



Les objectifs de modération de la consommation d'espaces dans le PLUi

Versions	Validation
05 janvier 2015	Agathe Dubrulle Guenolé Poix
17 février 2015	Vincent Caumont
2 mars 2015	Modifs QV
04 mars 2015	Relecture MM/ JE/ SL
6 mars 2015	Vincent Caumont
26 mars 2015	Envoi aux membres du groupe

Sommaire

1. INTRODUCTION	4
1.1. La fixation d'objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace	4
1.2. La démarche mise en œuvre	4
2. LES REPERES POUR DEFINIR LES OBJECTIFS	4
2.1. L'articulation avec le SCoT	5
2.2. L'analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années	6
2.3. Les projections de besoins en foncier	7
2.3.1. Les besoins en foncier pour l'habitat	7
2.3.2. Les besoins en foncier économique	7
2.4. Les capacités de construction dans le tissu urbain existant.....	8
3. L'EXPRESSION DES OBJECTIFS	9
3.1. La principale expression : une surface maximale à consommer	9
3.1.1. Une première approche territorialisable et déclinable selon les usages	9
3.1.2. Un objectif qu'il convient de contextualiser	10
3.2. Densité et renouvellement urbain : des objectifs auto-régulateurs	10
3.2.1. Des objectifs chiffrés de densité et de renouvellement urbain	10
3.2.2. Une approche qualitative des formes urbaines	11
3.3. Les activités économiques : un cas particulier	13
4. LA MISE EN ŒUVRE DANS LE DOCUMENT ET LE SUIVI DES OBJECTIFS	14
4.1. La mise en œuvre dans le PLUi.....	14
4.2. Les OAP : densité, extension et renouvellement urbain.....	14
4.3. La limitation des zones à urbaniser dans le plan de zonage	15
4.4. Le suivi de la réalisation des objectifs	17
5. CONCLUSION	17
6. BIBLIOGRAPHIE	18
6.1. La consommation d'espaces dans les PLU.....	18
6.2. Les formes urbaines.....	18
6.3. Les OAP	18
6.4. Le suivi des objectifs	18

Ce document a été produit par le club PLUi. Plusieurs personnes ont participé à son élaboration :

Rédacteurs : Vincent Caumont (Cerema), Agathe Dubrulle (Capgemini Consulting)

Contributeurs : Julie Espinas, Stéphane Lévêque, Marc Morain (Cerema)

Relecteurs : Eliane Aubert (CA de Vesoul), Béatrice Botero (CA d'Agen), Isabelle Caignon (CC Lisieux Pays d'Auge), Stephan Caumet (CAUE de l'Eure), Sylvaine Glaizol (CAUE de l'Hérault), Benjamin Grebot (Brest métropole), Eric James (CC de Vire), Tristan Le Baron (Adeupa), Damien Ledoux (CC des Trois-Pays), Eric Lemerre (Adeupa), Dominique Petigas-Huet (DGALN – DHUP), Sylvie Pissier (UrbaLyon), Guennolé Poix (DGALN – DHUP), Nadine Wantz (CA de Vesoul).

1. Introduction

1.1. La fixation d'objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace

Depuis la loi Grenelle II de 2010, les PLU, à travers leur PADD, fixent « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (article L123-1-3 du code de l'urbanisme).

La loi Alur de mars 2014 a précisé que ces objectifs devaient être « chiffrés », ce qui était déjà le cas pour les SCoT depuis la loi Grenelle II. Ainsi, de même que pour l'analyse des surfaces consommées sur les dix dernières années, les SCoT constituent un vivier de retours d'expériences pour les PLUi en matière de définition d'objectifs, d'autant que les deux documents partagent une dimension intercommunale.

1.2. La démarche mise en œuvre

Cette seconde fiche est consacrée à la définition des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace. Une première fiche traite de la question de l'analyse des surfaces consommées et des capacités de densification et de mutation.

Ces deux fiches ont été réalisées dans le cadre d'un groupe de travail national du Club PLUi. Elles s'appuient sur des retours d'expériences issus :

- d'entretiens réalisés en octobre 2014 par le Cerema et le ministère avec sept intercommunalités et/ou leur ingénierie externe : communautés de communes de Vire (Calvados), de Lisieux-Pays-d'Auge (Calvados) et des Trois-Pays (Pas-de-Calais), communautés d'agglomération d'Agen (Lot-et-Garonne) et de Vesoul (Haute-Saône), communauté urbaine de Brest Métropole (Finistère), agence d'urbanisme du pays de Brest (Adeupa) et agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise ;
- d'un atelier de travail animé par le Cerema le 11 décembre 2014 à La Défense et réunissant des représentants du ministère du Logement, de la communauté d'agglomération de Vesoul, de la communauté urbaine de Brest Métropole, des agences d'urbanisme de Lyon (AUDAL) et de Brest (Adeupa), des CAUE de l'Eure et de l'Hérault et de France Nature Environnement.

Ces éléments sont complétés de divers enseignements d'études réalisées par le Cerema.

2. Les repères pour définir les objectifs

Le code de l'urbanisme définit trois points de repère pour définir les objectifs chiffrés des PLUi : les objectifs du SCoT et les dynamiques économiques et démographiques.

En effet, le rapport de présentation du PLU doit « [justifier] les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques » (article L123-1-2).

De manière globale, la définition des objectifs est réalisée au regard d'une analyse technique et d'un projet politique. Elle s'articule également avec l'analyse des surfaces consommées et des capacités de construction dans le tissu urbain existant (cf. fiche n° 1).

2.1. L'articulation avec le SCoT

Les collectivités situent leurs objectifs par rapport à ceux du SCoT, soit en les reprenant tels quels, soit en leur donnant un niveau d'ambition supplémentaire. C'est le cas notamment lorsqu'un SCoT a souffert d'un déficit d'accord politique ayant amené à des objectifs peu contraignants. L'élaboration du PLUi peut alors être l'occasion d'avancer sur le sujet de la maîtrise de la consommation d'espaces. Le PLUi permet aussi de décliner et de préciser les objectifs du SCoT sur le territoire.

Le cas échéant, la charte d'un Parc Naturel Régional (PNR) présent sur le territoire peut également constituer un élément de référence.



Illustration du PLUi de la CC de Lisieux :

Par rapport à des objectifs dans le SCoT parfois mal appropriés, le PLUi a été vu par les élus comme une opportunité. La déclinaison des objectifs du SCoT semblait par ailleurs plus pertinente à l'échelle de l'intercommunalité qu'à l'échelle de chaque commune.

Aujourd'hui en cours d'élaboration, le PLUi a pour objectif de se caler sur la réduction de 20 % de la consommation d'espaces portée par le SCoT. Au vu du travail entrepris avec les communes sur la traduction réglementaire du PLUi, il est cependant possible que l'ambition soit revue à la hausse. En effet, certaines communes formulent l'intention de favoriser des changements de destination pour diminuer le nombre de logements à construire.



Illustration du PLUi de la CC de Vire :

Le SCoT du Bocage comporte des objectifs de surfaces maximales à consommer, de densité et de renouvellement urbain. Le PLUi a choisi d'afficher des objectifs plus ambitieux en matière de renouvellement urbain.

Les objectifs du SCoT : 217 ha de 2011 à 2030 hors surfaces commerciales.

Les objectifs du PLUi : 197 ha de 2013 à 2030, en comptant les zones commerciales.



Illustration du PLUi de Brest Métropole :

Le SCoT du Pays de Brest définit un objectif de réduction de la consommation d'espaces agricoles pour le développement résidentiel de 25 % par rapport à la décennie 2000. Il prescrit également une densité minimale brute de logements par hectare pour toute nouvelle opération et des pourcentages minimum et moyens de logements à bâtir en zone U. À ce titre, il assigne les objectifs les plus élevés au territoire de Brest métropole.



Illustration du PLUi de la CC des Trois-Pays :

Le SCoT du Pays du Calais et la charte du PNR Caps et Marais d'Opale ont été élaborés sur la même période que le PLUi. La communauté de communes des Trois-Pays a participé aux deux démarches. En termes d'ambition et d'objectifs, le PLUi se situe au final entre le SCoT et la charte du PNR. Les objectifs de densité et de modération de la consommation d'espaces sont plus ambitieux que ceux du SCoT.

Les dispositions du SCoT sur la densité dans les PLU (loi Grenelle II)

Deux dispositions en particulier permettent aux SCoT d'encadrer la densité définie dans les PLU :

« Dans des secteurs [que le document d'orientation et d'objectifs] délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. » (article L122-1-5)

« Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction. » (article L122-1-5)

2.2. L'analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années

L'objectif de modération de la consommation d'espaces est souvent défini au regard de la consommation d'espaces sur les dix dernières années qui fait l'objet d'une analyse dans le rapport de présentation (cf. fiche n° 1). Les PLUi affichent alors des ratios de réduction plus ou moins importants par rapport à ce qui a été observé sur la dernière décennie.

Dans certains contextes, notamment de retournement du marché de la construction ou de la démographie, cette approche comporte des limites. Elle peut conduire à pénaliser le développement de communes qui auraient axé leur développement récent sur le renouvellement urbain et qui ne disposeraient plus d'opportunités foncières. Certains projets ponctuels peuvent également peser lourd dans la consommation d'espaces passée (construction d'un stade, extension d'un aéroport, etc.) et ainsi fausser la définition d'un objectif chiffré s'il est construit uniquement à partir de l'analyse de la consommation d'espaces.

Une analyse sur le plus long terme peut permettre de gommer le biais d'une consommation d'espaces conjoncturelle. Nous verrons par la suite qu'il peut être plus judicieux de définir des objectifs « auto-régulateurs » de densité et de renouvellement urbain, plutôt que des objectifs de surface maximale à consommer.

Zoom sur les collectivités ayant peu consommé d'espaces au cours des 10 dernières années

Certaines collectivités soulignent la difficulté à déterminer un objectif de réduction de la consommation d'espaces quand il n'y a pas eu de développement en extension au cours des dernières années, que ce soit en raison du contexte économique ou parce que le PLUi précédent était particulièrement vertueux.

Ainsi, Brest Métropole (BM) se trouve dans une situation atypique, avec une absence d'extension de la ville-centre au cours des dernières années. Viser une modération de la consommation d'espaces en s'appuyant uniquement sur la période précédente impliquerait ainsi de ne plus développer la ville-centre et entraînerait un report de l'urbanisation en périphérie.

De même, une collectivité ayant fait le choix lors du PLUi précédent d'effectuer l'essentiel de son développement en renouvellement aura des difficultés à réaliser d'éventuels projets en extension

lors du prochain PLUi.

Au regard de ces éléments, une approche du diagnostic qui fait appel à la qualification de la consommation d'espace et non seulement à sa quantification est plus pertinente pour définir les objectifs.

2.3. Les projections de besoins en foncier

Alors que l'analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années permet de situer les objectifs de modération au regard des tendances passées, les projections démographiques et économiques doivent permettre d'évaluer les besoins futurs en foncier. Il s'agit de qualifier la demande de foncier pour l'habitat, l'économie, les équipements, les infrastructures de transport, etc. Les prévisions d'évolution sont par ailleurs croisées avec les volontés de développement économique et d'accueil de population des collectivités.

2.3.1. Les besoins en foncier pour l'habitat

Les projections de ménages permettent plus particulièrement de déterminer les besoins en nombre de logements, puis d'en déduire, généralement à partir d'objectifs de densité, les besoins en foncier pour l'habitat. Ces projections doivent être intégrées dans un système territorial cohérent afin de ne pas entraîner des phénomènes de report d'urbanisation en périphérie.



Recommandation : Être très explicite sur les hypothèses et justifier le caractère réaliste des projections d'évolution démographique. Les hypothèses ne se vérifieront pas nécessairement, elles ne doivent servir que de points de repères.

2.3.2. Les besoins en foncier économique

Pour les activités économiques en revanche, il est beaucoup plus difficile d'évaluer les besoins. Le « temps économique » n'est pas celui de la planification : trois ans relèvent du long terme. Il est difficile d'anticiper l'arrivée d'une activité et sa localisation. Il s'agit alors pour les collectivités de conserver la possibilité de saisir les opportunités. Un processus de négociation peut alors se mettre en place.

Cependant, cet objectif ne doit pas conduire à multiplier les zones d'activité, ni à les calibrer trop largement : il faut raisonner à l'échelle du bassin de vie pour déterminer les localisations et un dimensionnement pertinents, respectueux du principe de gestion économe de l'espace/



Illustration du PLUi de Brest Métropole :

L'évaluation du besoin en foncier n'est pas allée sans quelques incompréhensions, puisqu'il est rapidement apparu que chacun raisonnait sur la base d'unités et d'ordres de grandeurs qui lui étaient propres.

Il a donc fallu construire une représentation commune, via un travail de convergence culturelle. Il s'agissait concrètement de traduire dans un référentiel commun le raisonnement du chargé de développement économique (exprimé en hectares de parcelles cessibles), du chargé de l'habitat (exprimé en logements par hectare), du chargé d'opération d'aménagement (exprimé en surface à aménager), de l'urbaniste (exprimé en surface de zone à urbaniser)... alors même qu'aucun n'appréhendait directement le sujet à traiter : la consommation physique de terres agricoles ou

naturelles. Il a donc fallu, en préalable à la construction des scénarii prospectifs, établir des règles de conversion entre ces unités.



Recommandation : Prendre en compte dans les besoins en foncier les projets exceptionnels déjà actés depuis plusieurs années et qui devraient aboutir dans la période, grevant lourdement le « budget espace ». Par exemple : extension d'un aéroport (500 ha de terrain), ZAC programmées 10 ans plus tôt mais dont la sortie de terre est prévue dans les prochaines années...

Non seulement ces projets doivent être intégrés dans la projection de besoin en foncier, mais il importe aussi de communiquer sur leur impact pour, soit expliquer des objectifs particulièrement contraignants sur les autres volets de la consommation d'espaces (en « compensation » de ces projets), soit anticiper un bilan potentiellement négatif lors de la prochaine actualisation du diagnostic de la consommation d'espaces.

2.4. Les capacités de construction dans le tissu urbain existant

Suite à la loi Alur, une analyse des capacités de mutation et de densification des espaces bâtis doit figurer dans le rapport de présentation (cf. fiche n° 1).

Une manière de fixer les objectifs consiste à comparer les besoins en foncier identifiés avec les capacités de construction dans le tissu urbain existant et les objectifs de densité. Il en résulte une évaluation du besoin de foncier en extension qui donne un caractère plus opérationnel et réaliste aux choix politiques de développement urbain.



Illustration du PLUi du Grand Lyon :

Afin d'alimenter la réflexion sur le mode de développement de l'agglomération, l'étude « Capa-capa » a pour but de croiser les capacités de développement (résidentielles et économiques) et la capacité de la desserte en transports collectifs (existante et future). À ce stade, l'étude montre qu'avec l'analyse des capacités on répond différemment aux objectifs du SCoT selon le territoire.

C'est le rapport entre les objectifs d'accueil de populations et les lieux possibles de développement qui aidera ensuite à déterminer ce qui reste à affecter en extension. Deux difficultés devront cependant être levées sur le territoire :

- *Combien d'hectares réserver pour l'activité économique, car on ne peut pas se poser la question de la densité de la même manière que pour le logement ?*
- *Comment répondre à la demande d'habitat pavillonnaire, alors que le stock se restreint de plus en plus ? L'orientation est d'aller vers des modes d'habitat pavillonnaire plus compacts.*

La reconquête des logements vacants constitue également une solution alternative à l'étalement.



Illustration du PLUi de la CC de Vire :

La production de logements dans les logements vacants rentre dans les objectifs chiffrés du PLUi. Vire a par exemple pour objectif la production de 1 150 logements, dont 150 dans des logements vacants.

3. L'expression des objectifs

3.1. La principale expression : une surface maximale à consommer

3.1.1. Une première approche territorialisable et déclinable selon les usages

Comme pour l'analyse (cf. fiche n° 1), l'expression d'un objectif en nombre d'hectares constitue une première approche commune à l'ensemble des démarches.

Cet objectif est souvent décliné selon l'usage urbain, en distinguant notamment habitat et activités.



Illustration du PLUi de la CC de Vire :

Le PLUi fixe un objectif global de 197 ha de surfaces consommées entre 2013 et 2030, dont 77 ha pour l'habitat et le commerce et 120 ha pour le développement économique. Le rythme d'artificialisation diminuera en passant de 13 à 11 ha par an.

L'objectif peut aussi être territorialisé, à l'échelle des communes ou de l'armature territoriale (couronnes, polarités). D'une manière générale, les objectifs de création de logements sont repositionnés sur la ville-centre tout en limitant la consommation d'espaces sur les communes les moins équipées. Des critères de proximité des transports en commun ou de services, ou encore de densité du parc existant, sont souvent mobilisés pour identifier des sites d'urbanisation préférentielle.



Illustration du PLUi de la CC des Trois-Pays :

Le compte foncier représente la répartition des surfaces maximales pouvant être consommées sur le territoire. Il distingue les deux bourgs-centres (Guînes et Ardres) et prend en compte la démographie et la proximité des services et des centres-bourgs. Par exemple, une commune desservie par une gare et accueillant des emplois bénéficie d'un supplément d'enveloppe foncière dans le cadre du compte foncier.



Illustration du PLUi de la CA d'Agen :

Les objectifs du PLUi sont ventilés par rayon concentrique à partir du centre de l'agglomération :

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



Illustration du PLUi de la CC de Vire :

Le PLUi n'autorise un développement par pastillage que pour 8 hameaux sur 800 (STECAL). La collectivité a opéré sa sélection en fonction du nombre de logements dans les hameaux (plus de 15 logements) et de la présence de services (desserte en transports scolaires, commerces, etc...).

3.1.2. Un objectif qu'il convient de contextualiser

Pris seul, l'objectif en nombre d'hectares n'est cependant pas satisfaisant. Par exemple, lorsqu'il est déterminé à partir de projections démographiques, même si ces projections ne se vérifient pas faute d'attractivité, l'enveloppe de foncier « consommable » demeure. L'objectif peut ainsi se révéler contre-productif en donnant le sentiment de constituer un « droit à consommer ».

Une formalisation des objectifs en termes de diminution des hectares consommés trouve également ses limites lorsque le contexte entre la période d'analyse de la consommation antérieure et celle de l'élaboration du PLUi a évolué.

La solidarité territoriale pour limiter les reports d'urbanisation

Pour une agglomération centre qui perd de la population voire des entreprises au profit d'une périphérie qui, à l'échelle du bassin de vie, reste dynamique, s'engager à réduire sa consommation de foncier n'est acceptable que si cet effort de modération permet dans le même temps d'accroître sa capacité d'accueil en vue d'un rééquilibrage des dynamiques territoriales. Produire plus avec moins d'espace, puisque tel est l'objectif, crée une tension foncière supplémentaire susceptible d'aggraver le déficit concurrentiel avec les territoires avoisinants. L'objectif n'apparaît donc réaliste que dans le cadre d'une solidarité territoriale permettant de dépasser la logique de concurrence entre collectivités au profit d'un projet de développement partagé à l'échelle du bassin de vie. C'est donc le SCoT, élaboré au niveau de l'aire urbaine, qui apparaît comme le niveau d'intervention le plus pertinent pour fixer de tels objectifs. Cela suppose une coordination de l'intervention foncière des collectivités à cette même échelle.

Par exemple, si Brest ne consomme pas d'espace pendant 10 ans, cela signifie que le développement se fait plus loin, de façon plus extensive, moins dense, moins proche des services et des équipements. Le projet est que Brest puisse aussi connaître un développement. Cette idée n'exonère pas le bourg ou la ville-centre de faire des efforts, mais induit de penser les objectifs d'urbanisation à l'échelle du bassin de vie et de favoriser des opérations plus structurées et moins dispersées.

De même, le Grand Lyon, où 85 % des permis sont déjà situés en zone U s'interroge sur son éventuel caractère « trop » vertueux, si l'on se place à une échelle plus large que celle de son périmètre (report de l'extension vers les franges extérieures à la communauté urbaine).

Pour ces EPCI, il importe donc d'élargir le périmètre de l'analyse au-delà de leur périmètre propre, et de justifier d'éventuels choix d'extension au regard de leur impact sur les dynamiques supra territoriales.

Le rôle de la DDT, notamment quand il n'y a pas de SCoT, est alors clé pour aider à contextualiser le développement de l'EPCI considéré au regard des enjeux de l'ensemble du territoire (bassin de vie) auquel il appartient.

3.2. Densité et renouvellement urbain : des objectifs auto-régulateurs

3.2.1. Des objectifs chiffrés de densité et de renouvellement urbain

Les objectifs de densité (en nombre de logement par hectare) et de renouvellement urbain (en part de constructions à réaliser dans « l'enveloppe urbaine ») présentent l'avantage de s'adapter, en raison de leur définition même, à l'évolution du contexte. Quel que soit le volume de constructions effectivement réalisé,

ils permettent de garantir un niveau d'optimisation de l'usage du foncier. On peut ainsi parler d'objectifs « auto-régulateurs ». Certains PLUi déduisent d'ailleurs leur objectif de surface communale à consommer à partir de leurs objectifs de densité et de renouvellement urbain mis en regard avec leurs objectifs de construction.



Illustration du PLUi de Brest Métropole :

L'objectif de densité en extension urbaine (30 logements par ha) a été défini à un niveau jugé acceptable au regard des réalisations les plus récentes, en tout état de cause au-dessus de la densité minimale prescrite par le SCoT (25 logements par ha).

Des objectifs de construction en renouvellement urbain ont également été fixés :

- un objectif cible de 50 % de la production de logements en renouvellement urbain (avec un seuil minimal de 40 %), ce qui correspond à ce qui a été observé sur la période précédente,*
- 40 % pour les bureaux (minimum de 30 %),*
- 10 % pour les locaux d'activités, espaces de stockage et de logistique.*



Illustration du PLUi de la CC de Vire :

Des adaptations ont été réalisées par rapport aux objectifs de densité du SCoT pour prendre en compte la faible tension du marché et ne pas empêcher des opérations de se faire. Par exemple, à Vire, le SCoT impose une densité minimum de 30 logements par ha et le PLUi a traduit cela en densité moyenne. Ainsi, selon les secteurs, on aura entre 20 et 40 logements par ha.

Sur les secteurs de moindre densité, les OAP aménagement permettent d'être précis ; ailleurs (dans les secteurs à 40 logements par ha), l'OAP habitat donne les objectifs (prescriptions écrites plutôt que graphiques).

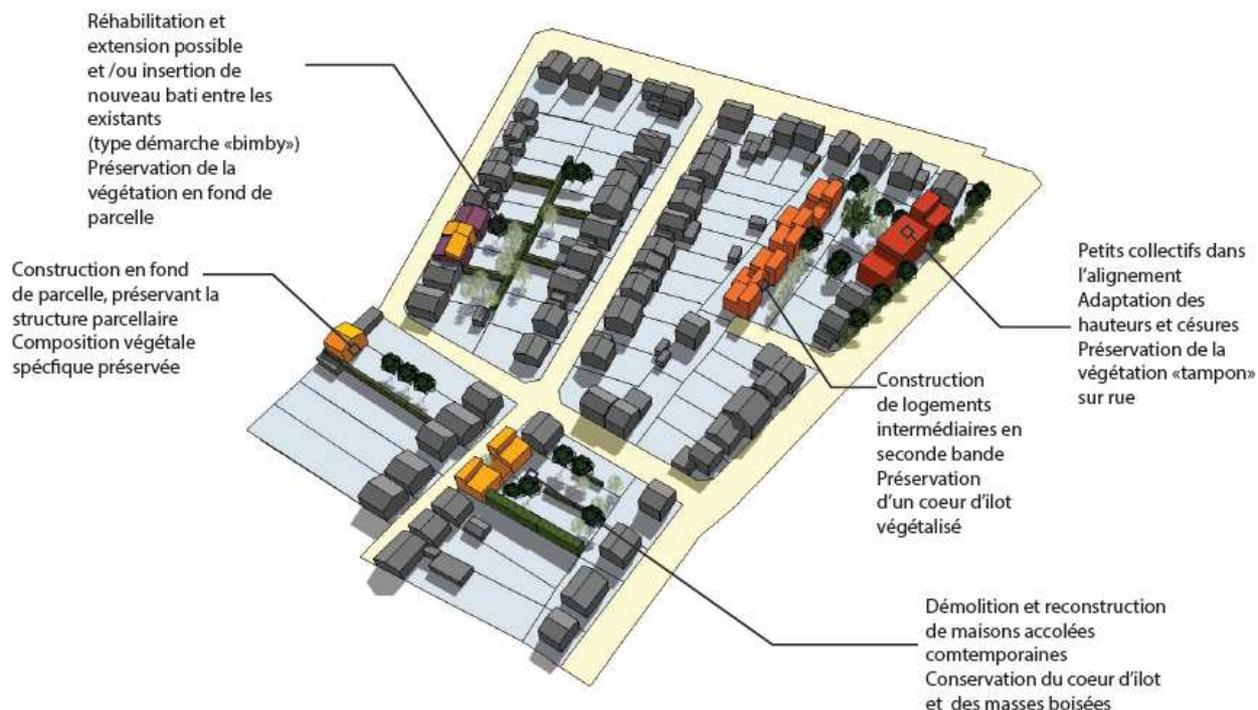
3.2.2. Une approche qualitative des formes urbaines

La définition des objectifs de densité est aussi l'occasion de mener un travail qualitatif sur les formes urbaines. L'établissement d'objectifs chiffrés présente en effet un risque d'homogénéisation alors que les besoins diffèrent selon les formes urbaines (tissu ancien, tissu de petit collectif, prise en compte du patrimoine local, etc.). L'agence d'urbanisme du Grand Lyon utilise ainsi des outils de simulation en 3D. Cela permet d'apprécier l'impact à terme des objectifs retenus sur les différents tissus et de démontrer que la densité peut être compatible avec la qualité.

Illustration du PLUi du Grand Lyon :

Dans le cadre de la révision générale du PLU-H du Grand Lyon, l'agence d'urbanisme a réalisé un travail d'analyse morphologique des tissus sur l'ensemble des communes. Les tissus, bâtis et non bâtis, ont été analysés et classés au regard de leur forme et de leur organisation. Il a ensuite été possible d'étudier plusieurs scénarios d'évolution pour chaque famille de tissus en comparant une approche mécanique du PLU actuel avec une approche plus qualitative prenant en compte les spécificités morphologiques.

Scénario d'évolution pour un tissu pavillonnaire



Source : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2014

Ce type de démarche peut être mené en collaboration avec les parties prenantes et notamment les habitants. C'est en particulier le cas dans le cadre des expérimentations menées par le CAUE de l'Eure sur la question de l'évolution des quartiers pavillonnaires¹. Il s'agissait de réaliser des regroupements de 2 ou 3 parcelles pour permettre des projets cohérents et intégrés dans l'environnement. Le CAUE 27 s'est appuyé sur un processus d'association des habitants pour prendre en compte les projets particuliers et les articuler au projet général. Les habitants ont contribué à définir les objectifs qualitatifs d'une densification pavillonnaire : les potentiels, les exigences et les attentes, de manière à identifier les possibilités en termes urbains, économiques, etc.

Illustration dans l'Hérault :

Le CAUE de l'Hérault réalise des études de définition urbaine préalables au PLU. Ces études permettent aux élus, sur la base de projections, de se rendre compte de l'impact de leurs décisions. Les bureaux d'étude des PLU réintègrent ensuite les éléments de ce travail dans le PLU. La démarche permet de penser les objectifs chiffrés en relation avec la forme urbaine et d'anticiper le cadre de vie dessiné par les objectifs retenus.

¹CAUE de l'Eure, *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?*, Contribution à la recherche BIMBY, 2013, 61 p. (<http://www.caue27.fr/wp-content/uploads/2013/10/ExpoEnPoche-Web.pdf>)

3.3. Les activités économiques : un cas particulier

La projection des besoins représente une difficulté importante pour les activités économiques. Il est en particulier très difficile d'estimer la demande future en prenant comme référence la période passée.

De manière générale, les collectivités disposent de moins de leviers d'action que pour l'habitat. Il s'agit dans certains cas d'être réactif pour répondre aux opportunités d'accueil d'activités. L'optimisation du foncier économique se joue moins au moment de la planification qu'à celui de la conception, par le biais d'une négociation entre la collectivité et les promoteurs. À ce titre, selon l'agence d'urbanisme du Grand Lyon, « le discours sur la densification des zones d'activités commence à porter ses fruits ». La traduction des objectifs qualitatifs, notamment à travers les OAP, constitue un très bon levier.

Mais il existe aussi des marges de manœuvre pour limiter et encadrer la consommation des espaces par des activités. Ainsi, certaines collectivités, comme Brest Métropole et le Grand Lyon, font en sorte de réserver les zones d'activités en extension aux entrepôts et aux activités artisanales et industrielles qui ne peuvent pas se développer dans les zones déjà urbanisées, et de maintenir au contraire les bureaux et les commerces en centre-ville.

L'analyse des disponibilités foncières et des besoins en matière de mixité fonctionnelle doit permettre de conduire à exprimer des objectifs, y compris pour les activités, notamment s'agissant des activités commerciales et de bureaux.



Illustration du PLUi du Grand Lyon :

Sur les zones à vocation économique, les activités qui pourraient faire concurrence aux entrepôts et activités industrielles (hôtels, bureaux, maison de retraite, etc.) ont été interdites. Il s'agit de réserver ces zones aux activités artisanales et industrielles qui ne peuvent pas se développer en centre-ville.



Illustration du PLUi de la CC de Lisieux :

Sur la question des activités économiques, le PLUi vise une consommation supplémentaire nulle, par l'optimisation de l'existant et la reconversion de friches. Il y a notamment une réflexion par rapport aux friches qui sont concernées par le PPR inondation et qui ne pourront pas accueillir d'habitat.



Illustration du PLUi de Brest Métropole :

Pour qualifier la demande de foncier nécessaire à la production de locaux économiques, la communauté urbaine a commandé une étude spécifique à un groupement de bureaux d'études. L'hypothèse sous-jacente, retenue par défaut, est que la dynamique de développement économique à 20 ans s'inscrira dans un prolongement tendanciel de la dynamique constatée au cours des cinq dernières années. Sur cette base, les deux bureaux d'étude ont procédé à un travail d'enquête auprès des entreprises, promoteurs et commercialisateurs, en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat. Ce travail a permis d'établir un diagnostic partagé, d'une part de la demande foncière des entreprises, et d'autre part de l'offre foncière disponible en réponse.



Le diagnostic a fait ressortir plusieurs éléments :

- le fonctionnement très explicitement distinct du marché des locaux tertiaires d'une part et du marché des locaux d'activité industrielle ou artisanale d'autre part (entrepôts affectés aux activités de production, stockage, logistique) ;

- le caractère majoritairement local du développement économique et consécutivement de la demande foncière, puisqu'ils résultent à 90 % des entreprises du territoire;

- au cours de la période de l'analyse, une offre de bureaux supérieure à la demande et une offre en matière de locaux d'activité qui n'a permis de répondre qu'à deux demandes d'implantation sur trois.

Une projection de la demande et de l'offre à court, moyen et long terme a ensuite été réalisée, avec l'ambition de résorber le déficit de foncier destiné à la production de locaux d'activité. Cette méthode de projection est par essence imparfaite car, pour réaliser une projection, il faut connaître la demande future, ce qui est difficile à faire pour les activités économiques.

Le choix a finalement été d'orienter la production des commerces et bureaux dans la zone urbaine « centrale », dans une logique de mixité des fonctions urbaines, et a contrario de réserver la zone « économique » aux seules activités artisanales ou industrielles afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Des objectifs de production en renouvellement urbain ont également été formulés : 40 % pour les bureaux (par analogie avec les niveaux de réalisation constatés pour les logements) et 10 % pour les locaux d'activité (seuil symbolique), ainsi que des objectifs de densité accrue : hauteur minimale de deux niveaux imposée notamment aux commerces, possibilité de mutualiser les parkings pour les opérations mixtes, ratios de nombre de places pour 100 m² pour véhicules motorisés et cycles en fonction de la vocation du bâtiment (bureaux, commerces, entrepôts, artisanats et industries).

4. La mise en œuvre dans le document et le suivi des objectifs

4.1. La mise en œuvre dans le PLUi

Les objectifs de modération de la consommation d'espaces trouvent une traduction directe dans les documents réglementaires du PLUi : les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), le plan de zonage et le règlement.

Ce sujet ne faisait pas partie initialement du questionnement du groupe de travail. Il n'a donc pas été systématiquement exploré, notamment lors des entretiens. Cependant, quelques éléments éclairants ont été recueillis et sont restitués dans ce qui suit.

4.2. Les OAP : densité, extension et renouvellement urbain

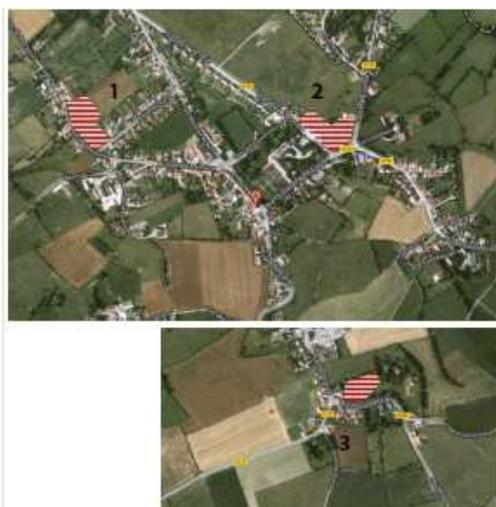
Les OAP peuvent être mobilisées en renouvellement urbain et en extension. Elles agissent sur plusieurs leviers :

1. la densité : objectifs de densité définis sur chaque opération pour Brest Métropole ; OAP « densités » dans le PLUi de la CC des Trois-Pays ; déclinaison des objectifs de densité par secteur pour correspondre à la diversité des tissus dans le PLUi de la CC de Lisieux ; seuils de densité moyenne qui peuvent varier au sein d'une même zone dans le PLUi de Vire ;
2. la qualité des extensions urbaines : formes urbaines, trame viaire ;
3. le taux de renouvellement urbain pour Brest Métropole, etc.

Illustration du PLUi de la CC des Trois-Pays :

Les PLUi de la CC des Trois-Pays comporte des OAP « densités » sur six communes. Ces OAP concernent des secteurs urbains de plus de 2 000 m² dont la façade sur rue est supérieure à 60 m. L'OAP localise le site et fixe un nombre minimum de logements à réaliser.

OAP « densité » sur la commune d'Hardinghen (CC des Trois-Pays) :



Hardinghen

Afin de garder une cohérence au niveau de la rue, les principes suivants s'appliquent :

1. les constructions devront s'implanter de manière à répondre au caractère paysager de la rue et de l'environnement immédiat (implantation avec pignon sur rue pour exemple, intégration dans la pente ...).
2. **Accueil de 6 logements minimum pour le site 1, 8 logements pour le site 2 et 3 pour le site 3.**

Source : PLUi de la CC des Trois-Pays



Recommandation : Les OAP doivent comporter des schémas de principe d'aménagement suffisamment souples. L'écrit et le dessin doivent être simples, précis et cohérents avec le PADD.

L'OAP peut définir des volumes et des types d'opérations, ainsi que des phasages.

4.3. La limitation des zones à urbaniser dans le plan de zonage

Dans le zonage, certaines collectivités ont supprimé les zones à urbaniser ou le pastillage : suppression des anciennes zones NB et des STECAL sur le territoire de Vire, des zones 2AU à Vesoul lors du premier PLUi. Ces démarches permettent de limiter les possibilités de consommation effective d'espaces et rendent plus attractives les autres disponibilités foncières, mieux situées.

Par ailleurs, depuis la loi Alur, « lorsque le projet de modification [d'un PLU] porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, l'utilité de cette ouverture [doit être justifiée] au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées » (article L123-13-1 du code de l'urbanisme).

La gestion du zonage pour les zones d'activités constitue une difficulté particulière, car les différents types d'activités présentent des besoins très différents. Ainsi, il peut apparaître préférable de ne pas affecter des usages précis pour ne pas bloquer les initiatives. Une stratégie peut consister à réserver de grandes superficies pour les activités économiques qui en ont le plus besoin (activités industrielles, entrepôts, mais pas les commerces et les bureaux qui peuvent être maintenus en centre-ville), à procéder à des ouvertures phasées puis à négocier avec les promoteurs pour définir un projet économe en espaces, sur la base d'OAP fixant des objectifs de qualité urbaine des projets..

Illustration du PLU de Brest Métropole :

Les objectifs couplés d'augmentation de la construction et de modération de la consommation d'espaces se traduisent dans le PLU par :

*** un nouveau zonage** qui :

- favorise la mixité des fonctions urbaines et la densité dans la zone urbaine centrale, c'est-à-dire aux abords des transports en commun en site propre,
- préserve le foncier nécessaire aux fonctions de production industrielle et artisanale, de stockage et de logistique de la pression induite par le marché tertiaire, via un règlement de la zone urbaine à vocation économique qui exclut la réalisation de bureaux ou de commerces,

*** un règlement assoupli** afin de lever les obstacles au renouvellement urbain. Cet aspect est expliqué dans le rapport de présentation. Le règlement de la zone U présente une « méthode pour faire évoluer la ville sur elle-même par la prise en compte de différents paramètres :

- favoriser l'innovation sur les sites à rayonnement métropolitain ;
- rechercher la mixité des fonctions urbaines, le renouvellement urbain et la densification dans les secteurs desservis par les réseaux structurants de déplacements, d'énergie ;
- veiller à la qualité résidentielle dans les secteurs à dominante d'habitat, en permettant une densification mesurée ;
- préserver le caractère spécifique des hameaux ;
- réserver aux activités de production artisanale et industrielle, de logistique et de stockage des secteurs répondant à leurs besoins spécifiques ;
- permettre le développement des activités liées à la défense nationale ;
- permettre le développement des activités portuaires ;
- mettre les espaces verts urbains en valeur dans un réseau « armature verte urbaine ». »

*** une recherche de qualité urbaine** qui s'exprime dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Illustration du PLU du Grand Lyon :

Même si l'élaboration du PLU débute seulement, la question du zonage est déjà évoquée.

La méthode employée pour le travail avec les élus et les communes se base sur l'analyse de deux cartes complémentaires :

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

La superposition de ces deux informations, croisée avec les objectifs de la programmation en habitat, permettent de définir les lieux de projet. La déclinaison des projets est faite avec les élus, et les évolutions possibles du zonage et du règlement sont esquissées.

4.4. Le suivi de la réalisation des objectifs

Neuf ans au plus tard après son approbation ou sa révision (ou six ans s'il tient lieu de PLH), le PLU doit fait l'objet d'une analyse de ses résultats au regard des objectifs définis dans le PADD (article L123-12-1 du code de l'urbanisme).

Cela pose la question de la mise en place d'un outil de suivi des objectifs, question déjà évoquée dans le cadre de l'analyse de la consommation d'espaces (cf. fiche n° 1).

Pour mener à bien l'évaluation des objectifs, il est important de :

- bien définir les notions utilisées pour l'établissement des objectifs (consommation d'espaces, tissu urbain existant, densité, etc.) : il faut avoir une définition stable dans le temps,
- garder la mémoire des méthodes de calcul des indicateurs utilisés pour l'analyse et pour la détermination des objectifs,
- disposer d'un outil de suivi régulièrement mis à jour.

Sur ce dernier point, la connaissance en continu des permis de construire via la compétence en matière d'instruction est une opportunité exploitée par plusieurs collectivités.

Le suivi des objectifs pose aussi la question de la mutualisation des moyens, notamment avec les maîtres d'ouvrage de SCoT qui doivent procéder à une analyse des résultats au moins tous les six ans (article L122-14 du code de l'urbanisme).

Illustration du PLUi de Brest Métropole :

Brest Métropole a défini des indicateurs de suivi dans son PLUi et met à jour les données à partir des permis de construire. Cependant, la collectivité compte s'appuyer à terme sur le MOS que le SCoT met en place sur l'ensemble du Pays.

5. Conclusion

La définition d'objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces dans le PLUi constitue dans les faits un travail de synthèse. Elle prend en compte les objectifs du SCoT lorsqu'il existe, l'analyse de la consommation d'espaces sur la dernière décennie, les projections de besoin en foncier et les capacités de construction dans le tissu urbain existant. Elle doit au final traduire l'ambition du projet de territoire concerné au regard de la modération de la consommation d'espaces.

L'objectif de modération doit s'apprécier par rapport aux spécificités du territoire et au contexte conjoncturel. Un objectif n'est pas vertueux en soi : il l'est au regard d'un contexte. L'échelle du PLUi offre l'opportunité d'une déclinaison communale des objectifs qui soit en accord avec le fonctionnement territorial intercommunal. Des précautions doivent cependant être prises pour éviter les phénomènes de report d'urbanisation, lorsque le territoire ne correspond pas au bassin de vie. Le SCoT peut alors constituer une échelle plus appropriée.

Une attention particulière doit être portée aux objectifs exprimés en surfaces. Lorsqu'ils sont définis sur la base de scénarios de projection et au vu des tendances passées, ils peuvent comporter des biais. À ce titre, les objectifs de densité et de renouvellement urbain permettent d'afficher un niveau d'ambition qui ne dépend pas des volumes de construction effectivement réalisés. Au-delà de l'approche par indicateurs, les questions de densité et de renouvellement urbain peuvent également être abordées par un travail sur les formes urbaines. Cette approche qualitative de l'objectif peut alors faire l'objet d'un partage avec les parties prenantes et la population. Enfin, les OAP constituent un outil pour traduire les différentes composantes de l'objectif de modération.

6. Bibliographie

6.1. La consommation d'espaces dans les PLU

Certu, Etd, *Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT*, série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », Éditions du Certu, 2012, 13 p.

Certu, Etd, *La localisation du développement urbain déclinée dans le PLU*, série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », Éditions du Certu, 2012, 13 p.

Club PLUi, *Prise en compte de la dimension agricole dans les PLUi en milieu rural, fiche méthodologique*, novembre 2013, 19 p.

Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, *Loi Alur : Lutte contre l'étalement urbain*, mai 2014, 7 p.

6.2. Les formes urbaines

CAUE de l'Eure, *Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?*, Contribution à la recherche BIMBY, 2013, 61 p. <http://www.caue27.fr/wp-content/uploads/2013/10/ExpoEnPoche-Web.pdf>

CAUE de l'Hérault, *L'habitat individuel autrement*, Pour une maîtrise du développement urbain dans l'Hérault, Carnet 1, janvier 2008, 66 p. <http://www.caue-lr.fr/carnet-1-lhabitat-individuel-autrement>

CETE de l'Ouest, DDT de Maine-et-Loire, *Étude sur les formes urbaines des zones d'activités*, septembre 2011, 43 p.

http://www.maine-et-loire.gouv.fr/IMG/pdf/guide_definitif_cle2882d1.pdf

6.3. Les OAP

Certu, *Les Orientations d'Aménagement et de Programmation*, fiche n°4, juin 2013, Éditions du Certu, 6 p.

Club PLUi, *Rédaction des OAP, fiche de synthèse*, 15 juillet 2013, 8 p.

6.4. Le suivi des objectifs

DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *La mise en œuvre d'un SCoT, Indicateurs de suivi*, 2012, 12 p.