolutions conjoncturelles ou structurelles de l'activité (terrain qui offre la possibilité de réaliser des extensions)

Au regard de ces critères, l'étude de la DREAL des Pays de la Loire préconise le développement d'une offre économique en tissu urbain.

Pourquoi inciter les entreprises à s'installer en tissu urbain ?

Les avantages pour les collectivités à attirer les entreprises en tissu urbain sont rappelés par l'étude :

- La revitalisation des bourgs et villes (les flux profitent aux commerces autour des entreprises, pérennisation des services publics...)
- La mutualisation des services collectifs (équipements, services réalisés initialement pour l'habitat tels que les infrastructures, les routes...)
- Le soutien des entreprises déjà implantées dans le tissu urbain
- La sécurisation urbaine en termes de protection du matériel, des locaux...
- La limitation de la dépendance à l'automobile
- La facilitation de la reconquête de friches industrielles : une friche économique existante est plus facilement convertible au profit de nouvelles exploitations économiques que pour l'habitat (problématique de la dépollution des sols notamment et de la réutilisation des bâtiments)
- La densification de zones non disponibles pour l'habitat dans les bourgs (implantations peu attractives, proximité d'une route...)

Quels sont les leviers dont disposent les collectivités pour maintenir cette offre en tissu urbain ?

Plusieurs actions sont à prévoir, notamment lors de la rédaction du PLUi, pour maintenir l'offre économique au sein du tissu urbain :

- Prévoir une offre suffisante pour accompagner les entreprises dans leur fonctionnement quotidien, en prenant en compte la demande adressée par les entreprises sur le territoire.
- Accompagner la commercialisation de cette offre, qui demeure théorique au stade de l'élaboration du PLUi
- Accompagner les entreprises dans leur développement
- Se donner la possibilité de gérer les valeurs foncières dans le tissu urbain (ex : droit de préemption)
- Conserver la vocation économique des friches (PLUi)
- Proposer une offre attractive pour les entreprises dans les nouvelles opérations d'aménagement (PLUi)
- Limiter le foncier à vocation économique périphérique (PLUi)

2.2. Agriculture

Les enjeux :

Le maintien des exploitations agricoles est une problématique souvent évoquée dans les PLUi ruraux. Le sujet de l'agriculture y est analysé sous l'angle du développement économique, notamment en termes d'emplois en milieu rural. La question se pose avec une grande acuité dans certains territoires où la financiarisation du foncier agricole et l'accaparement de certaines terres agricoles ou viticoles par des investisseurs peuvent avoir pour effet d'empêcher le développement d'exploitants ou de nouveaux agriculteurs en raison des prix pratiqués et de l'absence de transactions foncières.

Ces enjeux sont d'autant plus prégnants pour la collectivité si l'on considère l'ensemble de la filière portée par l'agriculture : métiers d'agro-alimentaire, gestion du foncier agricole et promotion du territoire.

Deux grands types de stratégie d'intervention sont ainsi avancés par les collectivités :

- **Préserver la structuration actuelle du monde agricole** dans une logique défensive
- **Accompagner la mutation du monde agricole**, en développant par exemple des systèmes de vente directe par les exploitations aux consommateurs (création de plateformes commerciales, approvisionnements courts à mettre en place dans les cantines...)

Par ailleurs, le développement d'une activité agricole en milieu périurbain ou urbain peut aussi constituer un enjeu important pour certaines collectivités. Le sujet n'a cependant pas encore été abordé en Club PLUi

Cadre législatif

La Loi portant Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 novembre 2014 (LAAF) et la loi pour la croissance et l'égalité des chances économiques ont modifié certaines dispositions de la loi ALUR sur le sujet de l'agriculture.

L'article 25 relatif à la constructibilité des zones N et A (art L.123-1-5 II du Code de l'Urbanisme) modifie ainsi **les possibilités de construction sur les zones N et A.**

En effet, le règlement peut désigner en zone A les bâtiments pouvant bénéficier d'un changement de destination après avis conforme de la CDPENAF (Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers); les extensions et annexes des bâtiments à usage d'habitation sont possibles en zones N et A.

Ces mesures apportent donc de la souplesse à condition de ne pas compromettre la qualité agricole et paysagère du site. Le règlement du PLUi doit préciser les conditions permettant d'assurer **l'insertion de ces extensions et annexes et la compatibilité avec le maintien agricole** (densité, hauteur, implantations...). Tant que ces dispositions ne sont pas présentes dans le règlement du PLU, ces évolutions du bâti ne sont toujours pas possibles. Il n'y a pas d'extension possible pour les autres bâtiments, sauf celles nécessaires à l'exploitation ou au service public.

La délimitation des zones qui autorisent les extensions et annexes doivent être soumis pour avis simple à la CDPENAF.

Exemples de questionnements à se poser

Plusieurs facteurs de risque peuvent être questionnés, afin de préserver l'activité agricole :

- Comment préserver le foncier agricole (dans un contexte de pression foncière liée à l'étalement urbain) ?
- Comment limiter le morcellement des exploitations, et plus généralement l'impact des zones d'urbanisation sur l'activité agricole ? (notamment sur les sièges au regard des périmètres de réciprocité²)
- Comment appréhender les « points noirs » (voies trop étroites ou franchissements routiers inadaptés) pour la circulation des véhicules agricoles et l'accès aux parcelles agricoles ?

Il s'agit en traitant ces questions d'éclairer notamment la stratégie d'investissement des exploitants, et de transmissions des outils de production.

Par ailleurs, une réflexion peut être lancée sur la **dimension partenariale à construire**, pour soutenir l'agriculture.

Les collectivités sont en effet le plus souvent amenées à travailler avec :

- Les chambres consulaires (ex : construction d'une charte « Agriculture et urbanisme » en 2014 par la chambre d'agriculture de Bretagne, et signée par les élus)
- Les sociétés d'aménagement foncier et établissements ruraux
- Les associations comme les AMAP.

Y répondre dans le PLUi

Le PLUi n'a pas vocation à réglementer l'activité agricole mais uniquement à réaliser un zonage. Il ne peut ni interdire, ni obliger à un type d'agriculture particulier.

² La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 introduit un principe de réciprocité en imposant aux constructions d'habitations et immeubles habituellement occupés par des tiers un éloignement par rapport aux bâtiments agricoles afin de permettre aux exploitations d'exercer normalement leur activité. Son champ d'application a ensuite été étendu aux changements de destination des constructions.

Les chartes d'agricultures, les agendas 21 pourront, eux, permettre de s'exprimer sur le type d'agriculture souhaitée.

Toutefois, la question économique de l'agriculture est souvent analysée dans les diagnostics des PLUi. En parallèle de ce document d'urbanisme, des diagnostics spécifiques agricoles peuvent être menés par les chambres d'agriculture (*exemple de la communauté de communes du canton de Champtoceaux – Maine-et-Loire, pour laquelle un diagnostic agricole spécifique est mené par la Chambre d'agriculture en parallèle de la construction du PLUi*).

Dans ce cadre, l'objectif est **d'identifier les espaces utilisés à des fins agricoles, afin de mieux les appréhender et les préserver pour assurer le maintien de cette activité économique**. Il s'agit ainsi de prendre en compte non seulement les activités agricoles en place, mais aussi le potentiel agronomique des sols, les projets de développement des exploitants et des éventuelles installations futures.



Retour d'expérience : le PLUi de la communauté de communes des Trois Pays (Pas-de-Calais)

Pour affirmer la composante agricole du projet de territoire, le PLUi peut s'articuler avec d'autres dispositifs tels que les Zones Agricoles Protégées ou bien le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), qui lui, relève d'une politique du Conseil Général. La communauté de communes des Trois Pays a ainsi assuré la cohérence entre le PLUi et le PAEN, qui s'inscrit dans les zones A.



Retour d'expérience : Le PLUi de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers

Le PLUi du Grand Poitiers (Poitou-Charentes) présente un diagnostic détaillé de l'activité agricole sur son territoire. Ce diagnostic a été bien plus loin que les sujets sur lesquels le PLUi en tant que tel effectue des prescriptions, mais a contribué à l'élaboration d'un projet de territoire solide sur la question. Les sujets suivants ont notamment été étudiés dans le diagnostic :

- **Surfaces Agricoles Utilisées (SAU)** : notion normalisée dans la statistique agricole européenne. Elle comprend les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abris, jardins familiaux...), les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes (vignes, vergers...)
- **Exploitations agricoles** : nombre, typologie (GAEC, EARL...), âge des exploitants, type d'élevage/culture
- **Maraîchage** : une étude a été réalisée afin de disposer de « *références concernant la consommation en eau et en intrants de différents systèmes de production tels que le maraîchage. Grâce à l'utilisation de différents critères liés aux volumes de productions escomptés à l'hectare, aux types et aux quantités d'intrants utilisés, à la consommation en eau, au besoin en main d'œuvre ou au bien aux résultats économiques attendus, des références ont pu être établies selon 3 systèmes de production* »
- **Agriculture biologique et circuits courts** : le diagnostic traduit les limites à transformer une agriculture conventionnelle en agriculture biologique : « *les petites structures diversifiées ont été les*

premières à se convertir à l'agriculture biologique. Pourtant, ce modèle est bien loin de celui existant actuellement sur le territoire de grand Poitiers »

En effet, malgré les diminutions de rendements en agriculture biologique, le prix payé au producteur est élevé et les charges diminuent, générant des revenus équivalents un système équivalents à un système conventionnel. Mais pour un exploitant en agriculture conventionnelle, la conversion passe par une gestion du risque (technique, économique, social), ainsi que par une mutation profonde de la gestion de l'exploitation.

« Les délais de conversion sont relativement longs : entre 6 semaines (œufs) et un 1 an (bovins, équidés) pour les productions animales, 2 ans pour les cultures annuelles, 3 ans pour les cultures pérennes (viticulture, arboriculture...)

- « **Agriculture raisonnée** » (qualification)
- **Demande sociale et développement** : sont étudiés les circuits de commercialisation, qui amènent trois questions :
 - o « Comment organiser la logistique de façon durable ? »
 - o « Quels sont les lieux de distribution les plus adaptés pour la vente en circuit courts ? »
 - o « Comment assurer la promotion des circuits courts auprès du grand public ? » (gestion en parallèle du PLUi)
- **Typologie des espaces agricoles** : le PLUi met en exergue un phénomène de spécialisation agricole qui conduit à « l'émergence d'une agriculture déconnectée de l'économie locale. En effet, les activités de diversification ne pas représentées. Or, la proximité de la ville offre des opportunités qui peuvent s'exprimer de différentes façons :
- **Vente directe à la ferme** : Accueil à la ferme de groupes ou de classes d'enfants nécessitant peu d'investissements sur l'exploitation
- **Offre de loisir**
- **Création de chambres d'hôtes**
- **Participation à l'entretien du paysage ou des chemins.** »

Sont également précisés **les enjeux économiques liés au maintien des exploitations agricoles** : *« Il est nécessaire dans un premier temps, de garantir la pérennité des exploitations agricoles. Cette pérennité du foncier leur permettra de bénéficier d'une sécurité dans leurs investissements par l'affirmation claire d'une stabilité du zonage du PLU. Cette mesure permettra aux agriculteurs de définir des objectifs à moyen terme pour leur exploitation et incitera les chefs d'exploitations à contractualiser [...] De même, le développement de filières de diversification au sein de l'exploitation permettra d'assurer une plus-value au foncier et ainsi assurer la pérennité de l'exploitation agricole ».*

Enfin, sont précisés des **objectifs pour faire face à ces enjeux** :

« Pour faire face à de tels enjeux, il est nécessaire d'élaborer un projet agri-urbain, qui peut se décliner en 5 axes :

- *Contribuer au maintien de l'activité agricole sur le territoire communautaire*
- *Développer la communication entre les agriculteurs, les élus et les professionnels du monde agricole*
- *Permettre à l'agriculture d'intégrer une vision périurbaine dans ses projets de développement*
- *Concilier agriculture et respect de l'environnement*

- *Localiser les zones agricoles sensibles »*

Pour mettre en œuvre ces orientations, plusieurs actions sont mises en avant par le diagnostic :

- *« Continuer l'observatoire du foncier destiné notamment à prévenir l'apparition de friches ou la disparition de sièges d'exploitation »*
- *Valoriser les espaces agricoles menacés ou en friches par la création de jardins familiaux, la mise à disposition de parcelles aux particuliers ou la création de jardins d'insertion*
- *Accompagner les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, en particulier sur les zones agricoles sensibles, pour une production de qualité ou favoriser l'amélioration et l'entretien du paysage »*

2.3. Aménagement numérique

Les enjeux

Le déploiement d'infrastructures numériques à très haut débit représente un enjeu majeur pour les territoires, **en termes de compétitivité des entreprises, d'attractivité des collectivités et de développement de nouveaux services pour les administrés**. Il constitue également un fort potentiel de croissance durable.

Dans ce cadre, la notion d'échelle est déterminante : en effet, l'échelle intercommunale est la taille critique minimale pour mutualiser les équipements et les aménagements.

La stratégie du développement du numérique passe ainsi par le développement simultané de trois axes, dont l'un sera traité prioritairement par le PLUi

- **Développement des infrastructures**
- Développement des usages
- Développement des formations

Le développement des infrastructures :

Le PLUi peut encourager le développement de plusieurs types d'infrastructures, en faveur de l'aménagement numérique du territoire :

- **Les espaces publics numériques**, facilitant l'accès aux nouveaux outils numériques, et proposant des formations pour monter en compétence dans ce domaine. Par exemple, les visio-guichets 50 et les points infos 14 offrent un accès à des services comme Pôle emploi, la CAF, des services juridiques... Le département contractualise avec chacun des services, et accompagne les collectivités dans la construction de ces lieux. Un médiateur présent sur place aide les administrés à être mis en relation avec les services publics.
- **Les télé-centres** accueillant des espaces de télétravail et au sein desquels les utilisateurs peuvent retrouver des conditions de travail.
- **Les zones d'activités multiservices (znm)**, lieux bénéficiant du très haut débit, avec un médiateur à disposition des utilisateurs. Plusieurs services sont proposés aux usagers (selon les znm) tels que la visio conférence, et des espaces numériques d'entreprise (ENE) pour une aide à la formation

Des réflexions particulières dans le PLUi peuvent donc être menées **pour identifier les zones les plus pertinentes pour accueillir tous ces équipements**.

Cadre législatif :

Le code de l'urbanisme fait référence au « développement des communications électroniques », au sein de l'article L 151-5 :

« Le projet d'aménagement et de développement durable définit les orientations générales concernant [...] le développement des communications électroniques... »

Le code de l'urbanisme précise aussi que le règlement peut imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des critères de qualité renforcés, en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

Le code de l'urbanisme présente ainsi l'aménagement numérique comme une politique publique regroupant l'ensemble des actions qui conduisent à développer des infrastructures, les services et les usages liés à cette activité.

Concrètement, le déploiement des réseaux télécom a été ouvert à la concurrence en 1998. Donc, normalement, la collectivité n'a pas à intervenir sur les réseaux télécom, qui sont gérés par des opérateurs privés. Or, ceux-ci n'interviennent que dans les zones rentables donc les zones denses.

Aussi, pour réduire la fracture numérique, le législateur a fait évoluer la réglementation en permettant aux collectivités d'intervenir (L1425-1 du CGCT) sans qu'elles fassent obstruction à la concurrence : *« les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent [...] établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques »*.

Exemple de questionnements à se poser

- Projet numérique du territoire :
 - o Quels indicateurs disponibles étudier pour réaliser un diagnostic numérique du territoire ?
 - o Comment articuler aménagement numérique et planification des sols ? (garantie d'une desserte numérique pour les zones à urbaniser)
 - o Comment hiérarchiser des zones d'activités à étendre, selon le débit accessible sur chacune de ces zones ?
 - o Comment anticiper la montée en attractivité de secteurs qui feraient l'objet d'une montée en débit ?
- Infrastructures :
 - o Quels services/infrastructures la collectivité souhaite-t-elle développer ?
 - o Quid de l'implantation de fermes de données (datacenter) dans des zones d'activités pour envisager une réutilisation de la chaleur produite par les entreprises proches ?

Y répondre dans le PLUi

Les échanges en Club territorialisé (Basse-Normandie, janvier 2015) montrent que les bureaux d'études éprouvent des difficultés à intégrer la problématique de l'aménagement numérique, lors de **la réalisation du diagnostic**. Il est intéressant de leur demander de réaliser des cartes, mais surtout d'analyser les zones à enjeux, et réaliser des projections à 5 ans sur ces zones (en utilisant les moyens disponibles comme des dessins par exemple).

Par ailleurs, comme décrit précédemment, le **règlement** peut imposer de respecter des critères de qualité renforcés, en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

Des prescriptions peuvent être données sur les critères de qualité renforcés : il n'est pas possible de privilégier une technologie ou un opérateur. Il est donc conseillé de réfléchir en termes d'usages (par exemple, il s'agit de développer une technologie qui permette d'accéder à la télévision par internet). Il est possible de fixer des « *obligations de résultat* » mais pas « *des obligations de moyens* ».

Anticipation des infrastructures numériques dans le PLUi

Le règlement du PLUi doit veiller à ne pas empêcher le déploiement des équipements numériques (armoires de rue, points de mutualisation,...) tout en adoptant les mesures permettant de garantir leur intégration optimale dans le paysage. Cette stratégie nécessite une anticipation de ces infrastructures dans le PLUi.

Concernant les antennes (wifimax), celles-ci peuvent à titre d'exemple, être montées sur des châteaux d'eau, au sein de rochers fictifs, sur des bâtiments ; le site internet d'Orange propose des exemples d'intégration de ces infrastructures au paysage : <http://homo-mobilus.fr/reseau-mobile/portraits-d-antennes>

Recensement des fourreaux

Il s'agit d'anticiper les fourreaux selon la stratégie de déploiement (dans les maisons, les immeubles, les zones d'activités, sous les routes), les recenser, identifier leur propriétaire.

Il est à noter que mettre des fourreaux en attente sous la route génère des coûts de fonctionnement. Il est plus facile de mener une politique patrimoniale de fourreaux lorsque les projets très haut débit sont bien avancés.

Les opérateurs peuvent fournir des données auprès d'acteurs publics qui le demandent, mais il vaut mieux s'appuyer sur un recensement exhaustif. En effet, au moment de l'appel d'offres, les opérateurs auront plus d'appétence à déployer des infrastructures dans des zones où ils vont accéder facilement à l'information. On peut ainsi conseiller la mise en place de système d'information unique et à jour recensant ces fourreaux sur un territoire le plus large possible.

Mise en place d'un dispositif de veille

Il s'agit de surveiller ce qui se passe sur le terrain, sur cette thématique, pour éventuellement adapter les documents d'urbanisme selon les incidences constatées.

A noter que deux guides de références sont disponibles sur cette thématique :

- [Aménagement numérique et documents d'urbanisme – Eléments de méthodologie](#) (juin 2013)
- <http://www.ant.developpement-durable.gouv.fr/brochure-amenagement-numerique-et-documents-d-a668.html> Etude pour l'intégration des enjeux de l'Aménagement Numérique des Territoires dans les documents d'urbanisme et de voirie, Pôle Aquitain pour une Société de l'Information (janvier 2014)
- <http://www.aecom.org/Vous-informer/Juridique-TIC/Communications-electroniques/Amenagement-numerique/Etude-AEC-pour-l-integration-des-enjeux-de-l-ANT-dans-les-documents-cadre-de-l-Urbanisme>



Retour d'expérience : le PLUi de la communauté d'agglomération du Pays de Flers (CAPF)

Une journée de travail sur le PLUi a été proposée à l'ensemble des acteurs, au cours de laquelle la forte participation des élus et des techniciens a démontré leur mobilisation sur le sujet de l'ANT et une véritable prise de conscience de cette problématique.

Les objectifs de cette journée étaient multiples :

- Partager/ Faire circuler de l'information sur les NTIC ;
- Identifier les secteurs à enjeux pour une desserte en Très Haut Débit ou en Haut Débit ;
- Repérer les outils et les documents pouvant être étudiés dans le cadre de la démarche de PLUi

Cette journée a permis de faire prendre conscience aux élus qu'ils devaient **réfléchir concomitamment au PLUi et à l'ANT (Aménagement Numérique du Territoire), tout en s'impliquant dans l'élaboration du SDTAN** (Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique).

Les résultats de cette prise de conscience ont été très bénéfiques :

- Un élu référent sur l'ANT à la CAPF ;
- Un technicien référent désigné à la CAPF au sein de la Direction Aménagement ;
- Un partenariat renforcé avec le CG61 et une participation active de la CAPF dans l'élaboration du SDTAN ;
- Une modification des statuts de la CAPF qui a pris la compétence « élaboration, suivi, participation aux études de planification sur l'ANT ;
- Une meilleure réflexion sur l'ANT dans l'élaboration du PLUi ;
- La décision d'élaborer un SLAN (Schéma Local d'Aménagement Numérique).

Au moment de la réalisation du **diagnostic du PLUi**, la DREAL et le CETE ont accompagné l'EPCI dans l'intégration des données de la DREAL sur les débits internet de la CAPF :

- Délimitation de zones blanches (zones non desservies par l'accès à l'internet haut débit) ou grises (zones dans lesquelles n'est présent qu'un seul opérateur)
- Définition du nombre de bâtiments desservis ou non

Parallèlement à la démarche de construction du PLUi, une réflexion a été engagée sur les dessertes des réseaux, par conséquent la définition de zones plus ou moins sensibles.

Ces informations relatives à la desserte du réseau ont été complétées par un repérage des secteurs à enjeux :

- Activités économiques (zones d'activités économiques) ;
- Activités touristiques ;
- Secteur d'habitat dense ;
- Equipements de formation, santé.

Cette collecte d'information a été réalisée par un groupe de travail auprès de techniciens et d'élus, en repérant sur une carte l'ensemble des sites publics, privés,...

Le PADD prend en compte le fait qu'Orange ait répondu à l'appel d'offre concernant la commune de Flers. Le Très Haut Débit y est donc prévu pour 2015.

Le PADD fixe également l'objectif de monter en débit pour certaines zones :

- Les zones d'activité, les équipements de formation et de santé

- Les centres bourgs (du fait de la densité et de la présence de services)
- Les sites touristiques (qui peuvent être en zone rurale)

Il est clairement annoncé que les hameaux ne seront pas desservis en THD (même démarche que dans le cadre de l'assainissement).

A noter que la CAPF a été acteur de la politique numérique, et participe à 50% des frais d'investissement de la montée en débit. Il est également important de discuter avec le Conseil Départemental, car il est nécessaire que les secteurs les plus sensibles soient montés en débit en 1^{ier}.

Concernant le **réglement**, il s'agit dans un premier temps de veiller à l'intégration paysagère des éléments d'infrastructures, mais peu de choix sont disponibles.

Le règlement doit permettre le développement de ces infrastructures, en adoptant notamment des dispositions adaptées sur les hauteurs et ainsi permettre l'implantation d'antennes et de pylônes.

En termes de zonage :

- Les zones AU ont été sélectionnées dans la continuité des zones urbaines et servies par d'autres réseaux.
- L'EPCI n'est pas soumis à des pressions foncières, aussi l'ouverture des zones AU n'a pas été contrainte à la desserte en NTIC.
- Des zones d'accueil des infrastructures doivent être prévues dans les lotissements.

Par conséquent, le PLUi a été rédigé pour permettre au mieux le développement de ces infrastructures. Parallèlement, le groupe de travail constitué des différentes communes au niveau de leurs directions, permet de mener une réflexion permanente sur le développement du numérique et du digital.

En septembre 2014, les statuts de la CAPF ont été également modifiés dans l'objectif d'assurer la maîtrise d'ouvrage et le cofinancement du développement numérique.

2.4. L'environnement, levier de développement économique

Le 22 juillet 2015, a été adopté le « projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte ». Ce texte concilie notamment environnement et économie en plaçant l'environnement au service de l'emploi (+ 100 000 emplois sur 3 ans).

D'après les retours terrains, les EPCI peuvent rencontrer des difficultés à « croiser l'économie et l'environnement » et à anticiper cette interaction lors de la construction de leur projet de territoire. L'environnement comme levier de développement économique est donc encore peu considéré par les collectivités.

Aussi, plusieurs initiatives ont été lancées pour aider les EPCI sur le sujet, dont l'appel à projet porté par le Ministère de l'Ecologie « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPcv : territoire qui produit plus d'énergie qu'il n'en consomme).

A titre d'exemple, la Communauté de Communes de Matour et sa Région, en partenariat avec la communauté de communes voisine du Clunisois, a été retenue en 2015 à cet appel à projet. En s'engageant dans cette démarche, la collectivité s'attend aux résultats suivants (dont une réellement en lien avec le PLUi) :

- **Un projet politique de territoire** : une mobilisation de l'intercommunalité autour d'un enjeu majeur de développement, en associant un maximum d'acteurs et de ressources pour de nouvelles solidarités territoriales, notamment ville-campagne
- Un impact financier positif direct : allègement de la facture énergétique locale, moindre dépendance énergétique du territoire face aux énergies fossiles
- Une réelle redynamisation de l'économie locale : développement et renforcement de filières locales créatrices d'emplois non délocalisables (énergies renouvelables, bâtiments)

De plus, les intercommunalités peuvent **se faire accompagner par des partenaires tels que les PNR**, pour les aider à construire un projet de développement économique porté par des actions en faveur de la transition énergétique.



Retour d'expérience : la participation du PNR des Caps et Marais d'Opale à la construction du rayonnement économique du territoire

Le territoire des Caps et Marais d'Opale, reconnu « patrimoine naturel » comprend 154 communes entre Calais, Boulogne et Saint-Omer. Ce territoire est reconnu « patrimoine naturel ».

Représenté par un syndicat mixte composé d'élus des communautés d'agglomération, des communes et de représentants des CCI et chambres d'agriculture, le PNR regroupe 8 PLUi.

Dans ce cadre, le PNR a élaboré une charte traitant des thématiques de biodiversité, agriculture, patrimoine historique, développement économique. Il n'existe pas de lien juridique entre cette charte et les PLUi. Toutefois, le PNR peut intervenir au cours de l'élaboration du PLUi, en qualité de personne publique porteuse de projet.

Le PNR a ainsi proposé plusieurs leviers en faveur du développement économique, et s'appuyant sur la transition énergétique :

- Le soutien à la filière bois énergie (PLUi)
- Le développement des énergies renouvelables
- L'animation des filières éco-rénovation et d'éco-construction

Le soutien à la filière bois énergie

Pour la filière bois-énergie, une réflexion est en cours avec les communes ayant des espaces boisés : l'objectif est de travailler sur la détermination des espaces de boisement dans les documents du PLUi. Une autre action consiste à mettre en place des chaudières avec les agriculteurs qui récupèrent la matière première sur leur propriété. Par ailleurs, une aide est apportée aux agriculteurs pour réaliser des plans de gestion de leurs ressources.

3. Eléments de conclusion

Les expériences de PLUi décrites ci-dessus illustrent bien l'engagement croissant des intercommunalités en faveur du développement économique de leur territoire.

Alors que les actions des EPCI pouvaient auparavant se cantonner à une logique d'aménagement de zones d'activités, l'étude des PLUi présentés ci-dessus montre que les collectivités endossent désormais le rôle d'animatrices du tissu économique local.

L'une des conditions qui ressort néanmoins de ces expériences est **la nécessaire concertation** avec les acteurs économiques du territoire, pour faire émerger des politiques locales. Par exemple, le monde agricole doit être associé aux projets relatifs au développement de circuits de commercialisation courts, ou d'agriculture biologique. De même, la question de revitalisation du centre-bourg doit être abordée avec les commerçants de proximité.

Un autre facteur de succès mis en exergue par ces expériences est la **favorisation de projets d'expérimentation**. En temps de restrictions budgétaires, des projets d'expérimentation peuvent être encouragés via des appels à projets portés par les régions ou l'Etat. L'intérêt est en effet de « stimuler à faire autrement », tout en dégageant de nouvelles ressources financières pour le territoire.

Enfin, **un travail de priorisation** sur l'ensemble de ces leviers présentés est à réaliser pour se donner les moyens de construire un vrai projet de territoire et non pas réaliser une liste de thématiques éparses. A ce titre, le PLUi garantit l'élaboration d'un projet de territoire opérationnel, car il amène les élus et porteurs de projets à réaliser des choix, en phase avec la réalité du territoire.

Annexe – Bibliographie

- Compte-rendu du club territorialisé Nord-Pas-de-Calais, Club PLUi, 14 avril 2015
- Compte rendu du club territorialisé Basse-Normandie , Club PLUi, 27 janvier 2015
- Compte rendu du club territorialisé Basse-Normandie , Club PLUi, 2 juillet 2015
- Aménagement numérique et documents d'urbanisme, Ministère de l'Égalité des Territoires du Logement et de la Ruralité, Juin 2013
- La loi ALUR et le droit de préemption urbain des EPCI, Mairie Conseil, 27 novembre 2014
- Réforme 2014 de l'urbanisme commercial et autres dispositions relatives au commerce, CCI Paris Ile-de-France, octobre 2014
- Prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi, Club PLUi, 2013