

Club PLUi territorialisé de Bourgogne

Compte Rendu du 15 juin 2015 à BUXY (71)



MATINEE :

1/ Mot d'accueil de Mme Dominique Noiseley, maire de Buxy et introduction de M. Didier Soulage, chef de service DREAL Bourgogne.

Buxy est une ville alliant modernité et ruralité : Un patrimoine historique que d'autres envieraient (remparts en forme de cœur, cloche « Germaine » qui sonne l'heure depuis 1515...), une localisation géographique au carrefour de route importantes alliant Chalon à Charolles et Cluny à Beaune, un environnement faisant face aux côtes chalonnaises et un dynamisme qui est à saluer.

Buxy, fait partie de ces communes qui ont su rapidement saisir ces opportunités :

Avec 127 autres communes regroupées en 6 EPCI, Buxy fait partie du SCOT du Chalonnais qui est dans la phase d'élaboration de son PADD.

Très récemment (18/02/2015), Buxy s'est engagé avec 29 autres communes à l'élaboration d'un PLUi. Ces démarches d'aménagement intercommunales ont été saluées au niveau national en 2015 car vous êtes avec 5 autres Comcom de Bourgogne (– et 4 en FrC-) lauréates de l'Appel à Projet PLUi.

La Communauté de communes Sud Côte Chalonnaise dont fait partie Buxy a été tout récemment saluée également pour son dynamisme sur le sujet de la transition énergétique : elle fait partie des 14 Territoires à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPcv) lauréat de l'Appel à Projet National saluée par la ministre Mme Ségolène Royal vendredi 12 juin à Dijon.

2/ Actualité du Club PLUi national (Julie Espinas, CEREMA)

Le club PLUi Bourgogne est le premier club local à s'être lancé en décembre 2012. Depuis, 5 autres ont démarré sur le territoire national et 3 devraient voir le jour avant la fin de l'année. Cette dynamique initiée par le Ministère et impliquant l'ensemble des acteurs de la planification sur les territoires, vise à mettre en réseau les collectivités et leur apporter une expertise méthodologique. Le développement des clubs est fortement corrélé à la multiplication du nombre de lauréats à l'appel à projets : 104 démarches de PLUi bénéficient du financement du Ministère en 2015. Outre les clubs territorialisés, le club PLUi met en place des groupes de travail nationaux pour approfondir un sujet particulier. En 2014, un groupe de travail a produit deux fiches sur la question de la modération de la consommation d'espaces, sujet du jour en Club Bourgogne. Ces productions ainsi que l'ensemble des travaux du club et les compte-rendus des réunions régionales sont mis en ligne sur un site extranet, véritable centre de ressources du Club.

3/Présentation des Communautés de communes Lauréates de l'Appel à Projet 2015

Communauté de Communes Mâconnais Val de Saône (71) : rassemble 12 communes pour près de 6500 habitants. Communauté de communes située à environ 15 km au nord de l'agglomération de Mâcon. Présidente de l'EPCI : Mme Patricia CLEMENT

Communauté de Communes du Mâconnais Charolais (71) : rassemble 7 communes pour près de 3400 habitants. Communautés de communes située à environ 15 km à l'Est de l'agglomération de Mâcon. Président de l'EPCI : Philippe MIGNOT

Communauté de Communes des Portes de la Bresse (71) : rassemble 7 communes pour près de 9400 habitants. Communautés de communes située à l'Est de Chalon-sur Saone. Président de l'EPCI : Jean Michel DESMARD

Communauté de Communes Sud Côte Chalonnaise (71) : rassemble 30 communes pour près de 9 900 habitants. Communautés de communes située au sud de Chalon-sur-Saone. Président de l'EPCI : Daniel DUPLESSIS

Communauté de Communes Coeur de Puisaye (89) : rassemble 24 communes pour près de 9000 habitants. Communautés de communes située à l'Ouest d'Auxerre. Président de l'EPCI : Jean Philippe SAULNIER-ARRIGHI

Communautés de Communes de la Vanne et du Pays d'Othe (89) : rassemble 24 communes pour près de 17500 habitants. Communautés de communes située à l'Est de Sens. Président de l'EPCI : Luc MAUDET

4/ Présentation des grands type de gouvernance Communautés de communes / communes dans les EPCI

Le PLUi intercommunal se caractérise par la multiplicité des parties prenantes présentes et en termes de gouvernance interne, par l'implication des communes membres dans le projet de PLUi.

Le CEREMA présente un panorama des formes d'organisation. Les territoires lancés dans une démarche de PLUi ont opté des modalités de fonctionnement en fonction des habitudes de travail intercommunale. Une pluralité d'organisation est possible mais les conditions de réussite passent par l'implication des municipalités à l'élaboration du document (fonctionnement en ateliers thématiques ou géographiques) et par une communication en continu, des avancements du PLUi (plusieurs temps de concertation en plénière avec les conseillers municipaux ou la valorisation du rôle de relais des délégués communautaires par exemple). Elle s'appuie sur des compétences fortes en animation.

Telesforo Tuna du PLUi Coeur de Puisaye, expose la démarche PLUi du Toucycois, CC actuellement fusionnée au sein de la CC du Coeur de Puisaye qui élabore un nouveau PLUi. La communauté de communes du Toucycois avait souhaité faire participer les élus communaux à la construction du document d'urbanisme à travers la mise en place d'ateliers thématiques pour alimenter la phase de diagnostic et affiner les orientations générales du PADD. De nombreux allers-retours ont été faits avec les communes à toutes les étapes du projet pour prendre en compte les observations résultant des débats en conseils municipaux. Au final, ce mode de fonctionnement itératif n'a pas nuit à la durée de réalisation du PLUi qui a été élaboré en 3 ans.

Echanges avec la salle :

- durée moyenne de l'élaboration d'un PLUi : environ 3 ans bien que cette durée soit fonction de la taille de l'EPCI, de l'ancienneté de l'intercommunalité et donc du fonctionnement à plusieurs.
- la communication vers l'externe a été confiée au bureau d'étude dans le cas du PLUi Toucycois (PLUi Coeur de Puisaye) et l'animation en interne a été assurée par les élus eux-même.
- la solidité du projet de territoire ne doit pas être fragilisée par le mode de fonctionnement qui, dans le cas présent a été rythmé par une validation systématique en conseil communautaire.
- Des élus impliqués dans l'animation permet de réduire les coûts et de maîtriser les échanges et les débats. Le site extranet du ministère est une source d'information très riche avec par exemple un cahier des charges type. Le coût d'un PLUi peut être estimé à environ 10 à 15000 euros par communes.

APRES MIDI

1/ Introduction par D. Soulage, Chef de Service SDD

Les enjeux de la densification en Bourgogne et les démarches portées par l'État.

En Bourgogne, le rythme de l'artificialisation des sols (+4 % entre 2006 et 2011) est supérieur à celui de la croissance démographique (+0,1 % par an) Cette artificialisation s'est traduite par une perte de 5 000 ha de terres agricoles en 5 ans.

Le modèle dominant est celui de la maison individuelle et du lotissement. La Bourgogne fait face à des enjeux d'attractivité, il ne faut pas se le cacher. Elle fait dans le même temps face à des enjeux de paysages, de biodiversité, de patrimoine, d'agriculture, ... Autant d'enjeux qui concourent aussi à cette attractivité. Alors, avec 6 habitants au km² dans le Morvan, on pourrait nous dire que chercher à économiser l'espace en Bourgogne serait comme chercher à économiser le sable dans le Sahara.

Ce n'est pas tout à fait ainsi que les choses doivent s'envisager.

En BGN, les différents phénomènes sont bien présents :

- Etalement urbain (extension en tache d'huile)
- suburbanisation (développement des banlieues)
- periurbanisation (extension de l'urbanisation dans les communes périphériques)
- mitage

Lorsque l'on regarde une photo aérienne d'un territoire Bourguignon, on peut y voir beaucoup de

vert, un peu de bleu, aussi.

Cet espace qui paraît « disponible », c'est souvent :

- un réservoir de biodiversité, le cas échéant protégé par des règles publiques
- un espace grevé par des risques naturels, comme l'inondation par exemple
- une terre agricole, productrice de denrées alimentaires
- une forêt, productrice de bois d'œuvre et de bois énergie
- ...

In fine, on s'aperçoit que l'espace est très rare !

D'où un certain nombre d'actions lancées par l'État :

- politique en faveur des docs d'urba SCOT et PLUi (cf disposition Loi ALUR dans le dossier)
- Analyse de la consommation d'espace en Bourgogne
- Concertation sur un EPFR en Bourgogne, courant 2014
- Opération centre-bourgs : appel à projet national (3 lauréats en Bgn) + élargissement à d'autres collectivités
- action avec la MSH pour rechercher un nouveau modèle de développement

2/ Les freins à la densification par Myriam Borel, Maison des Sciences de l'Homme, Dijon

Résumé du programme de recherche: « Formes et enjeux de la densification. Vers un aménagement durable des territoires bourguignons ? »



L'opérationnalisation de la densification, préconisée dans les politiques nationales d'aménagement du territoire pour lutter contre les effets néfastes de l'étalement urbain, rencontre certaines difficultés en Bourgogne, région davantage marquée par son réseau de villes petites et moyennes que par sa métropolisation et sa citadinité. L'attachement des habitants au modèle dominant de la maison individuelle, dans des territoires où le marché de l'habitat demeure globalement détendu, est en partie à l'origine de ces difficultés. Si, de prime abord, la densité peut se présenter comme une notion « objective » et même consensuelle (ratio entre une population et une surface) très vite se posent les questions de la pertinence des politiques de densification en Bourgogne, comme celles de leurs contours notionnels et des modalités de leur opérationnalisation.

Considérant, avec les institutions partenaires de ce programme, l'habitat comme un levier de l'attractivité des territoires, cette recherche a tenté de cerner les leviers d'une construction des conditions de l'acceptation, sur ces territoires contrastés, des politiques de densification. Il a donc paru nécessaire de chercher à ouvrir cette « boîte noire », tant dans les représentations des

acteurs qui mettent en œuvre la densification sur les territoires bourguignons, que dans celles de ceux qui la vivent, le subissent ou la créent (selon les choix résidentiels des habitants et les choix de localisation des entreprises). En outre, il a semblé nécessaire d'appréhender les politiques de densification en Bourgogne au prisme d'une réflexion sur leurs échelles de lecture et de programmation, dans une région faiblement peuplée et urbanisée.

L'intérêt d'une approche pluridisciplinaire se légitime à travers la volonté d'envisager les multiples dimensions de la densification. La géographie a permis d'objectiver la notion de densification, au regard des différents types d'espaces sur le territoire bourguignon. L'économie territoriale a complété cette approche, avec cet apport majeur qui consistait à prendre en compte les arbitrages des acteurs selon leurs revenus, leurs contraintes et leurs préférences individuelles, notamment en envisageant la densité comme un attribut spatial pouvant être valorisé dans ces arbitrages, notamment pour les interactions sociales qu'elle permet. L'étude sociologique des représentations et pratiques des habitants a permis quant à elle de souligner l'importance des trajectoires résidentielles, sociales et biographiques dans l'appropriation des territoires : la satisfaction résidentielle entre l'environnement extérieur immédiat (richesse ou rareté des aménités) et la qualité du logement, est fonction de ces trajectoires. De même, l'étude de la prétendue « demande de nature », argument de promotion des projets d'aménagement, révèle que les représentations de la nature n'ont rien d'unanimes, et qu'elles sont au contraire socialement distribuées. Enfin, l'approche aménagiste et politiste qui visait à comprendre sur quels échanges cognitifs et dans quelles modalités se traduit l'ingénierie de la densification en Bourgogne a mis en lumière le fait que la « fabrique de la densité » n'était nulle part mise en controverse, ce qui explique pour partie qu'elle soit encore appliquée selon un régime d'urbanisation technocratique -, et généralement perçue comme négative par les habitants. Une approche logistique a complété cette réflexion pluridisciplinaire, en s'intéressant aux problématiques propres des transporteurs et des commerçants -, suscitées par la densification des flux de marchandises et des espaces.

3/ La consommation d'espace, outils de mesure : du quantitatif au qualitatif

La récente loi ALUR renforce les dispositions qui pré-existaient en matière d'analyse de la consommation d'espace, de fixation d'objectifs de modération et d'étude sur les capacités de densification.

Pour répondre à ces obligations, les PLUi ont le plus souvent recours à l'approche quantitative, utilisant les données disponibles pour qualifier la consommation d'espace. Plusieurs dimensions peuvent être étudiées :

- les différents usages du sol à un instant donné, décrits par des « modes d'occupation des sols », réalisés à partir de photos aériennes le plus souvent ;
- des thèmes particuliers, comme les surfaces cultivées, nécessitant des données spécifiques (par exemple le Registre Parcellaire Graphique) ;
- la qualification des modes d'urbanisation, permettant de définir quels usages (habitat, économie...) sont consommateurs d'espace ;
- l'analyse de la densité et le recensement des « dents creuses », qui peut se faire à partir des fichiers fonciers.

L'enjeu principal est d'arriver à un accord préalable sur la méthode et les données utilisées, pour éviter la remise en cause des résultats.

Si elle est utile, l'approche quantitative ne suffit pas. Afin de partager les enjeux, et d'associer tous

les acteurs (décideurs politiques, propriétaires fonciers...) à la construction du projet de territoire, il est nécessaire de dépasser la technique à l'aide d'une approche qualitative. Le paysage peut constituer de ce point de vue une bonne entrée, grâce à la définition d'objectifs positifs (mettre en valeur le patrimoine, préserver les terroirs...) qui vont souvent dans le sens de la densification. L'approche qualitative peut utilement être assortie de méthodes d'animation participatives, comme les voyages d'étude.

Pour en savoir plus, les productions du Club PLUi sont en ligne sur l'extranet du Club:

[identifiant: plui ; mot de passe: extr@plui]

- les fiches méthodologiques « PLUi et consommation d'espace » :

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/groupe-de-travail-national-plui-et-moderation-de-a239.html>

- la brochure « PLUi et paysage » :

<http://extranet.plui.territoires.gouv.fr/la-brochure-pedagogique-pourquoi-construire-un-a224.html>

Retour sur Atelier 1 : qu'entend-on par « gestion économe de l'espace » ?

Méthode employée

L'objectif était de mettre en œuvre une méthode participative, en l'occurrence la méthode dite du « mémaplan ».

L'atelier s'est déroulé en plusieurs étapes :

- constitution de deux sous-groupes, chacun en charge d'une question autour de la consommation d'espace : « que se passe-t-il si l'on ne fait rien ? » et « que peut-on faire ? » ;
- remplissage de *post-it* par chacun des participants : une idée par *post-it* ;
- lecture commune des *post-it* et regroupement de ceux relatifs au même thème, pour permettre de dégager des pistes de réponses à la question ;
- rassemblement des deux sous-groupes, pour un échange et un débat autour de la production.

Les participants ont apprécié la méthode, qui permet à chacun de s'exprimer et de partager ses constats. Cela aide à impliquer les participants, et l'idée a été émise d'utiliser une méthode similaire en conseil municipal, ou dans le cadre de la concertation.

Synthèse des débats

Sur le fond, quatre grands thèmes sont ressortis des débats, faisant le lien entre les deux questions posées. Ces thèmes sont regroupés dans le tableau ci-dessous.

Thème	Que se passe-t-il si l'on ne fait rien ?	Que peut-on faire ?
Identité	Dégradation de l'identité communale : développement anarchique, perte de la notion de hameau...	Développer la complémentarité urbain / rural ; trouver un mode de développement du milieu rural
Environnement et social	Pollution, perte des ressources naturelles et agricoles, ségrégation, augmentation des coûts de déplacement	Travailler sur la mobilité, et sur l'offre de logements
Gestion communale	Difficultés de gestion, augmentation des coûts (réseaux...)	Construire de façon plus compacte, en densifiant, avec des espaces multifonctionnels
Dilution de la centralité	Éloignement des fonctions principales, destruction des centres-bourgs	Recréer des centralités grâce à l'offre commerciale

Les enseignements dans le détail

Voici la liste des idées émises, par question, organisées en grands thèmes.

Question 1 : que se passe-t-il si l'on ne fait rien ?

- Dégradation de l'identité communale : développement anarchique, perte de la notion de hameau ; manque de coupure verte entre les villages ;
- Dilution de la centralité : éloignement des fonctions principales, destruction des centres-bourgs ;
- Difficulté de gestion et coûts : problème de gestion des équipements publics, réseaux d'eau, d'électricité ;
- Conséquences sur l'environnement : pollution, perte des ressources naturelles et agricoles, question alimentaire ;
- Conséquences sociales : ségrégation, augmentation des coûts et temps de déplacement, augmentation des « cités dortoirs » ;

- Concurrence entre les communes, rivalités.

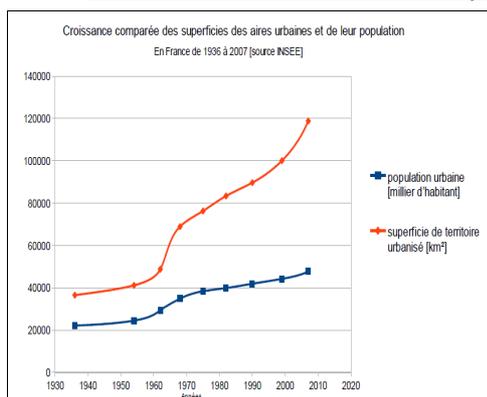
Question 2 : que peut-on faire ?

- Spécificités du rural en matière d'aménagement du territoire : recréer le lien urbain/rural, redéployer des services en milieu rural, revitaliser les bourgs, changer les modes de vie ;
- Proposer une offre de logement diversifiée ;
- Mobilité : développer les transports en commun et les modes doux (co-voiturage, transport à la demande...), réduire la consommation d'espace en revoquant les grands projets d'infrastructures ; la question du lien entre l'accessibilité d'un espace et son dynamisme à été posée également ;
- Forme urbaine : densifier en hauteur, construire de façon plus compacte, remplir les dents creuses, construire de façon évolutive ;
- Usages / façons d'occuper le territoire : mutualiser les espaces, entrecroiser les espaces divers (commerces, logements, parkings, résidences de personnes âgées...) ;
- Zones d'activités et zones commerciales : densifier ces zones, les réintégrer dans l'espace bâti, les réglementer ;
- Réglementer, de façon restrictive ou incitative : réglementer strictement, réguler, orienter ;
- Pédagogie, communication : montrer des expériences positives, communiquer sur les aménités de la densité, briser les idées reçues, sensibiliser pour regrouper ;
- Innovation : sortir des outils classiques comme le PLU ;
- Agir avec ... : bonne gouvernance, participation citoyenne, adéquation périmètre administratif et territoire de vie ;
- Lien entre les communes : deux possibilités : soit la fusion (des communes, des EPCI...), soit valorisation de l'existant (territoires de vie, question du bon périmètre pour arriver à fonctionner ensemble).

Retour sur Atelier 2 : Quels outils urbanistiques pour mettre en pratique cette « valeur » dans les PLUi ?

LE DÉROULEMENT DE L'ATELIER

1. Des éléments de constat ont permis de poser le cadre de la réflexion. A savoir :



- De 1936 à 2007, multiplication par un facteur 2 de la population des aires urbaines alors que la surface de ces aires urbaines a été multipliée par un facteur 3,25 [source : INSEE].
- Une dynamique de construction tournée vers le logement individuel, qui reste le mode d'habitat

privilegié (75 % des logements construits entre 2008 et 2011 sont des logements individuels)
[source : consommation d'espace en Bourgogne – Mesure et suivi – mars 2014 – DREAL].

- L'optimisation des coûts de construction est un facteur explicatif de la limitation des densités bâties. La maison individuelle bénéficie des plus faibles coûts de construction au m².
[source : Techni.cités n° 204 – février 2011).

2. Des questions provocatrices ont été posées afin d'initier la réflexion. Par exemple :

- Faut-il préserver les formes urbaines qui caractérisent l'identité des villages ?
- Faut-il ouvrir à l'urbanisation toutes les « dents creuses » du territoire de la commune ?
- Est-il utile pour chacun de posséder 800 m² de terrain ou davantage ?

3. Un temps de travail en individuel a permis à chaque participant de répondre par écrit à la question « Quels sont les moyens pour un PLU de lutter contre l'étalement urbain ? »

4. La dernière partie de l'atelier a été consacrée au dépouillement des réponses des participants et à la définition d'une grille de lecture des réponses.

QUELS ENJEUX À PORTER ?

- Offrir un cadre de vie de qualité
- Mettre en cohérence les thématiques relevant du niveau supra communal : activités économiques, équipements et services, mobilité
- Privilégier le renouvellement urbain (en particulier par la réduction de la vacance des logements)
- Comblent les dents creuses
- Optimiser les extensions urbaines (densification, structuration urbaine, réflexion sur les liaisons fonctionnelles entre les anciens et nouveaux quartiers, accessibilité aux services, ...)

QUELS LEVIERS D' ACTIONS DANS LE PLU ?

Le PLU, en application du code de l'urbanisme :

- **doit** analyser au sein de son rapport de présentation " la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ", 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 " et justifier son projet d'aménagement et de développement durables " au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCoT [...] " (L.123-1-2) ;

- **doit** fixer « des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » par le biais de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (L.123-1-3) ;

- **peut** « dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions » par le biais de son règlement (L. 123-1-5 III 3°).

Dans le rapport de présentation

- Mener une analyse quantitative et qualitative du développement urbain au cours des 15 à 20 dernières années
- Mener un diagnostic détaillé de la typologie de population, des caractéristiques du parc de logements, du fonctionnement au sein du (ou des) bassin(s) de vie
- Justifier les objectifs de développement

Dans les orientations d'aménagement par secteur

Définir pour chaque secteur :

- le type d'urbanisation attendu : la vocation de la zone (logement, activités, services, équipements), le niveau de densité urbaine, le type de tissu et de formes urbaines à développer, modes de déplacement doux ;
- les principes de création ou de traitement des espaces publics et de la voirie.

Dans le règlement écrit et graphique

- Éviter le zonage en secteurs monofonctionnels, permettre la mixité des fonctions urbaines
- Maîtriser le rythme de l'urbanisation en utilisant le classement en zones 1AU et 2AU
- Conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'opérations d'ensemble et au respect des orientations d'aménagement définies, afin d'éviter les projets « au coup par coup » sans cohérence
- Permettre de densifier en autorisant notamment les constructions :
 - en limite des voies, ou en léger retrait par rapport à celles-ci,
 - en limite séparative ou en léger retrait,
 - avec des hauteurs en référence au bâti ancien du centre bourg.
- Permettre une densité plus importante dans les secteurs particulièrement intéressants vis-à-vis des objectifs d'un aménagement durable : proximité des équipements et des services, ou d'espaces publics de qualité, desserte par les transports collectifs ou par des liaisons piétonnes ou cyclistes, présence d'un réseau d'assainissement collectif, d'un réseau de chaleur, ...

Dans les annexes

- Présenter dans un cahier de recommandations architecturales et paysagères des exemples de formes urbaines contribuant à une plus grande densité et à une meilleure qualité urbaine

SUR UN PLUS LONG TERME, AVEC LES OUTILS DE L'ACTION FONCIÈRE

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

Les communes peuvent voter par délibération la majoration du taux de base de l'imposition des propriétés foncières non bâties (majoration du taux pouvant aller jusqu'à 3 €/m²).

Il s'agit des terrains en zone urbaine ou à urbaniser ayant des dessertes périphériques (en carte communale, PLU ou PSMV).

La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) est applicable d'office dans les communes appartenant à une unité urbaine de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

Les communes (non visées par la TLV d'office) peuvent cependant, par délibération, assujettir à une taxe d'habitation (THLV) les logements vacants depuis plus de deux années.

Le versement pour sous-densité (VSD)

Les communes (ou EPCI compétents) peuvent instituer par délibération un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû par le demandeur d'un permis de construire.

La densité est le rapport entre la surface de plancher et la surface de l'unité foncière sur laquelle la construction doit être édiflée.

Le seuil est défini par secteur, en zone urbaine ou à urbaniser, dans un document graphique annexé au PLU.

Il ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité fixée par le PLU.

Le droit de préemption urbain (DPU)

Il offre la possibilité à une collectivité, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement.
