



**HAL**  
open science

## Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain

Simon Gorniak

► **To cite this version:**

Simon Gorniak. Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain . Sciences de l'ingénieur [physics]. 2017. dumas-01835507

**HAL Id: dumas-01835507**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01835507>**

Submitted on 11 Jul 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS**  
**ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES**

---

**MEMOIRE**

**présenté en vue d'obtenir**

**le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM**

**SPECIALITE : Géomètre et Topographe**

**par**

**Simon GORNIAK**

---

**Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain**

**Soutenu le 29 juin 2017**

---

**JURY**

**PRESIDENT :** Madame Marie FOURNIER

**MEMBRES :** Monsieur Christophe SERGEANT      Maître de stage  
Monsieur Eric BANSARD                              Professeur référent

## REMERCIEMENTS

A l'issue de la rédaction de ce mémoire marquant la fin de mes études à l'Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, j'adresse mes pensées à toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont apporté leur aide, leur soutien et leur conseil.

Je souhaite tout particulièrement remercier mon maître de stage Monsieur Christophe SERGEANT pour m'avoir permis de réaliser ce Travail de Fin d'Etude dans d'excellentes conditions. Son implication et ses attentives relectures ont été bénéfiques dans la réalisation de mon mémoire.

Je remercie vivement mon professeur référent Monsieur Eric BANSARD pour sa disponibilité tout au long de ces vingt semaines, l'attention qu'il aura porté à mon mémoire et ses précieux conseils.

J'ai eu la chance de pouvoir rencontrer des acteurs locaux très impliqués dans les problématiques d'urbanisme dans le Var, mes remerciements leurs sont destinés :

Madame Gaëla CAM du cabinet d'urbanisme toulonnais BEGEAT pour son accueil et son enthousiasme,

Madame Hélène ROUDEN du service urbanisme de Rocbaron pour ses intéressants retours d'expérience.

Je voudrais aussi remercier ces personnes qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes interrogations :

Monsieur Stanislas CHARPENTIER de l'université du Maine,

Monsieur Pierre-Yves LAIRE du pôle métropolitain Loire Angers,

Madame Camille PENEAU de la métropole du Mans.

Enfin, j'accorde ma sincère reconnaissance à toutes les autres personnes qui ont pu me soutenir ou me conseiller pendant ce stage de fin d'étude.

## LISTE DES ABREVIATIONS

**ALUR** : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové  
**BIMBY** : Build In My Back Yard  
**CDPENAF** : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers  
**CLC** : Corine Land Cover  
**COS** : Coefficient d'Occupation du Sol  
**DOG** : Document d'Orientations Générales  
**DOO** : Document d'Orientations et d'Objectifs  
**ENE** : Engagement National pour l'Environnement  
**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
**IGN** : Institut national de l'information géographique et forestière français (anciennement "Institut Géographique National")  
**LAAAF** : Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt  
**MAP** : Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche  
**MOS** : Mode d'Occupation des Sols  
**NAF** : Naturel, Agricole et Forestier  
**NOTRe** : Nouvelle Organisation Territoriale de la République  
**OA** : Orientations d'Aménagement  
**OAP** : Orientations d'Aménagement et de Programmation  
**OCS** : OCcupation des Sols  
**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
**PCI** : Plan Cadastral informatisé  
**PLU** : Plan Local d'Urbanisme  
**POS** : Plan d'Occupation des Sols  
**RNU** : Règlement National d'Urbanisme  
**SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale  
**SD** : Schéma Directeur  
**SMD** : Seuil Minimal de Densité  
**SRU** : Solidarité et Renouvellement Urbain  
**UH** : Urbanisme et Habitat  
**VSD** : Versement pour Sous-Densité  
**C. urb.** : Code de l'urbanisme

## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	1
LISTE DES ABREVIATIONS.....	2
INTRODUCTION .....	5
<b>1. DES MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES REpondant AUX ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN.....</b>	<b>7</b>
1.1 Les prémices avec la loi SRU .....	7
1.2 Les dispositifs plus mesurés de la loi UH .....	8
1.3 La prise en compte du Grenelle de l'environnement : la loi Grenelle II.....	9
1.3.1 La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : la loi Grenelle I.....	9
1.3.2 Les dispositions concrètes : la loi Grenelle II.....	9
1.4 Des dérogations pour densifier : l'ordonnance du 3 octobre 2013 .....	11
1.5 Des changements importants : la loi ALUR.....	11
1.5.1 Des obligations d'analyse du territoire renforcées.....	11
1.5.1.1 Le contenu des documents d'urbanisme .....	11
1.5.1.2 La justification de nouvelles zones à urbaniser .....	12
1.5.2 Des opportunités de densification étendues .....	12
1.5.3 Une plus grande cohérence dans les documents d'urbanisme .....	13
1.5.3.1 Le renforcement de la règle d'urbanisation limitée.....	14
1.5.3.2 Des documents d'urbanisme aux objectifs communs .....	14
1.5.3.2.1 La fin programmée des POS .....	14
1.5.3.2.2 Des PLU et des SCoT "grenellisés".....	15
1.5.3.3 L'extension des périmètres d'action des documents d'urbanisme .....	15
1.6 La loi NOTRe .....	16
1.7 La modernisation des PLU : le décret du 28 décembre 2015.....	17
1.7.1.1 Le zonage .....	17
1.7.1.2 Le règlement.....	17
1.7.1.3 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation .....	17
1.8 La fiscalité comme outil incitant à la densification.....	18
1.8.1 Le versement pour sous-densité (VSD).....	18
1.8.2 La majoration de la base d'imposition de la taxe foncière.....	18
1.9 Récapitulatif des principaux enjeux.....	19
1.10 Conclusion.....	20
<b>2. L'APPLICATION PRATIQUE A L'ECHELLE LOCALE.....</b>	<b>21</b>
2.1 La méthodologie employée .....	21
2.2 Analyse du contenu des SCoT .....	23
2.2.1 L'analyse de la consommation d'espaces .....	25
2.2.1.1 Les différentes méthodes de mesure.....	25
2.2.1.2 Les périodes analysées .....	27
2.2.1.3 Les indicateurs de consommation d'espaces utilisés .....	27
2.2.2 Les objectifs chiffrés .....	27
2.2.2.1 L'horizon temporel.....	28
2.2.2.2 La rédaction des objectifs.....	28

2.2.3	La justification des objectifs chiffrés.....	29
2.2.4	La prise en compte des mesures visant à densifier .....	31
2.2.5	Le suivi des résultats .....	33
2.2.6	Tableau récapitulatif des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain dans les SCoT .....	33
<b>2.3</b>	<b>Analyse du contenu des PLU .....</b>	<b>36</b>
2.3.1	L'analyse de la consommation de l'espace .....	38
2.3.2	Objectifs en lien avec le SCoT.....	39
2.3.3	Le suivi de la consommation de l'espace .....	39
2.3.4	L'analyse des capacités de densification.....	40
2.3.5	Tableau récapitulatif des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain dans les PLU .....	42
2.3.6	Les Orientations d'Aménagement et de Programmation .....	44
<b>2.4</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>45</b>
<b>3.</b>	<b>LES PROPOSITIONS D'EVOLUTION .....</b>	<b>46</b>
3.1	La généralisation des documents Grenelle .....	46
3.2	La compétence .....	46
3.3	Des outils de mesure justes et des méthodes comparables.....	46
3.3.1	Vers un outil de mesure unique et obligatoire ? .....	46
3.3.2	Une aide apportée aux collectivités .....	47
3.4	La consommation de l'espaces.....	48
3.4.1	L'analyse.....	48
3.4.2	Les indicateurs .....	48
3.4.3	Les objectifs chiffrés .....	49
3.5	La densification pour lutter contre l'étalement urbain.....	49
3.5.1	Le zonage .....	49
3.5.2	Les Orientations d'Aménagement et de Programmation .....	49
3.5.3	La démarche BIMBY comme concept de densification.....	50
3.5.3.1	Présentation de la démarche .....	50
3.5.3.2	L'intégration de la démarche.....	50
3.5.3.2.1	Avec les élus.....	50
3.5.3.2.2	Avec les habitants.....	51
3.5.3.2.3	Dans les PLU.....	51
3.5.4	Le règlement.....	51
3.5.5	La surélévation des immeubles en copropriété .....	52
3.5.6	Les transports en commun.....	52
3.6	Le contrôle des documents .....	53
3.7	Conclusion.....	53
	CONCLUSION GENERALE .....	54
	BIBLIOGRAPHIE .....	56
	TABLE DES FIGURES .....	58
	TABLE DES ANNEXES .....	59

## INTRODUCTION

Bien qu'il ne soit pas formellement défini, le terme d'étalement urbain revient très couramment pour qualifier un mode d'urbanisation en périphérie des villes. C'est une résultante des migrations de population vers les espaces périurbains justifiée par l'envie d'habiter une maison individuelle ou d'accéder à un logement moins onéreux que ceux proposés en centre-ville.

Concrètement, l'étalement urbain se caractérise sur le terrain par une périurbanisation ou par une perte de population dans le centre-ville au profit des périphéries. Les conséquences de l'étalement urbain sont nombreuses. L'artificialisation des sols par l'implantation des nouvelles habitations oblige la création d'infrastructures et d'équipements nécessaires à celles-ci. Il a un impact direct sur l'environnement et l'agriculture. L'étalement urbain réduit les espaces naturels et forestiers, il modifie les paysages de manière permanente, menace aussi la faune et la flore implantées et rend de plus en plus rare les surfaces agricoles participantes à l'économie de la France. L'implantation de nouveaux ménages sur des terrains éloignés des espaces urbanisés entraîne inévitablement un allongement des temps de trajet du domicile vers le lieu de travail mais aussi du domicile vers toutes les commodités de la ville (commerces, services...). Ces émissions supplémentaires de gaz à effet de serre sont une des causes du réchauffement climatique.

Pour les collectivités, au-delà des effets négatifs d'un point de vue paysager, environnemental et sur l'agriculture, la gestion des réseaux (eaux pluviales, assainissement, électricité...) et les équipements sont certainement l'enjeu majeur. Ils représentent des dépenses coûteuses et l'investissement peut paraître démesuré pour seulement y connecter quelques parcelles éloignées. De plus, des infrastructures à créer découlent inévitablement de cette périurbanisation.

Selon l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), l'étalement urbain est caractérisé lorsque le taux de croissance des zones artificialisées excède le taux de croissance de la population.

Une enquête de l'INSEE montre qu'entre 1968 et 2007, la population a augmenté de 17 % (de 54.3 millions à 63.4 millions d'habitants) alors que le nombre de ménages a augmenté de 40 % (de 19.7 millions à 27.6 millions). Ce desserrement des ménages est accentué par une augmentation des surfaces de résidences principales (de 72 m<sup>2</sup> en 1973 à 91 m<sup>2</sup> en 2013) mais aussi par l'augmentation des surfaces des jardins de maisons individuelles (de 510 m<sup>2</sup> en 1974 à 720 m<sup>2</sup> en 2006), sachant que ces logements constituent 57 % des résidences principales en 2012, 3 % de plus qu'en 1982.

Entre 2006 et 2014, 490 000 ha de sols ont été artificialisés (avec un pic entre 2006 et 2008), dont plus des deux tiers sur des terres agricoles. 46 % des 490 000 ha correspondent aux terres artificialisées pour des terrains supportant des maisons individuelles alors que seulement 3 % de ces espaces ont été utilisés pour de l'habitat collectif. 16 % ont été destinés aux réseaux routiers.

A l'horizon 2030, le rythme d'accroissement annuel des ménages est évalué à + 0.80 %/an alors que la croissance démographique est estimée à + 0.43 %/an. Le desserrement des ménages conduit à une augmentation des besoins en logements et donc à une consommation d'espaces qui ne fait que s'accroître. Afin d'éviter une consommation de l'espace proportionnelle au nombre de nouveaux ménages, le rythme d'artificialisation doit être maîtrisé afin qu'il ne dépasse pas la croissance démographique.

Ces tendances reflètent parfaitement la périurbanisation. L'étalement urbain observé depuis la fin des années 1970 désigne la migration des citadins vers les communes rurales ou périphériques, délaissant les centralités souvent bien plus denses. Le désir de vivre à l'écart des villes, d'habiter une maison individuelle avec un plus grand terrain et la flambée des prix de l'immobilier dans les métropoles auront été les facteurs principaux qui ont peu à peu conduit à une surconsommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les gouvernements du monde entier ont pris conscience des conséquences dramatiques que cet étalement urbain allait avoir sur l'environnement et les espèces qui le composent, mais aussi sur les espaces agricoles.

A l'échelle de la France, l'Etat a commencé à instaurer des dispositifs répondant à ces enjeux au début des années 2000 avec la loi SRU, suivie quelques années plus tard par la loi Grenelle II et la loi ALUR. Les Plans Locaux

d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) sont venus peu à peu remplacer les Plans d'Occupation des Sols (POS) et les Schémas Directeurs (SD). Leurs contenus ont été successivement modifiés par différentes lois, pour maintenant permettre une lutte accrue contre l'étalement urbain et favoriser la densification. L'urbanisation qu'a connue la France ces dernières décennies aura été néfaste pour l'environnement et les espaces naturels, agricoles et forestiers. L'objectif affirmé par l'Etat depuis le début des années 2000 est de tenter de limiter ce mode d'urbanisation, voir de le corriger. Au sommet de l'Etat, le législateur a proposé des outils de planification destinés à être appliqués par les élus locaux, en mettant en place des mesures qui encouragent leur mise en œuvre.

Pourtant, le paysage continue encore aujourd'hui de subir un mode d'urbanisation très consommateur d'espaces alors même que la lutte contre lui est de plus en plus présente dans le droit français. Il semble que la prise en compte de ces dispositions par les acteurs locaux s'est faite progressivement depuis la loi SRU et toutes les collectivités ne sont pas encore à jour. Une certaine inertie, liée aux changements des habitudes passées, a donc été observée jusqu'à nos jours. Il s'agira alors de faire un constat des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain existants actuellement, d'évaluer leur application à l'échelle locale et de proposer certaines idées de développement pour accroître leur efficacité.

A travers l'étude des grandes dispositions légales intervenues depuis la loi SRU, l'objectif de ce Travail de Fin d'Etude sera d'apprécier la prise en compte de ces dispositions dans les documents d'urbanisme à l'échelle locale par les différentes collectivités concernées et aux vues des analyses réalisées, proposer des pistes d'évolution ou d'approfondissement de ces mesures afin d'améliorer et de rendre plus efficace la lutte contre l'étalement urbain. La première partie de ce mémoire permettra de présenter les évolutions de la législation depuis que la lutte contre l'étalement urbain est prise en compte dans le droit français. La deuxième partie portera sur la comparaison et l'analyse du contenu de plusieurs documents d'urbanisme, sur l'application des dispositifs législatifs cités dans la première partie. Enfin la troisième partie proposera des pistes d'évolution des dispositifs au regard de leur application à l'échelle locale.

# 1. DES MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES REpondant AUX ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN

L'idée de développer les territoires de manière durable n'est pas nouvelle. Depuis 1972 et la conférence de Stockholm sur l'environnement humain, le concept d'éco-développement est lancé par les Nations Unies. Même si le terme est à l'époque novateur, de nombreuses personnalités présentes à la conférence et notamment son organisateur soutiennent le projet et tiennent à ce que les modèles de développements économiques futurs se basent désormais sur ce principe. Les années passent et l'opinion publique prend de plus en plus conscience des problèmes engendrés par une mauvaise gestion de nos ressources épuisables. Il faudra attendre 1987 et le rapport Brundtland<sup>1</sup> pour que le terme de développement durable soit adopté par le monde entier. Il est défini comme *"un mode de développement qui répond aux besoins du présent du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs"* (Gro Harlem Brundtland<sup>2</sup>, 1987). Le sommet de la Terre de 1992 à Rio a permis l'adoption de la Déclaration de Rio<sup>3</sup> qui réaffirme les bases du développement durable.

## 1.1 Les prémices avec la loi SRU

En France, il faudra attendre l'adoption de la loi n°2000-1208 sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 pour que les principes du développement durable apparaissent dans le droit français. Cette loi adoptée sous le gouvernement de Lionel JOSPIN et portée par Jean-Claude GAYSSOT alors ministre de l'équipement et du logement apporte quelques nouveautés. Nous lui devons les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) qui sont venus remplacer les Schémas Directeurs<sup>4</sup> (SD) ainsi que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) se substituant aux Plans d'Occupation des Sols<sup>5</sup> (POS) et les Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme<sup>6</sup> (MARNU) sont remplacées par les cartes communales. L'objectif de la loi SRU était la mise en cohérence des politiques d'urbanisme, d'aménagement, d'habitat, de transport et de déplacement afin de répondre, notamment, aux principes du développement durable<sup>7</sup>. Ainsi la loi impose aux SCoT de décrire les objectifs à l'échelle d'un bassin de vie et aux PLU de proposer des moyens de mise en œuvre pour atteindre ces objectifs sur son territoire.

Le SCoT permet d'élaborer une stratégie à l'échelle de plusieurs intercommunalités dans le cadre d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable<sup>8</sup> (PADD), document obligatoire dans lequel les grandes orientations des différentes politiques sont présentées pour les dix à vingt années à venir.

Le PLU rend opérationnel le projet communal, il contient un PADD et des Orientations d'Aménagement<sup>9</sup> (OA) sont éventuellement présentes afin d'apporter des réponses cohérentes à celui-ci sur les sujets de renouvellement urbain ou de développement urbain de la commune par exemple.

---

<sup>1</sup> Rapport officiellement intitulé "Notre avenir à tous", publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Gro Harlem Brundtland

<sup>2</sup> Premier ministre norvégien de l'époque

<sup>3</sup> Document signé en 1992 lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il est composé de 27 principes déclinés dans l'Agenda 21 sous la forme de quelques 2500 recommandations réaffirmant la volonté des politiques mondiales d'associer l'environnement à toutes les politiques de développement

<sup>4</sup> Instaurés par la loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 dite "d'orientation foncière" sous le nom de Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, c'est avec la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qu'ils sont renommés Schémas Directeurs

<sup>5</sup> Instaurés par la loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 dite "d'orientation foncière"

<sup>6</sup> Instaurées par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

<sup>7</sup> Un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable (définition INSEE)

<sup>8</sup> Instauré par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite "SRU". Il est obligatoire dans les SCoT et les PLU

<sup>9</sup> Instaurés par la loi n°2000-1208 dite "SRU" (article 4). Les OA n'étaient pas obligatoires dans le PLU

La loi SRU prévoyait certaines mesures concrètes allant à l'encontre de l'étalement urbain, comme la fin de l'obligation de fixer des superficies minimales dans les PLU<sup>10</sup>, la possibilité de fixer un COS<sup>11</sup> seulement dans les zones U ou AU ou encore la suppression du mécanisme de contrôle des divisions foncières par l'administration<sup>12</sup> (le plafond des droits à construire ne se calcule plus sur la parcelle mère, mais sur la parcelle fille). Les communes non couvertes par un SCoT deviennent soumises au principe d'urbanisation limitée<sup>13</sup>, plus connue sous le nom de "la règle des quinze kilomètres", qui précise qu'il est impossible d'ouvrir à l'urbanisation les zones N, A et AU d'un PLU et les zones NB, NC, ND et NA d'un POS si la commune est située à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

La loi SRU a bouleversé la planification d'urbanisme locale. Mais encore en 2017, il reste quelques communes non couvertes par un SCoT et/ou un PLU, documents pourtant favorables à une meilleure gestion de l'espace par une planification approfondie et plus réfléchie. Nous assistons depuis le début des années 2000 à une disparité de gestion en termes de lutte contre l'étalement urbain sur chaque territoire communal ou EPCI. Le fait que les SCoT et les PLU issus de la loi n'aient pas été pas obligatoires, cela a très certainement favorisé certains élus à ne pas se précipiter pour les élaborer. La planification d'urbanisme en place sur leur territoire leur convenait encore très bien.

En 2005, 331 SCoT étaient approuvés ou en cours d'élaboration, 395 en 2010 et 461 en 2016. Ils couvrent la France de la manière suivante :

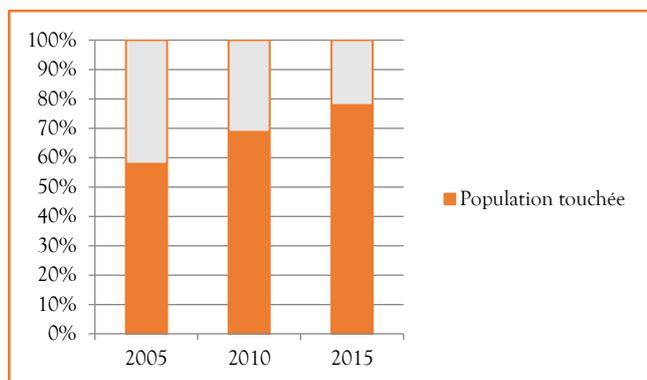


Figure 2 : Part de la population française touchée par un SCoT

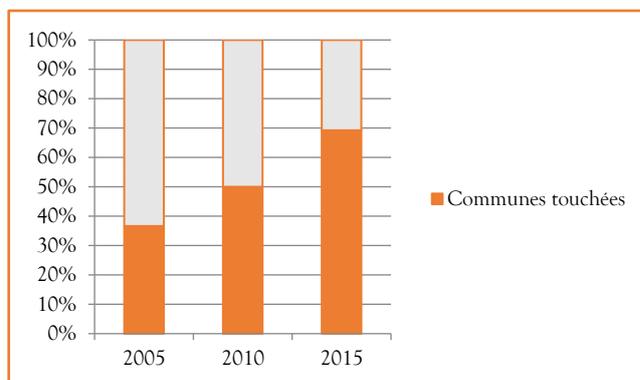


Figure 1 : Part des communes françaises touchées par un SCoT

## 1.2 Les dispositifs plus mesurés de la loi UH

Portée par Gilles DE ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer sous le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN, la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat (UH) est venue modifier certaines dispositions. Le principe de contrôle des divisions foncières est réappliqué<sup>14</sup>, la règle d'urbanisation limitée touchera moins de communes puisque le seuil d'habitants passe de 15 000 à 50 000 (les

<sup>10</sup>Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite "SRU" (article 4) retranscrit au 12<sup>o</sup> de l'ancien L 123-1 du code de l'urbanisme (C. urb.) stipulant qu'il est possible de "fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif"

<sup>11</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite "SRU" (article 4) retranscrit au 13<sup>o</sup> de l'ancien L 123-1 C. urb.

<sup>12</sup> Ancien L 111-5 C. urb. : "Il ne peut plus être construit sur toute partie détachée d'un terrain dont la totalité des droits de construire, compte tenu notamment du coefficient d'occupation du sol en vigueur, a été précédemment utilisée.

Lorsqu'une partie est détachée d'un terrain dont les droits de construire n'ont été que partiellement utilisés, il ne peut y être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas été utilisés avant la division"

<sup>13</sup> Ancien L 122-2 C. urb. ou la "règle des quinze kilomètres"

<sup>14</sup> Ancien L 123-1-1 : "Dans les zones où ont été fixés un ou des coefficients d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme peut prévoir que, si une partie a été détachée depuis moins de dix ans d'un terrain dont les droits à construire résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols ont été utilisés partiellement ou en totalité, il ne peut plus être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas déjà été utilisés"

dérogations possibles sont aussi plus nombreuses) et le champ d'application permettant de fixer une superficie minimale aux terrains constructibles est élargi<sup>15</sup>.

La loi SRU étant jugée trop contraignante pour les collectivités, la loi UH semble constituer un retour en arrière en ce qui concerne les dispositifs de lutte contre la consommation de l'espace. Cette nouvelle législation redonne plus de libertés et de pouvoirs aux élus locaux dans la mise en oeuvre ou non des enjeux d'une urbanisation contrôlée.

### 1.3 La prise en compte du Grenelle de l'environnement : la loi Grenelle II

Les politiques du Grenelle de l'environnement sont conduites en 2007 par Jean-Louis BORLOO alors ministre de l'écologie sous le gouvernement de François FILLON. Deux lois sont adoptées successivement en 2009 et 2010 connues sous les noms de Grenelle I et Grenelle II.

#### 1.3.1 La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : la loi Grenelle I

La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite "Grenelle I" doit être présentée afin de comprendre la logique de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cette loi a formalisé les réunions politiques connues sous le nom de Grenelle de l'Environnement visant à fixer des objectifs à long terme sur les plans de la lutte contre la consommation de l'espace, du développement durable, de l'environnement, de la préservation de la biodiversité, de la réduction des gaz à effet de serre ou encore des énergies renouvelables. La loi Grenelle I décrit ces 268 engagements, dont les orientations générales sont présentées dans l'article 7, et notamment en termes de lutte contre la consommation de l'espace et l'épuisement des ressources. L'importance des transports en commun y est rappelée.

Cette loi marque le début de la prise en compte de la biodiversité. L'ancien article L 110 du code de l'urbanisme (aujourd'hui L 101-1 et L 101-2) est modifié pour en intégrer les termes suivants : *"de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement"*. La traduction de ces volontés est la mise en œuvre d'une trame verte et bleue (TVB). La loi Grenelle 1 pose dans ses articles 23, 24, 26 et 29 les grands axes de sa création. Il faudra attendre la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) pour que la trame verte et bleue soit clairement définie.

9

#### 1.3.2 Les dispositions concrètes : la loi Grenelle II

Le 12 juillet 2010, ces principes sont repris dans la loi n°2010-788 portant Engagement National pour l'Environnement (ENE), dite loi Grenelle II. Elle décline de manière concrète les objectifs de la loi Grenelle I. Les mesures, règles et contraintes sont exposées pour chaque domaine et impliquent notamment des modifications dans les SCoT et dans les PLU :

- Les objectifs de la trame verte et bleue sont fixés : il s'agit de préserver, gérer et remettre en état les milieux de continuités écologiques, afin de conserver des espaces naturels. A l'échelle nationale, la TVB est reprise dans les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. A l'échelle régionale, c'est le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) qui est élaboré en association avec le comité TVB (schéma pris en compte par les SCoT) ;

*Même si la TVB a pour objectif premier l'écologie, elle influe directement sur la planification locale d'une commune en termes d'urbanisation. En effet, la bonne gestion et la prise en*

<sup>15</sup>Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite "UH" (article 17) ajoute au 12° de l'ancien L 123-1 C. urb. : "ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée"

*compte des milieux riches en biodiversité permet au projet d'aménagement des collectivités de mieux les intégrer et de diminuer de fait les surfaces naturelles ouvertes à l'urbanisation.*

- Renforcement de la règle d'urbanisation limitée pour les communes non couvertes par un SCoT : le seuil d'habitants repasse au nombre de 15 000 à partir du 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016. A compter du 1er janvier 2017, ce principe s'appliquera à toutes les communes<sup>16</sup> non couvertes par un SCoT ;
- Modification du rapport de présentation du SCoT<sup>17</sup> : le diagnostic doit maintenant comprendre une analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années et justifier des objectifs chiffrés pour limiter cette consommation ;
- Remplacement du Document d'Orientations Générales<sup>18</sup> (DOG) par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) dans les SCoT<sup>19</sup>. Le DOO permet d'organiser le territoire en posant des principes de restructuration des espaces urbains afin d'apporter un équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales ;

*Le DOO doit fixer des objectifs chiffrés pour lutter contre la consommation de l'espace, notamment en prévoyant les offres de logements nouveaux sur son territoire (par EPCI ou par communes). Il doit identifier les espaces à protéger et préciser les modalités de ces protections. De manière facultative, il peut prévoir des prescriptions concernant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones, concernant des densités minimales sur certains secteurs identifiés ou concernant les résultats d'une étude de densification de zones déjà urbanisées. Les DOO sont opposables en termes de compatibilité avec les normes qui lui sont inférieures.*

- Modification du rapport de présentation du PLU<sup>20</sup> : un diagnostic similaire à celui du SCoT est imposé avec une analyse de la consommation de l'espace mais sans obligatoirement prendre en compte l'évolution sur la décennie passée ;
- Le PADD du PLU doit désormais fixer "des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain"<sup>21</sup> ;
- Le règlement du PLU peut imposer une densité minimale de constructions dans des secteurs à proximité de transports collectifs existants ou programmés<sup>22</sup>, dans le respect des prescriptions du DOO du SCoT avec lequel il doit être compatible ;
- Remplacement des Orientations d'Aménagement par les Orientations d'Aménagement et de Programmation<sup>23</sup> (OAP) aux dans les PLU. Les OAP déclinent les objectifs du PADD en termes d'habitat, de transports, de déplacements et d'aménagement.

*Contrairement aux OA, les OAP deviennent obligatoires dans un PLU et sont opposables en termes de compatibilité lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Les orientations d'aménagement et de programmation doivent respecter les grandes orientations du PADD du PLU. Elles sont créées pour appliquer plus précisément la politique inscrite dans le PADD.*

*Les OAP peuvent être thématiques (peuvent alors s'appliquer sur tout le territoire) ou sectorielles d'aménagement (plus précises sur un secteur donné).*

*En cas de PLUi, les OAP habitat et transport devaient tenir lieu de PLH et PDU (disposition annulée en mars 2014 par la loi ALUR).*

<sup>16</sup> Ancien article L 122-2 C. urb. en vigueur à partir du 13 janvier 2011, aujourd'hui L 142-4 C. urb.

<sup>17</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite "UH" (article 17) créé l'ancien article L 122-1-2 C.urb.aujourd'hui L 141-3 C. urb.

<sup>18</sup> Instaurés par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite "SRU" (article 3)

<sup>19</sup> Codifiés aux anciens articles L 122-1-4 C. urb. à L 122-1-10 C. urb. aujourd'hui L 141-5 C.urb à L 141-23 C. urb.

<sup>20</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite "UH" (article 19) modifiant l'ancien article L 123-1-2 C. urb aujourd'hui L 151-4 C. urb. relatif au contenu du rapport de présentation du PLU

<sup>21</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 dite "UH" (article 19) modifiant l'ancien article L 123-1-3 C. urb. aujourd'hui L 151-5 C. urb. relatif au contenu du PADD du PLU

<sup>22</sup> Ancien article L 123-1-5, al. 19 C. urb. aujourd'hui L 151-26 C. urb.

<sup>23</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite "ENE" (article 19) modifiant l'ancien article L 123-1 C. urb. aujourd'hui L 151-2 relatif au contenu du PLU. Contenu des OAP précisés à l'ancien article L 123-1-4 C. urb. aujourd'hui L 151-6 et L 151-7

## 1.4 Des dérogations pour densifier : l'ordonnance du 3 octobre 2013

Le 3 octobre 2013, l'ordonnance n°2013-889 relative au développement de la construction de logements, portée par la ministre du logement de l'époque Cécile DUFLOT, crée l'article L 123-5-1 C. urb. (aujourd'hui L 152-6 C. urb.) qui prévoit certaines possibilités de dérogations aux règles d'urbanisme locales pour permettre une densification accrue. Les dérogations peuvent porter sur les règles de densité, de hauteur, de distance par rapport aux limites séparatives ou encore sur les places de stationnement à prévoir. L'article L 152-6 C. urb. décrit les points sur lesquels des dérogations peuvent être autorisées par l'autorité compétente. Une instruction en date du 28 mai 2014 relative au développement de la construction de logements par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction proposée par le ministère du logement et de l'égalité des territoires précise les modalités d'application de l'ordonnance et de son décret d'application n°2013-891 du 3 octobre 2013.

Ces possibilités de densification permettent notamment de faciliter, d'un point de vue des règles d'urbanisme, la possibilité de surélever un immeuble.

La liste des communes concernées est fixée selon deux critères, au choix : il s'agit des communes comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants<sup>24</sup> et les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique<sup>25</sup>.

## 1.5 Des changements importants : la loi ALUR

Le 27 mars 2014, la loi n°2014-366 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové dite ALUR entre en vigueur. Cette loi portée par la ministre du logement et de l'égalité des territoires Cécile DUFLOT, sous le gouvernement de Jean-Marc AYRAULT, est composée de quatre grands titres. Les trois premiers portent sur le logement et le dernier sur la modernisation des documents de planification et d'urbanisme. Les 177 articles de la loi conduisent à d'importantes modifications dans le code de l'urbanisme.

### 1.5.1 Des obligations d'analyse du territoire renforcées

#### 1.5.1.1 Le contenu des documents d'urbanisme

Dans la lignée des dispositions de la loi Grenelle II sur le rapport de présentation du SCoT, des précisions sont apportées sur le contenu du PLU afin de mieux prendre en compte au niveau local les enjeux d'une bonne gestion des espaces. En plus des dispositions existantes listées dans les parties précédentes, de nouvelles viennent s'y ajouter :

- Modification du rapport de présentation du PLU<sup>26</sup> : celui-ci doit maintenant contenir une analyse de la capacité de densification des espaces identifiés dans le SCoT et une analyse de la capacité de stationnements publics et leurs possibilités de mutualisation selon l'inventaire qui en est fait. Une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers doit être faite sur les dix dernières années précédentes ou depuis la dernière révision du PLU ;

<sup>24</sup> 1151 communes listées dans le décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

<sup>25</sup> 7 communes listées dans le décret n°2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation et la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article

<sup>26</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 139) modifiant l'ancien article L 123-1-2 C. urb. aujourd'hui L 151-4 C. urb. relatif au contenu du rapport de présentation du PLU

- Contenu du PADD du PLU<sup>27</sup> : des objectifs chiffrés sont dorénavant attendus dans les objectifs de lutte contre la consommation de l'espace et de l'étalement urbain ;
- Modification du rapport de présentation du SCoT<sup>28</sup> : il identifie les secteurs dans lesquels les PLU devront analyser les capacités de densification ;
- Dans les PLUi, les OAP habitat et transport ne tiennent plus obligatoirement lieu de PLH et PDU.

### 1.5.1.2 La justification de nouvelles zones à urbaniser

La loi ALUR renforce l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser<sup>29</sup> (zones 2AU initialement inconstructibles) : une révision du PLU est nécessaire si la zone a plus de neuf ans et qu'aucune acquisition foncière significative n'a été faite par la commune ou l'EPCI directement, ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier. Une modification suffit si des acquisitions foncières ont été réalisées ou si la zone a moins de neuf ans.

*Cette loi a complété l'ancien article L 123-13-1 C. urb. (aujourd'hui L 153-36 et suivant) en précisant que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil communal ou intercommunal apportant la justification de l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.*

### 1.5.2 Des opportunités de densification étendues

Depuis la loi ALUR, plusieurs mesures qui peuvent être considérées comme radicales sont venues compléter le panel d'outils permettant de lutter contre l'étalement urbain. Certaines de ces mesures correspondent en fait à la suppression d'outils jugés contraires aux politiques de densification et d'autres sont le reflet d'un assouplissement des règles applicables localement qui permettent de mettre en œuvre une densification.

- Suppression du Coefficient d'Occupation du Sol<sup>30</sup> dans les PLU ;

*Le coefficient d'occupation du sol a été pendant des années un outil peu adapté aux nouvelles préoccupations de lutte contre la consommation de l'espace puisqu'il imposait de construire de manière très limitée sur un terrain. De plus, sa bonne application nécessitait de prendre en compte les objectifs d'aménagement et de densification du secteur afin d'y associer intelligemment les règles de prospect avec les voies ou les limites séparatives, et les règles définissant la dimension des constructions.*

*La suppression du COS entraîne la suppression d'autres outils liés à lui comme le mécanisme de contrôle des divisions foncières et le transfert de COS. Le bonus de constructibilité ne peut plus être accordé sur la base du COS et le seuil minimal de sous-densité ne peut plus être calculé avec lui.*

- Dans les lotissements, la loi ALUR a apporté certaines modifications concernant les documents réglementaires ;

Désormais, le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou non ainsi que les clauses de natures réglementaires du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé deviendront caduques dix ans après la délivrance de

<sup>27</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 139) modifiant l'ancien article L 123-1-3 C. urb. aujourd'hui L 151-5 C. urb. relatif au contenu du PADD

<sup>28</sup> Loi n°2014-366 du mars 2014 dite "ALUR" (article 139) modifiant l'ancien article L 122-1-2 C. urb. aujourd'hui L 141-3 C. urb. relatif au contenu du rapport de présentation du SCoT

<sup>29</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 139) modifiant les anciens articles L 123-13 C. urb. et L 123-13-1 C. urb. aujourd'hui L 153-31 C. urb. à L 153-40 C. urb.

<sup>30</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 158) supprime le COS dans le PLU et modifie le contenu du règlement

l'autorisation de lotir si à ce terme, le lotissement est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu. L'accord d'une majorité qualifiée des colotis ne leur permet plus de demander le maintien des règles auprès de l'autorité compétente<sup>31</sup>.

Les propriétaires peuvent demander à l'autorité compétente la modification de tout ou partie des documents du lotissement énumérés au paragraphe précédent (les modifications ne doivent pas toucher les parties communes du lotissement) afin de les rendre compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable à cet endroit sur la commune. Une majorité qualifiée de colotis est nécessaire pour cette demande : elle doit représenter la moitié des propriétaires détenant au moins les deux tiers de la superficie du lotissement, ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de la superficie. Dans tous les cas, dans les cinq ans après l'achèvement du lotissement, si le lotisseur possède encore au moins un lot, il peut opposer son veto à la demande de modification même si la majorité qualifiée des propriétaires est atteinte<sup>32</sup>.

Enfin, si l'approbation d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient après un permis d'aménager ou une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après une enquête publique et une délibération du conseil municipal, modifier le règlement et le cahier des charges approuvé ou non afin de les rendre cohérents avec les règles d'urbanisme approuvées sur la commune, et notamment les dispositions prises concernant la densité maximale de constructions<sup>33</sup>.

*Le fait de réappliquer plus facilement les règles du PLU pourra permettre au lotissement d'évoluer et de ne plus s'appuyer sur les dispositions réglementaires souvent défavorables à une densification. D'un point de vue technique, il s'agit alors de veiller à ce que le lotissement puisse accueillir de nouvelles constructions. Entre les colotis, des contentieux risquent d'apparaître si tous ne sont pas favorables à une densification.*

- Suppression de la superficie minimale des terrains destinés à être bâtis<sup>34</sup> dans les PLU ;

*Cet outil utilisé par les collectivités dans le but de ne pas dévaloriser certains espaces à préserver d'une urbanisation dense s'est révélé peu efficace aux vues des dispositions de lutte contre l'étalement urbain et de la consommation de l'espace. Le mitage est apparu et avec lui l'obligation d'aménager des voies pour desservir ces parcelles isolées, de les viabiliser, de les entretenir (implantation d'éclairage public, de cheminements piéton et cycliste...). Cela représente un investissement important pour la collectivité mais aussi une artificialisation de sols qui aurait pu être évitée.*

*Cependant, cette mesure s'appliquant même aux PLU déjà approuvés, certains terrains étaient soumis à une superficie minimale pour répondre à des exigences en termes d'assainissement ou de gestion des écoulements des eaux (et notamment répondre aux problèmes d'infiltration). Le fait d'artificialiser et de rendre imperméables des terrains de surface modérée pose un réel problème pour la gestion des eaux pluviales.*

### 1.5.3 Une plus grande cohérence dans les documents d'urbanisme

Les politiques nationales de lutte contre l'étalement urbain instaurées depuis le début des années 2000 doivent permettre aux territoires de rédiger leurs documents d'urbanisme en prenant en compte les problématiques liées au développement durable, à la lutte contre la consommation de l'espace et l'étalement urbain. Ainsi, dans un souci de cohérence entre eux, les objectifs qu'ils suivent doivent être communs et doivent s'appuyer sur des dispositions renforcées face aux problématiques posées. Il s'agit alors de couvrir tout le territoire de ces documents de planification.

<sup>31</sup> Article L 442-9 C. urb.

<sup>32</sup> Article L 442-10 C. urb.

<sup>33</sup> Article L 442-11 C. urb.

<sup>34</sup> Loi n°2017-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 157) supprime la possibilité de fixer une superficie minimale dans le PLU et modifie le contenu du règlement

### 1.5.3.1 Le renforcement de la règle d'urbanisation limitée

La loi ALUR a étendu le champ d'application de la règle d'urbanisation limitée<sup>35</sup> aux secteurs non constructibles des cartes communales, aux zones agricoles et forestières et aux secteurs situés hors des parties urbanisées des communes soumises au RNU.

*Pour les deux premiers critères ajoutés, aucun problème de mise en application ne semble se poser. En revanche pour le troisième, il convient d'identifier les parties actuellement urbanisées<sup>36</sup> des communes soumises au RNU.*

La loi ALUR a clarifié cette règle en précisant que les 15 kilomètres sont dorénavant comptés à partir des limites communales et non plus de la limite des zones bâties.

Depuis le 1er janvier 2017, toutes les communes de France non couvertes par un SCoT doivent se plier à cette règle, et non plus seulement celles situées à moins de 15 km d'une commune de plus de 15 000 habitants.

*La règle des 15km étant élargie au maximum, si elles veulent récupérer la main sur les possibilités d'ouverture de zones à urbaniser, les communes concernées vont devoir s'associer pour en élaborer un ou se rallier à un SCoT existant si l'élaboration n'est pas possible.*

*La loi UH avait élargi la possibilité pour les communes concernées par cette règle d'obtenir une dérogation préfectorale ce qui rendait ce dispositif peu efficace. La loi ALUR rend ces dérogations plus exceptionnelles puisqu'elle précise qu'elles ne pourront être accordées que si "l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services." (ancien L 122-2-1 C. urb. aujourd'hui L 142-5).*

### 1.5.3.2 Des documents d'urbanisme aux objectifs communs

La cohérence dans les documents d'urbanisme passe par la prise en compte des objectifs liés à la gestion économe de l'espace. Des dates butoirs ont été imposées afin d'obliger les communes à élaborer un document d'urbanisme répondant aux principes de lutte contre l'étalement urbain ou à imposer aux documents d'urbanisme concernés d'insérer dans leur contenu les dispositifs législatifs récents.

#### 1.5.3.2.1 La fin programmée des POS

Depuis décembre 2000 et la loi SRU, les PLU sont censés remplacer les POS. Il s'agit pour les plus petites communes d'un investissement conséquent alors même qu'elles n'ont pas forcément un service dédié et capable de se consacrer à son élaboration. En effet pour une commune de 1000 habitants, le coût moyen d'un PLU est de 25 000 €, 40 000 € pour 5 000 habitants et il peut dépasser les 300 000 € pour les communes les plus importantes. Sa durée d'élaboration atteint facilement les quatre ou cinq ans.

Malgré tout, le législateur décide de programmer la fin définitive des POS et de rendre cette mesure obligatoire au travers de l'application de l'article 135<sup>37</sup> de la loi ALUR. Cette mesure prévoit que tous les POS non mis en forme de PLU au plus tard le 31 décembre 2015 seront caducs dès le 1er janvier 2016. Le RNU s'appliquera alors sur le territoire des communes dont le POS est caduc. Une exception existe pour les communes qui ont entamé une procédure de révision de leur POS avant le 31 décembre 2015. Dans ce cas, le POS restera en vigueur jusqu'à l'approbation du futur PLU mais sans dépasser la date du 27 mars 2017 (soit trois ans après la publication de la loi ALUR). Si le PLU n'est pas achevé à cette date, les élus devront appliquer le RNU. De la même manière pour les

<sup>35</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 129) modifiant l'ancien article L 122-2 C. urb. aujourd'hui L 142-4 C. urb. relatif aux limitations d'urbanisme pour les communes non couvertes par un SCoT

<sup>36</sup> Voir partie 1.5.3.2.1 La fin programmée des POS

<sup>37</sup> Article modifiant l'ancien article L 123-19 C. urb. aujourd'hui article 174-1 et suivant C. urb.

EPCI compétents en matière de PLUi, les POS du territoire resteront encore applicables entre le 1 janvier 2016 et au maximum le 31 décembre 2019, date butoir pour l'approbation du PLUi.

L'application du RNU implique l'application de la règle de constructibilité limitée<sup>38</sup>. Un problème se pose alors sur la notion de "partie urbanisée de la commune" où les constructions pourront être autorisées. En effet le législateur ne propose pas de définition de ces termes dans le code de l'urbanisme. Dans une question adressée au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le sénateur Jean-Claude LENOIR a tenté d'obtenir des précisions sur cette notion un peu vague. La réponse ministérielle en date du 16 février 2012 précise que *« l'appréciation de la partie actuellement urbanisée ne peut pas être effectuée à partir de règles nationales car elle fait appel à un faisceau de critères. En effet, l'appréciation du caractère urbanisé d'un secteur dépend étroitement des circonstances locales, notamment du type d'habitat, dense ou plus diffus que l'on trouve dans les environs, de la distance par rapport aux constructions les plus proches, mais aussi en fonction de la protection de l'activité agricole ou du paysage, de la desserte par des équipements, de la topographie des lieux et des éléments qui marquent les limites de l'urbanisation comme une route ou une rivière »*. Les élus doivent alors suivre la jurisprudence existante afin d'éviter tout contentieux avec un potentiel propriétaire voulant faire construire.

#### 1.5.3.2 Des PLU et des SCoT "grenellisés"

Cette appellation concerne les PLU et les SCoT qui, conformément à la loi n°2010-788 dite "ENE" du 12 juillet 2010, ont pris en compte dans leur contenu les objectifs du Grenelle de l'environnement. Dans la logique de la loi SRU, la loi Grenelle II vient ajouter les principes du développement durable. Cela se traduit par une volonté accrue de lutter contre l'étalement urbain, de réduire l'émission des gaz à effet de serre, de préserver l'environnement, d'organiser le territoire de manière à économiser le foncier et les ressources et d'apporter une meilleure corrélation entre les espaces urbanisés et les réseaux de transports collectifs. Les PLU et les SCoT sont dits "grenellisés" lorsqu'ils intègrent toutes les dispositions de la loi Grenelle II. La loi ALUR avait déjà repoussé d'un an la date butoir<sup>39</sup> pour que ces documents soient en accord avec les dispositions, ce qui la reporte au 1<sup>er</sup> janvier 2017, mais la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a supprimé définitivement cette échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les SCoT et les PLU. La grenellisation ne s'applique pas aux projets dont le schéma ou le plan a été arrêté avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et approuvé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013 ou aux projets approuvés avant le 29 juillet 2017. Les dispositions de la loi Grenelle II devront être intégrées lors de la prochaine révision du document (sans aucune date butoir).

#### 1.5.3.3 L'extension des périmètres d'action des documents d'urbanisme

Dix ans après l'instauration des PLU par la loi SRU, le législateur se positionne sur l'idée de l'élaboration d'un PLU désormais intercommunal et non plus communal.

A l'instar du PLU, le PLUi est un document opérationnel traduisant le projet des élus sur leur territoire, en fonction des enjeux auxquels ils sont confrontés et des perspectives qu'ils prévoient. Ce projet portant sur l'urbanisation, l'aménagement, l'habitat, le transport, les déplacements, l'environnement ou l'activité économique dépasse en réalité le simple périmètre d'une commune et ne permet pas de développer un territoire fonctionnant sur un bassin de vie contenant plusieurs communes s'il est uniquement développé à l'échelle communale. Toutes ces politiques sont liées entre elles mais aussi entre les différentes communes. Pour le législateur, l'échelle supra communale apparaît comme la plus adéquate à planifier ces thèmes, dans le but de gérer la consommation de l'espace et de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. De plus, le PLUi permet de mutualiser les moyens et de solidariser les communes membres dans un même projet opérationnel décrivant les orientations du SCoT.

Un PLUi sous-entend que l'EPCI à son origine soit compétent pour son élaboration. Avant la loi ALUR, c'était le cas pour les communautés urbaines et les métropoles. Le projet de la loi ALUR prévoyait un transfert automatique

<sup>38</sup> Ancien article L 111-1-2 C. urb. aujourd'hui repris en partie aux articles L 111-3 et L 111-4 C. urb. :

En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune (sauf exceptions cités dans l'article L 111-4 C. urb.)

<sup>39</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 126) modifiant l'article 19 de la loi ENE (pour les PLU) et Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 129) modifiant l'article 17 de la loi ENE (pour les SCoT)

de compétence en matière de PLU des communes à leur EPCI (communauté de communes ou communautés d'agglomération) mais la pression des élus locaux envers les parlementaires en a fait autrement. Le transfert se fera automatiquement le 27 mars 2017 (soit trois ans après la rentrée en vigueur de la loi ALUR) sauf si trois mois avant cette date, « au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent »<sup>40</sup>. Ce procédé doit être reconduit avant chaque élection de conseils municipaux et communautaires sinon la compétence revient de plein droit à l'EPCI le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive aux élections municipales et communautaires.

Pour les communautés de communes ou les communautés d'agglomération créées après le 26 mars 2017, elles sont de plein droit compétentes en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale.

Concernant les SCoT, la loi ALUR a étendu le périmètre de leur champ d'application puisqu'à partir du 1er juillet 2014, aucun SCoT ne pouvait couvrir qu'un seul EPCI<sup>41</sup>.

*Cette mesure permettait de distinguer clairement le périmètre d'action d'un SCoT avec celui d'un PLU élaboré à l'échelle d'un EPCI. D'autre part, le SCoT regroupait un nombre d'habitants plus important pour lequel une cohérence en termes d'aménagement du territoire est importante.*

## 1.6 La loi NOTRe

Le 8 août 2015, la loi n°2015-991 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République est publiée au journal officiel. Cette loi portée sous le gouvernement de Manuel VALLS par Marylise LEBRANCHU, ministre de la fonction publique et de la décentralisation et André VALLINI, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, va modifier certaines dispositions prises précédemment.

La loi NOTRe supprime la mesure concernant l'extension du périmètre des SCoT<sup>42</sup> mais augmente le nombre minimum d'habitants regroupés dans un EPCI à 15 000<sup>43</sup> (hors exceptions) au lieu de 5 000 précédemment.

*Il y semble y avoir comme un retour en arrière avec cette disposition. Cependant, chaque SCoT couvrira toujours un territoire au moins aussi étendu que celui qu'il couvrirait avant le 1er juillet 2014 puisque c'est désormais aux EPCI d'agrandir leur périmètre d'action si celui-ci n'englobait pas assez d'habitants. L'esprit de la loi est le même : généraliser les documents d'urbanisme en demandant de les appliquer à un territoire plus grand.*

### Exemple : le département du Var

Au 1er janvier 2017, treize des quatorze EPCI respectent le seuil de 15 000 habitant minimum fixé par la loi NOTRe. Le dernier rentre dans une des quatre conditions de dérogations prévu par l'article 33 de la loi qui prévoit que ce seuil peut être adapté à 5000 habitants pour les EPCI dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale (soit 30 hab/km<sup>2</sup>), ce qui est le cas ici car la densité de la communauté de communes des lacs et gorges du Verdon est de 16 hab/km<sup>2</sup>.

*L'annexe 1 est une carte produite grâce aux données recueillies pour notre base de données. (cf. partie 2.1 La méthodologie employée). Elle représente tous les EPCI du Var avant la publication de la loi NOTRe*  
**CF ANNEXE 1 : EPCI du Var avant la réforme**

<sup>40</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 136)

<sup>41</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite "ALUR" (article 129) modifiant l'ancien article L 122-3 C. urb. aujourd'hui L 143-1 et suivant C. urb.

<sup>42</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite "NOTRe" (article 36) modifiant l'ancien article L 122-3 C. urb. aujourd'hui L 143-1 et suivant C. urb.

<sup>43</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite "NOTRe" (article 33) modifiant l'article L 5210-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ce seuil de 15 000 habitants peut être réduit à 5 000 selon certaines exceptions listées dans la loi et reportées dans le Code.

*L'annexe 2 représentant les EPCI du département du Var, mais en exploitant les données des regroupements de communes qui ont fait suite à la loi NOTRe*  
*CF ANNEXE 2 : EPCI du Var après la réforme*

## 1.7 La modernisation des PLU : le décret du 28 décembre 2015

Le 28 décembre 2015 est publié le décret n°2015-1783 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme. Il est notamment prévu une nouvelle numérotation.

Pour le législateur, la modernisation des PLU a plusieurs objectifs. Nous retiendrons la meilleure lisibilité du règlement et la priorité mise sur l'urbanisme de projet.

L'idée est de compléter le panel d'outils existants, de les réorganiser afin que chaque collectivité puisse les utiliser de la meilleure des manières en fonction des spécificités de son territoire. Les modifications interviennent surtout sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation ainsi que sur le règlement.

Le décret est en vigueur depuis le 1er janvier 2016 mais son application par les collectivités est progressive. Pour les PLU dont l'élaboration ou la révision était déjà en cours avant le 1er janvier 2016, les dispositions du décret doivent être prises en compte si le conseil communautaire ou municipal délibère en sa faveur avant l'arrêt du projet de PLU. Sinon, ce sera lors de la prochaine révision que les dispositions devront être appliquées. Pour les PLU dont l'élaboration ou la révision ont été initiées après le 1er janvier 2016, leur contenu devra être modernisé en respectant le décret. Pour les autres PLU déjà approuvés avant le 1er janvier 2016, les dispositions du décret seront à prendre en compte uniquement en cas de révision générale.

### 1.7.1.1 Le zonage

La modernisation du contenu des PLU adapte les enjeux de lutte contre l'étalement urbain et la classification des zones AU. En effet, dans la rédaction de l'article R 151-20 C. urb., le caractère naturel des secteurs qui pouvaient être classés en zone AU n'est désormais plus inscrit.

Le classement en zone AU peut être ainsi étendu à des secteurs délaissés, tels que des friches urbaines. Des secteurs initialement classés en zone U, entourés de réseaux suffisants, mais sans en avoir dans son emprise pourra être reclassée en zone AU et faire l'objet d'OAP.

*Il s'agit de privilégier l'émergence de projets dans des secteurs pas encore urbanisés ou délaissés (friches) mais compris dans l'enveloppe urbaine par rapport à l'utilisation de zones encore peu urbanisées dont la préservation est préférable.*

### 1.7.1.2 Le règlement

Les évolutions ont pour objectif une meilleure adaptabilité du règlement en fonction des caractéristiques territoriales de la commune ou du groupement de communes. Le décret a restructuré le règlement et ses outils existants en trois thématiques, plus lisibles et compréhensibles et permettant un usage plus simple. La première thématique porte sur la destination des constructions, l'usage des sols et les natures d'activité, la deuxième sur les caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères et la troisième sur les équipements et les réseaux.

*CF ANNEXE 3 : Organisation du règlement modernisé des PLU*

### 1.7.1.3 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les OAP doivent toujours traduire le PADD de la collectivité. Le décret du 28 décembre 2015 est venu compléter les dispositions de la loi Grenelle II s'y appliquant. Deux nouvelles OAP apparaissent avec le décret : les OAP

patrimoniales<sup>44</sup> (spécifiques à la protection, la mise en valeur et la préservation de certains sites exceptionnels d'un point de vue patrimonial) et les OAP de secteurs d'aménagements. Les secondes sont intéressantes pour répondre aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain :

Les OAP de secteurs d'aménagements<sup>45</sup> sont applicables sur les zones U et 1AU et permettent de s'abroger de règlement dans ces secteurs.

La flexibilité qu'amène ce type d'OAP nécessite une justification particulière dans le rapport de présentation. Celle-ci devra montrer la pertinence de mettre la priorité sur un projet plutôt que sur des règles strictes. L'absence du recours à un règlement sur ces secteurs permet une stabilité du document d'urbanisme pendant toute la durée du projet d'aménagement. Ce ne serait pas le cas pour des zones qui s'ouvrent à l'urbanisation où une modification ou une révision s'avèrent parfois indispensable pour la bonne gestion du foncier concerné.

*Certains projets d'aménagement global ne peuvent pas s'organiser par l'accumulation de plusieurs petits aménagements. Dans ces cas, il est intéressant de pouvoir s'abroger des règles d'urbanisme applicables localement qui figeraient le projet sur tout le secteur. Pour un programme de plus grande envergure, s'appuyer sur une OAP de secteurs d'aménagement permet de passer dans un degré d'opposabilité plus tolérant qu'avec des règles d'urbanisme. En effet un simple rapport de compatibilité entre le projet et l'OAP est nécessaire, contre une conformité dans le cas de la présence de règles d'urbanisme. Les élus doivent donc rédiger le plus correctement et le plus précisément possible leurs OAP afin de faciliter l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme. Sur le plan rédactionnel, on peut retrouver les objectifs déclinés qualitativement et/ou quantitativement.*

## 1.8 La fiscalité comme outil incitant à la densification

A l'échelle communale ou intercommunale, de nombreuses taxes existent concernant la gestion foncière. L'application de ces taxes suit le projet politique de la collectivité en termes d'urbanisation et d'aménagement. Nous pouvons notamment citer la taxe d'aménagement, la taxe foncière, la taxe sur les friches commerciales ou la participation pour le financement de l'assainissement collectif.

18

### 1.8.1 Le versement pour sous-densité (VSD)

Ce dispositif a été mis en place par la loi n°2010-1658 de finances rectificatives du 29 décembre 2010, entrée en vigueur le 1er mars 2012. Il y a aujourd'hui trois articles de loi qui y font référence, du L 331-35 C.urb. au L 331-37 C. urb.

Le VSD a pour objectif la réduction de la consommation de l'espace, d'inciter le propriétaire ou l'aménageur à densifier. Il peut être instauré sur les zones urbaines ou à urbaniser d'un PLU ou d'un POS. Le VSD doit être dû par le demandeur du permis à la collectivité si jamais son opération ne respecte pas le seuil minimal de densité (SMD) décidé par délibération par elle (en respectant les conditions de l'article L 331-36 et 37 du code de l'urbanisme).

*CF ANNEXE 4 : Article L 331-36 et L 331-37 du code de l'urbanisme*

### 1.8.2 La majoration de la base d'imposition de la taxe foncière

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est prévue à l'article 1396 du code général des impôts.

Le principe de majoration existe depuis 1980 mais à l'époque, dans des mesures beaucoup moins importantes.

---

<sup>44</sup> Article R 151-7 C. urb.

<sup>45</sup> Article R 151-8 C. urb.

Aujourd'hui, une majoration forfaitaire de la valeur locative cadastrale de 3 € par mètre carré pour les terrains constructibles situés « dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements »<sup>46</sup>. est prescrite par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (somme modulable par la collectivité de 1 à 5 €). Pour les autres communes, une majoration entre 1 et 3 € par mètre carré peut être imposée en zone U ou AU selon les conditions de l'article 1396 du code général des impôts.

*Cette taxe doit inciter les propriétaires de terrains nus constructibles à bâtir sur leur parcelle ou de vendre afin de permettre à d'autres personnes intéressées de pouvoir construire. L'objectif de cette mesure est d'éviter que du potentiel foncier soit volontairement gelé par le propriétaire. La taxe leur est due directement pour les faire réagir. La loi de 2017 a modifié les dispositions qui se faisaient avant dans les zones tendues, qui étaient de majorer de 25 % la valeur locative. Cette nouvelle taxe est censée être plus souple, dans le but de répondre aux mécontentements de certains habitants qui ont vu une forte hausse de leur impôt.*

*CF ANNEXE 5 : Article 1396 du code général des impôts*

## 1.9 Récapitulatif des principaux enjeux

Le tableau suivant propose un résumé des grandes mesures citées dans cette première partie. Il a été réalisé dans le cadre de ce TFE pour récapituler toutes les mesures sur lesquelles l'étude de la partie 2 portera.

ENJEUX	DOCUMENTS CONCERNES	DISPOSITIFS	ARTICLE ET CODE	LOI
Réduire la consommation de l'espace	SCoT - Rapport de présentation	Analyse de la consommation d'espaces NAF sur les dix dernières années	L 141-3 C. urb.	Grenelle II
	SCoT - Rapport de présentation	Justifie les objectifs chiffrés de lutte contre la consommation de l'espace	L 141-3 C. urb.	Grenelle II
	SCoT - DOO	Fixe les objectifs chiffrés de lutte contre la consommation de l'espace	L 141-6 C. urb.	Grenelle II
	PLU - Rapport de présentation	Analyse de la consommation d'espaces NAF sur les dix dernières années	L 151-4 C. urb.	ALUR
	PLU - Rapport de présentation	Justifie les objectifs chiffrés de lutte contre la consommation de l'espace	L 151-4 C. urb.	ALUR
	PLU - PADD	Fixe les objectifs chiffrés de lutte contre la consommation de l'espace	L 151-5 C. urb.	ALUR

<sup>46</sup> Article 232 du code général des impôts

ENJEUX	DOCUMENTS CONCERNES	DISPOSITIFS	ARTICLE ET CODE	LOI
Densifier	SCoT - Rapport de présentation	Identifie les secteurs dans les lesquels le PLU devra analyser les capacités de densification	L 141-3 C. urb.	ALUR
	SCoT - DOO	Peut identifier des secteurs dans lesquels le PLU ne pourra fixer une valeur inférieure que celle déterminé par le SCoT pour la densité de construction	L 141-7 C. urb.	Grenelle II
		Peut identification des secteurs dans lesquels le PLU devra imposer une densité minimale de construction	L 141-8 C. urb.	Grenelle II
		Peut imposer une justification pour l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau	L 141-9 C. urb.	Grenelle II
	PLU - Rapport de présentation	Analyse de la capacité de densification	L 151-4 C. urb.	ALUR
	PLU - Règlement	Règlement (prospects, emprise au sol, hauteur des constructions...)	R 151-39 C. urb.	-
		Peut imposer une densité minimale de construction dans les secteurs à proximité de transports collectifs	L 151-26 C. urb.	Grenelle II
	PLU - OAP	Imposer des prescriptions sur certains secteurs d'aménagements	R 151-6 et suivant C. urb.	Grenelle II

Il faut ajouter à ces mesures le contrôle de légalité du préfet et la consultation de la Commission Départementale de la Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF créée par la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et le forêt) avant l'approbation d'un PLU ou d'un SCoT sur le fait que le projet ne produise pas une consommation excessive de l'espace.

## 1.10 Conclusion

Il n'y a aucun doute sur le fait que le droit français prenne aujourd'hui la mesure des enjeux que représente la préservation des espaces encore non bâtis et à caractère naturel ou agricole. Les récentes lois imposent aux élus locaux de prendre en compte ces espaces lors de l'élaboration de leur document de planification d'urbanisme. Les obligations d'analyse de la consommation de l'espace, d'objectifs de lutte contre celle-ci et de densification sont dans les PLU et les SCoT des moyens de s'assurer de la prise en compte des espaces NAF par les élus. Ces derniers sont en réalité peu soutenu par l'Etat dans la réalisation de ces obligations et doivent répondre aux attentes de l'Etat avec les moyens qu'ils ont, que ce soit au niveau de l'expertise que des outils techniques disponibles. De plus, la plupart des dispositions concernent les documents d'urbanisme issus de la loi SRU (PLU et SCoT), or beaucoup de POS étaient encore applicables jusqu'au 26 mars 2017. D'autres territoires se contentent toujours du RNU ou de la Carte Communale et beaucoup de communes ne sont toujours pas couvertes par un SCoT. Même si la logique de la législation vise à une généralisation des documents d'urbanisme sur tout le territoire, une bonne partie n'a toujours pas adoptée les documents proposés par la loi SRU pourtant publiée il y a plus de quinze ans. Il faut bien entendu prendre en compte les communes qui n'en ressentent pas le besoin, du fait de la faible pression foncière sur leur territoire.

La deuxième partie de ce mémoire présentera les applications concrètes de ces dispositions par les collectivités locales et tentera de mettre en évidence les similarités ou les différences.

## 2. L'APPLICATION PRATIQUE A L'ECHELLE LOCALE

Depuis la loi SRU et la modification du contenu de l'ancien article L 121-1 C. urb. (aujourd'hui L 101-2 C. urb.) qui précisait alors que les SCoT, les PLU et les cartes communales se devaient d'assurer « un développement urbain maîtrisé », « la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protections des espaces naturels et des paysages », « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux » tout en « prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes », les dispositifs Grenelle et notamment les dispositions de la loi Grenelle II renforcées quelques années plus tard par celles de la loi ALUR ont largement élargi la prise en compte des enjeux de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) et de la lutte contre l'étalement urbain.

Dans le cadre de ce mémoire, une étude a été faite sur des PLU et des SCoT. Les informations extraites sont présentées et analysées dans cette partie.

### 2.1 La méthodologie employée

Pour l'étude faite lors de ce TFE, les documents d'urbanisme ont été choisis stratégiquement pour les différences de caractéristiques de leur territoire (superficie, densité, attractivité, organisation démographique). Il a été extrait de ces documents les seules pièces utiles à l'analyse (rapport de présentation, PADD et OAP pour les PLU, rapport de présentation, PADD et DOO pour les SCoT). Pour chaque document, la période analysée pour mesurer la consommation de l'espace, les méthodes employées pour y arriver, les objectifs chiffrés de lutte contre cette consommation et leurs justifications ont été répertoriés afin de les comparer.

Pour l'étude que nous avons réalisée, des entretiens avec des professionnels participants à l'élaboration de documents d'urbanisme ou faisant partis d'une équipe pluridisciplinaire compétente en urbanisme ont été réalisés.

- Monsieur Pierre-Yves LAIRE, chargé de mission SCoT au pôle métropolitain d'Angers, par un entretien de 2h réalisé le jeudi 20 avril 2017.
- Monsieur Stanislas CHARPENTIER, ingénieur d'étude à l'université du Mans, par un entretien téléphonique d'1h réalisé le mercredi 26 avril 2017 ;
- Madame Camille PENEAU, en charge de l'élaboration du PLUi de la métropole du Mans, par un entretien téléphonique d'1h30 réalisé le mardi 9 mai 2017 ;
- Madame Gaëla CAM, co-directrice du cabinet d'urbanisme BEGEAT à Toulon, par un entretien de 2h30 réalisé le jeudi 18 mai 2017 au sein de ses bureaux ;
- Madame Hélène ROUDEN, responsable du service urbanisme de la commune de Rocbaron, commune du centre-var, par un entretien de 2h réalisé le mercredi 24 mai 2017 au sein de ses bureaux ;

De plus, la présence à deux réunions publiques pour l'élaboration du PLU de la commune du Val (Var) aura permis d'assister à de véritables rencontres entre les élus, le cabinet d'urbanisme en charge des études et les habitants. Elles se sont déroulées jeudi 2 février 2017 (sur le PADD) et jeudi 23 mars 2017 (sur le zonage, le règlement et les Orientations d'Aménagement et de Programmation).

L'étude faite pour ce TFE a porté sur six SCoT et six PLU. Ces documents ont été choisis car beaucoup de dispositions de lutte contre l'étalement urbain issues des lois Grenelles II et ALUR leur étaient destinées.

L'analyse réalisée s'est portée sur six SCoT approuvés (deux dans le Var, un en Aquitaine, un en Picardie, un en Maine-et-Loire et un en Sarthe). Tous sont relativement récents, leurs contenus sont donc censés inclure toutes les dernières dispositions d'urbanisme applicables.

Pour élargir la portée de l'étude, les périmètres des SCoT touchent des territoires aux enjeux variés, et dont la situation permet de toucher différentes régions. Pour l'étude, il a tout de même été retenu les SCoT de la Provence Verte et cœur du Var car ce sont les deux seuls qui sont dans le périmètre d'action du cabinet dans lequel le TFE s'est déroulé et le fait de retenir ces deux SCoT très proches géographiquement permettra de mettre en évidence certaines ressemblances ou certaines différences dans les choix retenus pour leur élaboration.

Liste des SCoT étudiés :

- Provence Verte : 39 communes (approuvé le 21 janvier 2014) - 103 562 habitants - 1305 km<sup>2</sup> - 79 hab/km<sup>2</sup>. **Fort pression foncière – limitrophe avec le SCoT Cœur du Var – territoire essentiellement rural**
- Cœur du Var (approuvé le 12 avril 2016) : 11 communes - 42 032 habitants - 448 km<sup>2</sup> - 94 hab/km<sup>2</sup>. **Fort pression foncière - limitrophe avec le SCoT de la Provence Verte – territoire rural**
- Picardie Verte (approuvé le 21 février 2014) : 89 communes - 32 975 habitants - 633 km<sup>2</sup> - 52 hab/km<sup>2</sup>. **Peu de pression foncière - petites communes – territoire très rural**
- Pays du Mans (approuvé le 29 janvier 2014) : 46 communes - 270 000 habitants - 791 km<sup>2</sup> - 341 hab/km<sup>2</sup>. **Taille moyenne avec ville centre importante**
- Pôle métropolitain Loire Angers (approuvé le 9 décembre 2016) : 68 communes - 316 000 habitants - 1027 km<sup>2</sup> - 307 hab/km<sup>2</sup>. **Un des plus récemment approuvé**
- Aire métropolitaine bordelaise (approuvé le 13 février 2014) : 94 communes - 900 000 habitants - 1670 km<sup>2</sup> - 539 hab/km<sup>2</sup>. **Territoire très attractif – Ville centre très importante**

Sur les six PLU, cinq sont situés dans les périmètres de quatre des six SCoT précédemment cités et approuvés avant eux (PLU de Saint-Maximin, Le Val, PLUi du Mans Métropole, Angers Loire Métropole et Bordeaux Métropole). Les PLUi d'Angers, de Bordeaux et de Strasbourg ont été approuvés très récemment et doivent refléter ce que contiennent les derniers PLU approuvés en termes de lutte contre l'étalement urbain. Le PLUi du Mans et celui du Val sont en cours d'élaboration mais leur état d'avancement permet tout de même de les intégrer dans l'analyse. Les éléments apportés concernant le PLU du Val sont issus des réunions publiques organisées par la mairie. Le PLU de Saint-Maximin respecte les dispositions du Grenelle mais pas celle de la loi ALUR à cause de son calendrier d'élaboration. Ainsi l'analyse de la consommation d'espaces NAF ne porte pas sur la décennie passée, les objectifs du PADD ne sont pas obligatoirement chiffrés et l'analyse des capacités de densification n'est pas imposée. Enfin, le PLU de la Tranche-sur-Mer a été choisi pour apporter des exemples pertinents.

Listes des PLU étudiés :

- PLUi d'Angers Loire Métropole (approuvé le 13 février 2017) - 33 communes - 270 000 habitants - 540 km<sup>2</sup> - 500 hab/km<sup>2</sup>
- PLUi de Bordeaux Métropole (approuvé le 16 décembre 2016) - 28 communes - 750 000 habitants - 570 km<sup>2</sup> - 1300 hab/km<sup>2</sup>
- PLUi de l'Eurométropole de Strasbourg (approuvé le 16 décembre 2016) - 33 communes - 490 000 habitants - 340 km<sup>2</sup> - 1440 hab/km<sup>2</sup>
- PLUi de Le Mans Métropole (élaboration prescrite le 18 décembre 2014) - 14 communes - 202 000 habitants - 217 km<sup>2</sup> - 925 hab/km<sup>2</sup>.
- PLU de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume (approuvé le 19 janvier 2016) - 15 700 habitants - 65 km<sup>2</sup> - 242 hab/km<sup>2</sup>
- PLU du Val (élaboration prescrite le 10 décembre 2014) - 4200 habitants - 39 km<sup>2</sup> - 108 hab/km<sup>2</sup>

Pour le département du Var, nous avons créé pour les besoins de ce TFE une base de données complète regroupant des informations sur ses 153 communes. Le Var a été choisi en particularité car il abrite le cabinet de

géomètre-expert dans lequel ce TFE a été réalisé et il reflète parfaitement son périmètre d'intervention. La première étape aura été de compléter un tableau Excel avec des données géographiques, puis de recueillir les données de démographies, les données relatives aux documents d'urbanisme en vigueur, ceux en élaboration, les données relatives aux types d'EPCI en place, aux communes non couvertes par un SCoT et donc soumises au principe d'urbanisation limitée, etc... Toutes ces données ont été appliquées à une géographie, ce qui nous a permis de produire les cartes annexées n° 1 et 2 et celles correspondantes aux figures 4, 5 et 18 de ce mémoire.

*L'annexe 6 présente un extrait de la table d'attributs qui a été créée. Les différentes colonnes représentent les renseignements qui ont été recherchés pour chaque commune du Var.*

*CF ANNEXE 6 : Extrait de la table d'attributs créée*

## 2.2 Analyse du contenu des SCoT

Au 1er janvier 2016, la France comptait 461 SCoT opposables, arrêtés, en cours ou en projet (283 approuvés). Ces 461 SCoT couvraient 73 % des communes et 53 millions d'habitants (78 % de la population française) pour une surface équivalente à 62 % du territoire.

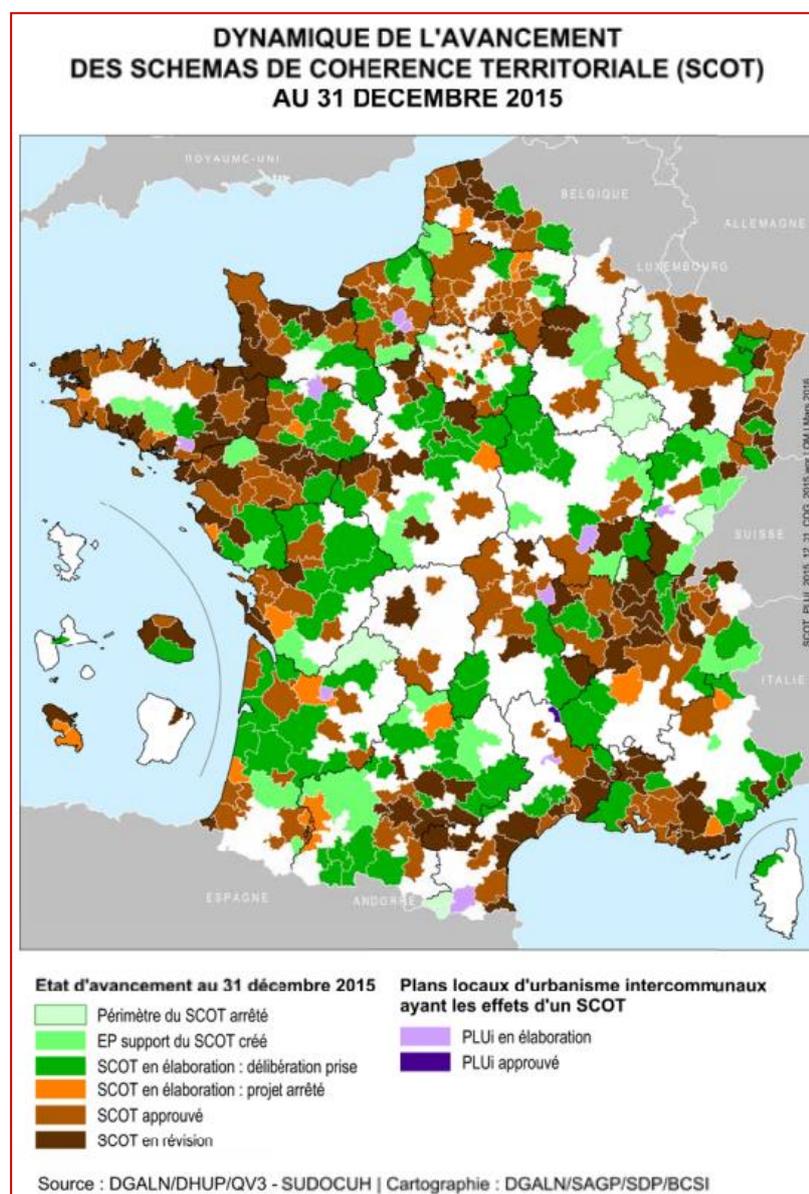


Figure 3 : Etat d'avancement des SCoT et des PLUi au 31 décembre 2015

*Les territoires non couverts par des SCoT concernent les zones les moins densément peuplées comme la diagonale du vide (diagonale du sud-est au nord-est) et les régions montagneuses.*

Dans le département du Var par exemple, la création de la base de données a permis de produire cette carte et de montrer que 65 % des communes du départements du Var sont représentées par six SCoT déjà approuvés (dont deux sont à cheval sur un département limitrophe) et 24 % sont concernées par trois projets de SCoT. Les 11 % restants du territoire ne sont donc pas couvertes par un SCoT applicable ou même en projet.

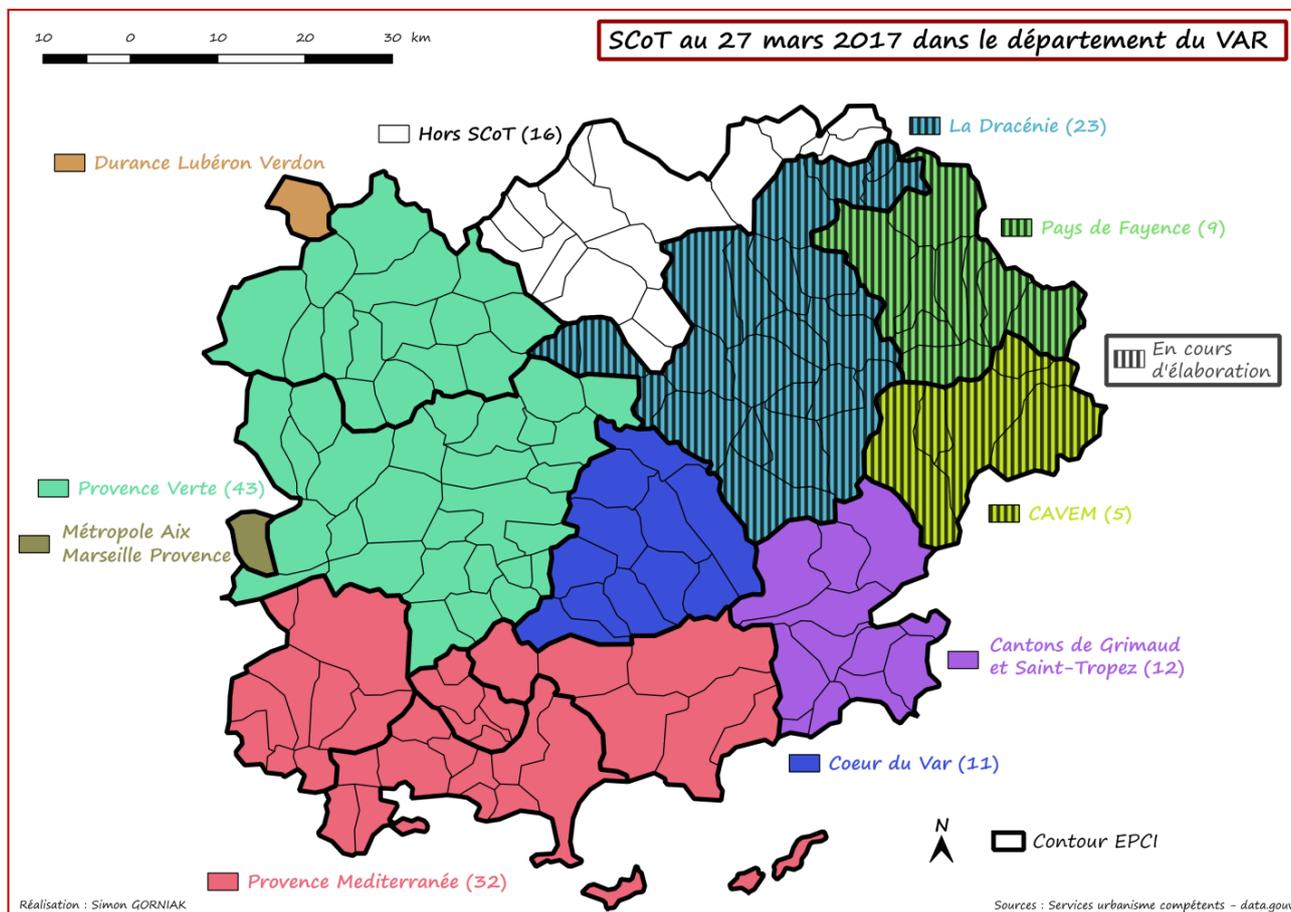


Figure 4 : Etat d'avancement des SCoT dans le département du Var

L'exploitation de la base de données permet de montrer que 53 communes du Var sur 153 (soit 35 %) sont soumises au principe d'urbanisation limitée. Pour rappel, la règle de l'urbanisation limitée réduit les possibilités d'ouvertures à l'urbanisation certaines zones de ces communes. Cela fige l'extension de l'urbanisation dans ces territoires, le but étant d'inciter les élus concernés à l'élaboration d'un SCoT s'ils veulent faire évoluer leur commune. La prise en compte des dernières dispositions législatives concernant la lutte contre l'étalement urbain se fera alors en même temps.

L'essentiel des communes touchées sont localisés dans le haut-var, là où sont concentrés les territoires les moins urbanisés.

La carte qui suit montre les territoires soumis au principe d'urbanisation limitée. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les seules communes touchées étaient celles sans SCoT et situées à moins de quinze kilomètres d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants (communes figurées en orange sauf celles qui sont rayées). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce principe s'applique à toutes les communes non couvertes par un SCoT. Les territoires en orange rayés sont ceux qui sont seulement concernés depuis le début de l'année 2017.

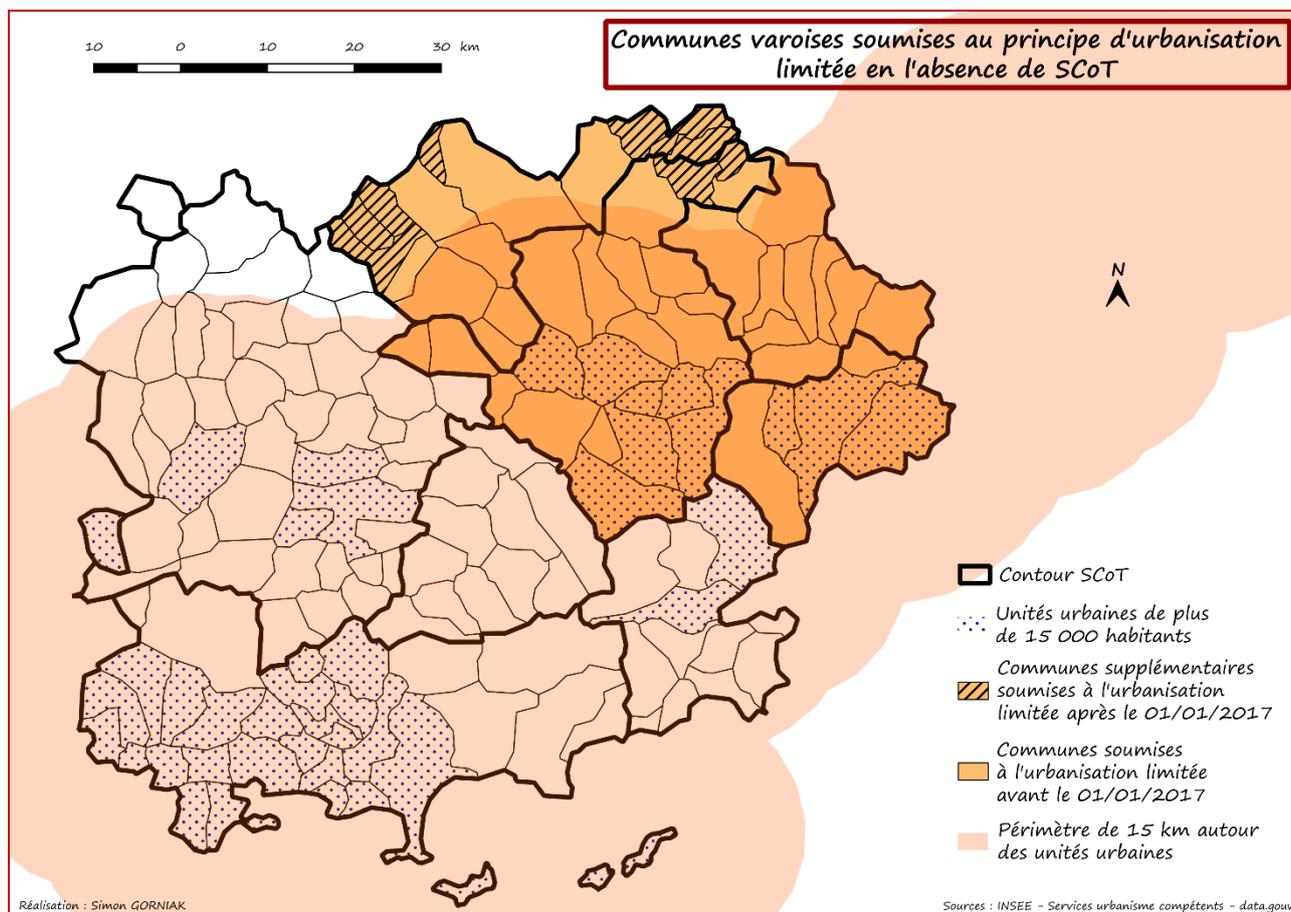


Figure 5 : Principe d'urbanisation limitée dans le Var

Comme précisé dans la partie 1.5.3.1, un régime de dérogation permet, avec autorisation préfectorale et avis de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF), de palier au dispositif d'urbanisation limitée "si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services" (L 142-5 C. urb.). Cela concerne les cas d'élaboration d'un PLUi ou d'un PLU succédant à une Carte Communale, d'une révision d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale, ou d'une modification d'un PLU menant à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU.

## 2.2.1 L'analyse de la consommation d'espaces

Selon l'article L 141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma »

L'Etat impose dans les textes une obligation de résultats mais pas de moyens.

*Il s'agit là d'une liberté laissée aux acteurs participants à l'élaboration des documents d'urbanisme mais qui représente aussi une contrainte puisque les outils d'analyse les plus pertinents sont aussi les plus chers. Cela explique la grande diversité des méthodes employées.*

### 2.2.1.1 Les différentes méthodes de mesure

A l'échelle de la France, il n'existe pas aujourd'hui de carte de Mode d'Occupation du Sol (MOS) exploitable pour de la planification destinée à des périmètres comparables à ceux des SCoT. Les acteurs ayant pour mission d'analyser la consommation d'espaces sont donc obligés de faire avec leurs moyens et les outils disponibles, même

s'ils n'ont pas spécialement vocation à réaliser un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie passée.

Les principales techniques utilisées se servent du principe de la photo-interprétation d'images satellites (à des échelles graphiques plus ou moins précises), par le recensement des permis de construire (système "SITADEL"), par des données sur le bâti (plan cadastral, fichiers fonciers, BD TOPO) ou par des recensement précis (recensement général des terres agricoles par exemple).

- Le SCoT de la Picardie Verte utilise trois méthodes : Corine Land Cover (MOS européen), le Recensement Général Agricole et une étude spécifique de sa DREAL ;
- Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux utilise trois méthodes : un MOS local, SITADEL et les fichiers fonciers
- Le SCoT de la Provence Verte utilise deux méthodes : un MOS régional et SITADEL. L'exemple de ce SCoT est intéressant. Les données du MOS sont disponibles seulement entre 1999 et 2006 et celles de SITADEL entre 1999 et 2012. Afin d'interpoler les données du MOS jusqu'en 2012, les acteurs du SCoT ont calculé un ratio  $m^2$  de SPC /  $m^2$  artificialisé (en se basant sur le rythme de construction donné par le système SITADEL) sur la période 1999-2006. Ils ont ensuite appliqué ce ratio théorique à la période 2006-2012 pour estimer l'artificialisation entre ces deux dates.
- Le SCoT du Pays du Mans utilise deux méthodes : un MOS local et les données de la PAC
- Le SCoT Cœur du Var et Loire Angers utilisent deux méthodes : un MOS local et SITADEL

Concernant les Modes d'Occupation des Sols, les nomenclatures utilisées pour qualifier le sol diffèrent selon les méthodes. Ces différences ne permettent pas de comparer les territoires entre eux car les postes qui composent les nomenclatures décrivent des choses différentes.

Par exemple entre les SCoT Cœur du Var et celui du Pays du Mans, au niveau de précision 1 (c'est à dire celui décrivant le sol de façon très générale), le premier parle "d'espaces artificialisés" mais le second de "surfaces artificialisées". Les termes sont différents et les contenus peuvent aussi l'être car aucun accord n'existe entre les deux méthodes employées. Au niveau de précision 2, le SCoT Cœur du Var décline ses espaces artificialisés en "zones urbanisées", "zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication", "mines et décharges" et "espaces verts artificialisés" alors que le SCoT du Pays du Mans parle de "surfaces imperméables" ou "autres surfaces imperméables". Ces différences conduisent à des interprétations du sols qui, pour un même territoire, peuvent mener à différents chiffres de consommation d'espaces selon la nomenclature qui est employée.

*Exemple d'une difficulté d'interprétation sur un Mode d'Occupation des Sols :*

*Une pelouse naturelle, un golf et une prairie sont trois espaces très ressemblant en termes d'occupation mais leur usage est bien différent : naturel pour le premier, artificialisé pour le deuxième et agricole pour le dernier. Selon les territoires et selon l'interprétation qui en est faite, ces espaces peuvent être classés ensemble ou séparément.*

***L'annexe 7 présente les différentes nomenclatures pour les SCoT ayant fait l'usage d'un MOS.  
CF ANNEXE 7 : Différence de nomenclature entre les différents Modes d'Occupation des Sols***

***L'annexe 8 synthétise dans un tableau les avantages et les inconvénients de l'ensemble des méthodes de mesure de consommation de l'espaces employées pour l'analyse des territoires des SCoT étudiés.  
CF ANNEXE 8 : Synthèse des méthodes de mesure de la consommation de l'espace***

Les termes "d'analyse des espaces naturels, agricoles et forestiers" peuvent être interprétés de différentes manières. Chaque territoire décide de faire l'analyse de la consommation différemment, soit par l'analyse effective de la consommation de ces espaces entre deux dates ou à l'inverse, par la mesure de l'artificialisation entre ces deux dates. La deuxième technique ne suit pas exactement ce que demande l'article L 141-3. De plus, si aucune donnée n'existe sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, il devient alors impossible de donner des chiffres de consommation de chacun de ces espaces (c'est le cas du SCoT Loire Angers).

### 2.2.1.2 Les périodes analysées

L'analyse de l'évolution de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est seulement possible grâce à un Mode d'Occupation des Sols (qui lui pourra être complété par d'autres études ou bases de données...). Les personnes en charge d'élaborer les SCoT sont donc soumis au rythme d'actualisation des MOS qu'ils utilisent, ou doivent combiner les résultats des différents outils pour adapter au mieux la période d'étude.

Le code de l'urbanisme demande une analyse portant sur les dix années avant l'approbation. En réalité les analyses s'arrêtent quelques temps avant cette date (à l'arrêt de projet ou même plus tôt) et elles sont soumises à la disponibilité des données.

Un MOS local peut avoir un rythme de mise à jour approchant les dix ans, parfois même plus. Les SCoT sont donc contraints par ces actualisations d'arrêter leur analyse décennale parfois bien avant l'approbation du schéma. Sur les quatre SCoT étudiés et approuvés en 2014, les périodes analysées commencent entre 1996 et 2004 et s'arrêtent entre 2010 et 2013. Les deux SCoT approuvés en 2016 ont eux aussi des périodes d'étude bien différentes : 2003-2011 pour le SCoT Cœur du Var et 2005-2015 pour Loire Angers. Cette contrainte d'actualisation implique aussi que la durée d'analyse de dix ans n'est parfois pas respectée : trois des six SCoT ont une période d'analyse inférieure à 10 ans (9 ans pour la Provence Verte et Cœur du Var, 8 ans pour la Picardie Verte).

*L'annexe 9 synthétise dans un tableau les différentes méthodes de mesure utilisées pour chaque SCoT étudiés, les millésimes des données ainsi que la période d'étude.*

*CF ANNEXE 9 : Synthèse détaillée sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espaces NAF dans les SCoT étudiés*

Les personnes consultées sont unanimes, il semble impossible de suivre scrupuleusement le code de l'urbanisme car les études ne vont jamais au-delà de l'arrêt de projet, et sont soumises à la disponibilité des données qui peut même parfois ne pas aller jusqu'à cette date. Il y a donc toujours une période non prise en compte entre l'arrêt des études et le point de départ des objectifs qui vont être donnés (point de départ correspondant souvent à l'année d'approbation du SCoT). L'analyse n'est alors pas complète et les chiffres donnés sur la consommation de l'espace sont plus petits que ce qu'ils sont réellement. La rédaction de l'article L 141-3 pourrait être revue afin de prendre en considération ces problèmes.

### 2.2.1.3 Les indicateurs de consommation d'espaces utilisés

Les indicateurs de consommation de l'espace doivent répondre aux obligations de la loi Grenelle qui sont de présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années, de fixer des objectifs chiffrés pour lutter contre cette consommation, de prévoir le suivi de la consommation pendant l'application du SCoT et d'analyser les capacités de densification et de mutation des espaces déjà bâtis.

Les indicateurs sont liés aux outils de mesures utilisés et ils ne sont pertinents que lorsque le suivi de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers assure de réemployer les mêmes méthodes de mesures dans le temps. Dans ce cas, les indicateurs seront les mêmes et une évolution de la situation pourra être faite afin de savoir si les objectifs fixés sont tenus.

*L'annexe 10 synthétise dans un tableau les différents indicateurs que chaque SCoT a utilisé pour décrire la consommation d'espaces naturel, agricoles et forestiers sur son territoire.*

*CF ANNEXE 10 : Synthèse détaillée sur les indicateurs utilisés par les SCoT étudiés*

Les indicateurs sont très nombreux. Leur comparaison pour la lutte contre l'étalement urbain est donc très compliquée. De plus, pour qu'ils soient efficaces, il faut qu'ils soient réutilisés lors du suivi des résultats du SCoT.

## 2.2.2 Les objectifs chiffrés

Selon l'article L 141-6 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs « arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace »

### 2.2.2.1 L'horizon temporel

Tous les SCoT n'élaborent pas leur stratégie urbaine selon les mêmes perspectives temporelles. Le SCoT de l'Aire Métropolitaine de Bordeaux, Cœur du Var, du Pays du Mans ainsi que celui de la Picardie Verte s'accordent avec l'année 2030. Le SCoT Loire Angers s'arrête à l'horizon 2027. Celui de la Provence Verte ne vise que la décennie qui suit son approbation (2014-2024).

Les horizons temporels étant différents, les objectifs fixés ne sont pas à appréhender de la même manière selon les territoires. Les objectifs fixés sur quinze ou vingt ans devraient être plus significatifs que ceux fixés pour dix ans, toujours en rapport avec l'analyse de la consommation passée qui a été faite.

### 2.2.2.2 La rédaction des objectifs

Les objectifs chiffrés sont déterminés à l'horizon temporel des orientations du SCoT, avec pour point "zéro" l'année d'approbation du schéma. Ils sont donc fixés par rapport à une période d'analyse qui ne prend pas en compte les années après l'arrêt des études.

En termes de consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers, la localisation des objectifs reste toujours très globale : par pôle (Cœur du Var, Picardie Verte), par EPCI (Provence Verte et Pays du Mans), ou à l'échelle de tout le territoire (exemple du SCoT Loire Angers ci-dessous).

Consommation brute	consommation 2005 - 2015		prévision 2015 - 2027	
	Total (ha)	Moyenne annuelle (ha/an)	Total (ha)	Moyenne annuelle (ha/an)
Pôle métropolitain Loire Angers				
Dominante résidentielle	750,3 ha	75,0 ha/an	825 ha	69 ha/an
Dominante activités	520,1 ha	52,0 ha/an	263 ha	22 ha / an
Infrastructures	104,5 ha	10,4 ha/an	132 ha	11 ha/an
Extractions de matériaux, décharges	-46,1 ha	-4,6 ha/an	24 ha	2 ha/an
Total	1 328,8 ha	132,9 ha/an	1 244 ha	104 ha/an

Figure 6 : Extrait du DOO du SCoT Loire Angers

Les objectifs sont pour la plupart définis en hectares et par destination (plus ou moins précisément selon les SCoT) : habitat, activité économique, commerce ou autres.

Les SCoT de la Provence Verte, du Pays du Mans et Loire Angers détaillent cela en séparant clairement les objectifs pour l'habitat, les activités ou encore pour les activités spécifiques dans leur communes (carrière, production d'énergie...).

Le SCoT de la Picardie Verte se limite uniquement à l'habitat et aux activités.

Celui du Cœur du Var se contente d'un objectif d'urbanisation et d'artificialisation.

Enfin, le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux a choisi de fixer la consommation de l'espace en posant un objectif d'évolution de l'enveloppe urbaine.

Ces premiers chiffres sont appuyés par la production de logements visée, en accord avec les perspectives démographiques du territoire. Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux fixe un objectif de proportion de logements entre individuel et collectif. Tous les SCoT sauf ce dernier ont décidé de fixer un objectif de logements, par ville pour les plus précis. Voici ci-dessous l'exemple pour le SCoT Loire Angers :

Territoire	Objectifs annuels
Communauté urbaine Angers Loire Métropole (30 communes)	entre 2 000 et 2 250 logements
Communauté de communes Loire-Aubance (13 communes)	entre 120 et 145 logements
Communauté de communes du Loir (10 communes)	entre 80 et 95 logements
Commune nouvelle Loire-Authion (7 communes déléguées)	entre 115 et 130 logements

Figure 7 : Extrait du DOO du SCoT Loire Angers

*L'annexe 11 synthétise sous forme de tableau les différents objectifs chiffrés des SCoT, selon les termes dans lesquels ils sont définis, le quantifieur associé ainsi que leur localisation.*

*CF ANNEXE 11 : Synthèse détaillée sur la rédaction des objectifs des SCoT étudiés*

Chaque territoire fixe ses objectifs comme il l'entend. Ils portent sur divers aspects (logements, types de surfaces, proportion...) et sont fixés sur des secteurs géographiques parfois communaux, parfois intercommunaux ou même parfois simplement à l'échelle du SCoT. Un objectif annuel permet une meilleure appréhension des contraintes qui devront être respectées, or certains SCoT fixent leurs objectifs seulement à l'échéance de leur SCoT.

Selon les personnes consultées, les objectifs sont fixés principalement sur des études théoriques d'évolution de la démographie ou du desserrement des ménages et rarement par des constatations des réelles possibilités de densification sur le terrain. C'est aux PLU qu'est confié la mission d'affiner ces chiffres selon les spécificités et les possibilités sur leur territoire.

### 2.2.3 La justification des objectifs chiffrés

Selon l'article L 141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation « justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs »

L'utilisation économe de l'espace peut être faite par les évolutions quantitatives en baisse de consommation de surfaces NAF. C'est le cas des SCoT de la Provence Verte, du Cœur du Var, de la Picardie Verte et Loire Angers qui opposent les chiffres de la consommation passée et future. Cette méthode permet d'affirmer la volonté d'économiser les espaces encore non artificialisés.

	Consommation 2004-2014	Consommation 2014-2024	Evolution
Total Activités / Commerces/Tourisme	121	265	119%
Total Habitat / Equipement	906	525	-42%
Total développement urbain	1027	790	-23%
Total Energie	266	210	-21%
	1293	1000	-23%

Figure 8 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Provence Verte

Par rapport à la décennie précédente, l'objectif du SCoT est de limiter le rythme moyen de consommation à :

- 24 ha par an pour les espaces urbanisés (contre 38 ha lors de la décennie précédente) : soit une diminution de 37% environ du rythme de consommation
- 41 ha par an pour les espaces artificialisés (contre 48 ha lors de la décennie précédente) : soit une diminution de 15% environ du rythme de consommation

Figure 9 : Extrait du DOO du SCoT Cœur du Var

Le SCoT de la Picardie Verte reste très global sur les densités prévues mais il compare son chiffre avec la situation passée.

**Surtout, l'intensité du développement est plus importante : dans la dernière période, à chaque hectare consommé pour l'habitat correspondait environ 8 logements nouveaux (une moyenne de 161 logements neufs construits pour 20,4 hectares par an).**

Le SCOT prévoit que dans la période future, chaque hectare consommé comprendra, au global et en moyenne 28 logements (moyenne des densités attribuées à chaque type de commune et des densités correspondant aux logements individuels, groupés et collectifs), 2 660 logements étant à construire à 2030, pour 94 hectares - en prenant en compte les logements réalisés au sein de l'enveloppe urbaine existante).

Figure 10 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Picardie Verte

Pour les autres SCoT, la densification des pôles centraux par rapport aux pôles périphériques semble être une mesure adoptée. Pour les SCoT de la Provence Verte, du Pays du Mans, de l'aire métropolitaine de Bordeaux, Loire Angers et Cœur du Var, les objectifs de production de logements, qu'ils soient définis en densité ou en nombre pur ne sont pas comparés avec les chiffres reflétant la situation actuelle ou passée.

Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux présente sous forme de tableau l'évolution économe des densités de construction entre la décennie passée et à l'horizon du SCoT :

Objectifs par logement (individuel et collectif)	Consommation foncière 2000-2009 *	Objectif moyen fixé par intercommunalité	Objectif moyen fixé par territoire		
			Cœur d'agglomération (dont hypercentre)	Couronne de centralités	Bassins de vie (dont centralités relais)
CdC Médoc-Estuaire	850 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt	—	—	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Saint-Loubès	940 m <sup>2</sup> /logt	550 à 700 m <sup>2</sup> /logt	—	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Coteaux Bordelais	940 m <sup>2</sup> /logt	550 à 700 m <sup>2</sup> /logt	—	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Créonnais	870 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt	—	—	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Vallon de l'Artolie	860 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt	—	—	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Portes d'Entre-deux-Mers	1 030 m <sup>2</sup> /logt	550 à 700 m <sup>2</sup> /logt	—	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Jalle-Eau-Bourde	820 m <sup>2</sup> /logt	550 à 700 m <sup>2</sup> /logt	—	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt
CdC Montesquieu	1 000 m <sup>2</sup> /logt	550 à 700 m <sup>2</sup> /logt	—	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt
Bordeaux Métropole	310 m <sup>2</sup> /logt	150 à 300 m <sup>2</sup> /logt	150 m <sup>2</sup> /logt	540 m <sup>2</sup> /logt	700 m <sup>2</sup> /logt

Figure 11 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux

Les SCoT du Pays du Mans et Loire Angers préfèrent présenter le caractère économe du développement urbain en décrivant l'évolution du nombre de logements en proportion des espaces qui vont être consommés pour leur création.

**Densifier le parc de logements pour économiser l'espace :**

Un objectif moyen de densité minimum est défini par commune. **Le projet produit près de 15% de logements en plus que sur la période 1990-2008 et ambitionne de consommer 40% d'espace en moins pour l'habitat.**

Figure 12 : Extrait du rapport d'activité 2015 du SCoT du Pays du Mans

Les SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux et Cœur du Var présentent la plus-value apportée par la création de leur SCoT, en comparant le scénario "fil de l'eau" qui suivrait les tendances des dernières années avec le scénario prévu par les orientations du SCoT.

1996-2010		2010-2030   Médian		2010-2030   SCoT	
Population*	Tache urbaine	Population projetée	Tache urbaine projetée au fil de l'eau	Population projetée	Enveloppe urbaine SCoT
+ 92 500 hab.	+ 4 000 ha	+ 307 000 hab.	+ 15 500 ha	+ 300 000 hab.	+ 9 800 ha

Figure 13 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux

Concernant les activités économiques, le SCoT de la Provence Verte se base sur le ratio actifs/emplois pour justifier ses besoins d'espaces en la matière. Le SCoT Cœur du Var justifie le foncier nécessaire par un besoin de développement économique, sans préciser les modalités de ce développement. Le SCoT du Pays du Mans se base sur le foncier déjà destiné aux activités économiques pour justifier la faible augmentation de ces surfaces.

► Une croissance des espaces dédiés à l'économie, au commerce et au tourisme, soit 265 ha au total pour permettre le rattrapage du territoire en termes d'emplois. Pour mémoire en 2008, le ratio actifs/emplois s'établissait à 0,59 contre 0,81 en moyenne départementale ! Le foncier dédié à l'économie est donc très sérieusement augmenté +119%, soit 144 ha de plus que la décennie passée ;

Figure 14 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Provence Verte

*L'annexe 12 synthétise sous forme de tableau la manière dont les SCoT ont justifié les objectifs chiffrés qu'ils ont fixés.*

*CF ANNEXE 12 : Synthèse détaillée sur la justification des objectifs des SCoT étudiés*

Le fait de comparer la consommation passée et celle fixée au travers des objectifs chiffrés permet parfois de les justifier lorsqu'ils montrent une nette évolution vers une économie de l'espace. Une comparaison des objectifs annuellement serait idéale afin de pouvoir affirmer qu'effectivement, la consommation annuelle prévue à l'échéance du SCoT est moins importante que la consommation annuelle des années qui ont précédé son approbation. Certains SCoT présente cela par l'évolution des densités, et notamment des villes centres. La baisse de la consommation d'espaces n'est parfois pas détaillée entre ce qui est agricole, naturel ou forestier. Enfin, même si tous les SCoT présentent une baisse globale de leur consommation d'espaces, celle-ci paraît parfois limitée.

## 2.2.4 La prise en compte des mesures visant à densifier

Selon l'article L 141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation « identifie (...) les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation »

- Le SCoT Loire Angers souhaite un réinvestissement des tissus urbains en analysant le potentiel de renouvellement (friches, dents creuses, réhabilitation).
- Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux demande aux PLU "de porter un effort particulier en termes d'accueil des populations sur les centres-villes, centres-bourgs et nœuds d'interconnexion" et de "les identifier (...) comme des lieux privilégiés de développement urbain, dans lesquels sont localisés en priorité les nouveaux programmes d'habitat et sont favorisées les opérations de renouvellement urbain, (...) de densification de l'habitat"
- Le SCoT de la Provence Verte veut une "réalisation d'études de densification urbaine lors de l'élaboration ou la modification des documents d'urbanismes locaux".
- Le SCoT de la Picardie Verte demande aux documents d'urbanisme ou de programmation "l'utilisation des friches urbaines ou d'activités", "le réinvestissement et la requalification (...) des bâtiments de grands volumes pour la réalisation d'opérations mixtes", "le comblement des délaissés" ou encore "l'investissement des tissus existants (...) en facilitant l'optimisation des parcelles". Le SCoT a réalisé une étude foncière et une analyse des dents creuses ce qui a permis de comptabiliser 54 ha mobilisables à l'intérieur du tissu urbain.
- Le SCoT Cœur du Var liste les espaces en question et s'appuie sur une carte pour les localiser. De plus, il demande un effort particulier pour l'analyse des ressources foncières disponibles dans l'habitat diffus, en prenant comme limites d'urbanisation celles définies par lui, notamment pour évaluer le potentiel de divisions parcellaires dans la logique de la démarche BIMBY (concept de densifier par des divisions parcellaires dans le but de construire).
- Le SCoT du Pays du Mans encourage les PLU à "reconquérir les dents creuses et friches urbaines", "une réutilisation de délaissés ferroviaires autour des haltes et gares" et par "l'émergence de la densité et de la compacité urbaine autour des principales haltes ou gares ferroviaires".

Tous les SCoT étudiés prennent en compte, et demandent aux documents d'urbanisme communaux, de s'appuyer sur les espaces disponibles au cœur même de ceux déjà urbanisés afin de les combler intelligemment et de limiter la consommation d'espaces en extension urbaine.

Selon l'article L 141-7 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs « peut, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs (...) 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. »

- Le SCoT Loire Angers fixe une densité minimale de logements pour chaque commune, et demande aux documents d'urbanisme communaux de définir des règles permettant un réinvestissement des tissus urbains

existants, plus ou moins important selon les pôles. Ces densités sont augmentées de 20 logements/hectare dans les secteurs stratégiques que le SCoT identifie ;

- Le SCoT de la Provence Verte fixe un minimum de densité pour chaque type de sites urbains (centres-villes, premières couronnes, entrées de ville...);
- Le SCoT de la Picardie Verte ne demande pas la fixation d'une densité dans les pôles et les secteurs desservis par les transports en commun mais souhaite une "élévation des densités existantes dans ces secteurs";
- Le SCoT Cœur du Var identifie les secteurs prioritaires de développement ceux situés dans un rayon de 500 m autour des pôles d'échanges ou des centralités villageoises, et ceux desservis par une desserte régulière de transports collectifs. Ces secteurs devront accueillir 50 % des logements programmés ;
- Le SCoT Cœur du Var fixe des densités minimales de logements selon les pôles ;
- Le SCoT du Pays du Mans impose des densités minimales en fonction des pôles ;

- **Pôle urbain** : 15 à 35 logements à l'hectare avec un potentiel maximum de 546.2 ha à l'horizon 2030.
- **Pôles d'équilibre** : 15 logements à l'hectare avec un potentiel maximum de 104.4 ha à l'horizon 2030.
- **Pôles intermédiaires** : 15 logements à l'hectare avec un potentiel maximum de 213.3 ha à l'horizon 2030.
- **Pôles de proximité** : 12 logements à l'hectare avec un potentiel maximum de 178.5 ha à l'horizon 2030

Figure 15 : Extrait du rapport d'activité 2015 du SCoT du Pays du Mans

- Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux fixe des objectifs de densité par logement en termes de consommation foncière, selon les différents pôles.

Tous les SCoT étudiés donnent des chiffres minimaux de densité à mettre en œuvre en fonction de l'armature urbaine. Cette mesure permet d'imposer une hiérarchie entre les densités des secteurs centraux et ceux en périphérie. Pour les communes, ces objectifs sont clairs et il tient désormais à eux d'élaborer un document de planification permettant de les suivre.

**Selon l'article L 141-8 du code de l'urbanisme**, 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 »

Ce dispositif facultatif vient compléter l'obligation de fixer des objectifs chiffrés de lutte contre la consommation de l'espace.

- Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux incite les PLU à "fixer des densités minimales sur les secteurs de projet situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, de manière à mieux maîtriser le développement urbain".

Il semble que cette mesure ne soit pas vraiment appliquée pour le moment. En effet, cet article L 141-8 et le L 141-7 se ressemblent et les objectifs de densités sont très souvent déjà fixés par les SCoT.

**Selon l'article L 141-9 du code de l'urbanisme**, le document d'orientation et d'objectifs peut imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux nécessaires ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

- Le SCoT de la Provence Verte a identifié certains secteurs où les PLU veilleront à ce que l'ouverture à l'urbanisation de ceux-ci soit "subordonnée à des critères de performances énergétiques et environnementales renforcées et à des critères de qualité renforcée en matière d'infrastructure et de réseaux de communication électronique". De plus, toute

ouverture à l'urbanisation sera préalablement faite d'une "étude de densification de l'ensemble de leurs espaces actuellement urbanisés pour permettre d'en dégager les espaces potentiellement disponibles". Enfin le SCoT définit la marche à suivre pour établir correctement l'ouverture à l'urbanisation, en fonction des caractéristiques du secteur ;

- Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux précise que "toute création d'extension urbaine importante située en dehors des lieux prioritaires de développement identifiés ou des centres-bourgs et centres-villes existants doit être justifiée par une étude globale de capacité réalisée à l'échelle de la commune dans le cadre des travaux préalable à la révision ou à la mise en place d'un PLU" ;
- Le SCoT Cœur du Var demande aux PLU de "réaliser une étude de densification de l'ensemble de leurs espaces actuellement urbanisés pour permettre d'en dégager les espaces potentiellement disponibles" préalablement à toute ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces.

Cette mesure qui paraît pourtant assez efficace pour s'assurer que la priorité soit accordée à une densification dans les espaces déjà urbanisés n'est pourtant pas imposée par tous les SCoT.

## 2.2.5 Le suivi des résultats

**Selon l'article L 143-28 du code de l'urbanisme**, "six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète [...] A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc"

Depuis le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, il est imposé au contenu du SCoT la mesure suivante :

**Selon l'article R 141-2 du code de l'urbanisme**, le rapport de présentation "définit les critères, indicateurs et modalités retenues pour l'analyse des résultats de l'application du schéma".

L'étude des méthodes et outils pour assurer le suivi des résultats montre que chaque SCoT prévoit d'utiliser des outils différents entre eux et parfois mêmes des outils différents par rapport à l'analyse décennale qu'ils avaient faite dans leur rapport de présentation. Pour les SCoT utilisant un Mode d'Occupation des Sols local, le rythme de suivi est porté à 6 ans car le coût de la mise en œuvre d'un tel outil ne leur permet pas un suivi plus régulier.

*L'annexe 13 synthétise sous forme de tableau ce que les SCoT ont prévu concernant le suivi de leur résultats sur les objectifs de lutte contre l'étalement urbain. Les indicateurs de suivi, l'outil qui va être utilisé ainsi que la fréquence du suivi sont indiqués pour chaque SCoT étudiés.*

*CF ANNEXE 13 : Synthèse détaillée des suivis des résultats des SCoT étudiés*

Le suivi des résultats peut être bien fait si les indicateurs utilisés pour l'analyse de la consommation passée sont les mêmes que ceux qui vont être utilisés lors du suivi, ce qui est le cas pour les SCoT étudiés. En revanche, c'est dans les méthodes employées et l'intensité du suivi qu'aucune similitude n'est constatée. Les mêmes problèmes de moyens obligent les SCoT à souvent se servir d'outils peu adaptés et même parfois de fixer le suivi jusqu'à six années si l'usage d'un outil onéreux doit être fait.

## 2.2.6 Tableau récapitulatif des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain dans les SCoT

Le SCoT de la Provence Verte a réalisé une analyse sur neuf ans et prévoit une baisse de la consommation d'espaces NAF de 23 %. Ses objectifs sont localisés par EPCI et portent sur les logements et la consommation foncière.

Le SCoT Cœur du Var a réalisé une analyse sur neuf ans et prévoit une baisse de l'artificialisation de 15 %. Ses objectifs sont fixés par ville et portent sur les logements et la consommation d'espaces NAF.

Le SCoT de la Picardie Verte a réalisé une analyse sur 8 ans et prévoit une baisse de 68 % de la consommation d'espaces. Ses objectifs sont fixés par cantons et par ville et portent sur le nombre de constructions et les extensions urbaines résidentielles.

Le SCoT du Pays du Mans a réalisé une étude sur 10 ans et prévoit 15 % de logement en plus sur 40 % d'espaces en moins. Ses objectifs sont localisés par villes ou secteurs et portent sur les logements et le potentiel foncier.

Le SCoT Loire Angers a réalisé une analyse sur 11 ans et prévoit une baisse de la consommation foncière de 30 ha/an. Ses objectifs sont fixés par EPCI, par pôle ou sur la totalité du périmètre du SCoT et portent sur les logements, le potentiel foncier et la consommation d'espaces AN.

Le SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux a réalisé une analyse sur 15 ans et prévoit une baisse de la consommation foncière par habitant. Ses objectifs sont localisés par EPCI ou sur la totalité du territoire et portent sur la taille de l'enveloppe urbaine, les logements et la consommation foncière.

Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain

SCOT ETUDIÉS	METHODE DE MESURE DE CONSUMMATION DE L'ESPACE	MILLESIME DES DONNEES UTILISEES	PERIODE D'ETUDE DES DONNEES	INDICATEURS	OBJECTIFS	LOCALISATION DES OBJECTIFS	JUSTIFICATION
P PROVENCE VERTE Approuvé le 21 janvier 2014  Horizon 2024	MOS local	1999 et 2006	2004 - 2012	- Espaces NAF U - Ratio - Logements - Consommation foncière	Logements	Par EPCI	- Baisse de 23 % de la consommation ANF - Trop forte consommation d'espaces libres sans SCoT - Garder 20 % d'espaces pour les énergies renouvelables - Plus gros ratio actifs/emplois - Plus de logements dans les EPCI peuplés
	SITADEL	1999 à 2012			Consommation foncière par destination		
COEUR DU VAR Approuvé le 12 avril 2016  Horizon 2030	MOS BD ortho	2003, 2008 et 2011	2003 - 2011	- Ratio - Espaces NAF - Densité de constructions	Logements	Par ville	- Baisse de l'artificialisation (15 % en moins) - Plus-value du SCoT sur les émissions de GES
	SITADEL	1999 à 2011			Consommation NAF		
PICARDIE VERTE Approuvé le 21 février 2014  Horizon 2030	Corine Land Cover	2006 et 2006	2003 - 2010	- Espaces artificialisé - Espaces AF - Logements	Constructions	Par cantons et par ville	- Baisse de 68 % de la consommation d'espaces - Etude foncière de densification justifiant l'extension nécessaire - Augmentation des densités - Développement économique nécessaire
	Recensement général agricole	2000 et 2010			Extension urbaine résidentielle		
	Etude DREAL	2003 à 2008					
PAYS DU MANS Approuvé le 29 janvier 2014  Horizon 2030	PAC	2000 à 2009	2000 - 2010	- Logements - Surfaces agricoles - Espaces pour logements	Potentiel foncier pour les activités économiques et commerciales	Par secteurs	- Plus de logements sur moins d'espaces - Densification des pôles centres
	MOS local	2000 et 2010			Logements	Par ville	
LOIRE ANGERS Approuvé le 9 décembre 2016  Horizon 2027	MOS local	1996, 2005 et 2015	2005 - 2015	- Espaces artificialisés - Tailles des parcelles d'habitat individuel	Logements	Par EPCI et par pôle	- Baisse de la consommation foncière (30 ha en moins par an) - 50 % des logements en renouvellement urbain - Plus de logements sur moins d'espaces - Densification des pôles centres
	SITADEL	1990 à 2014			Potentiel foncier		
AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX Approuvé le 13 février 2014  Horizon 2030	MOS local	1996 et 2010	1996 - 2010	- Espaces urbanisés - Densité d'urbanisation - Espaces NAF et U - Consommation foncières	Taille de l'enveloppe urbaine	Périmètre global	- Augmentation des densités - Plus grande proportion de logements collectifs par rapport aux individuels - Plus-value du SCoT sur l'évolution de l'enveloppe urbaine - Densification des pôles centres
	SITADEL	1999 à 2008			Logements	Par EPCI	
	Fichiers fonciers	Non renseigné			Consommation foncière		

L'horizon donné dans la colonne "SCoT étudiés" correspond à l'année jusqu'à laquelle les objectifs du schéma ont été fixés.

## 2.3 Analyse du contenu des PLU

Au 31 décembre 2015, il y avait en France 13560 Plans Locaux d'Urbanisme déjà approuvés (dont 5522 en révision), 6370 Cartes Communales approuvées (dont 318 en révision), 5590 Plans d'Occupation des Sols encore applicables (dont 4938 en révision pour la création d'un PLU et 76 pour une Carte Communale) et 6803 communes sous le RNU. L'élaboration de 3364 PLU et de 969 cartes communales était aussi en cours.

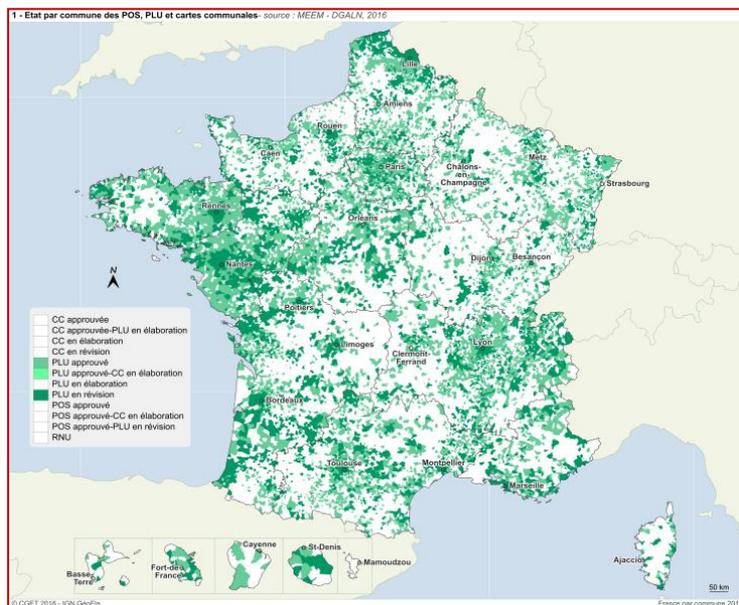


Figure 17 : Etat d'avancement des PLU en France au 31/12/2015

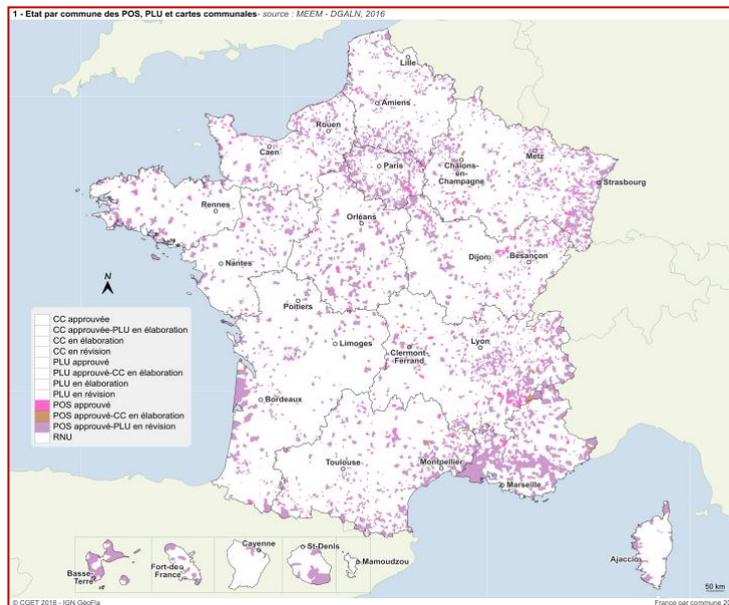


Figure 16 : Etat d'avancement des POS en France au 31/12/2015

Presque dix-sept ans après la publication de la loi SRU et la création des PLU censés remplacer les POS, on se rend compte que de nombreuses communes ne l'ont pas encore adopté. Les POS étaient applicables jusqu'en mars 2017, ils permettaient donc aux maires d'avoir suffisamment d'outils pour développer leur territoire.

Pour les communes encore sous POS jusqu'en 2017, le zonage permet souvent une plus grande constructibilité. L'application du règlement avec le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) et les superficies minimales pour construire conduit à créer de l'habitat diffus éloigné des centres-villes ce qui implique des impacts négatifs pour l'environnement (pollution, artificialisation), l'agriculture mais aussi des coûts élevés pour les infrastructures nouvelles.

Au 27 mars 2017, dans le département du Var, deux communes sont encore au POS par l'application de l'article 25 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, aujourd'hui prévu à l'article L 174-6 C. urb., article qui précise qu'en cas d'annulation ou déclaration d'inégalité d'un PLU approuvé après le 31 décembre 2015, le POS antérieur redevient applicable. Aucun projet d'élaboration de PLU est en cours dans le département et aucun EPCI n'a acquis la compétence en urbanisme. Pourtant, de nombreux EPCI en France sont compétents et des PLU sont déjà en vigueur. Même si le transfert de compétence n'est pas encore obligatoire pour les communautés de communes et d'agglomération constituées avant le 26 mars 2017, la tendance semble à ce qu'à l'avenir, ce soit l'EPCI qui récupère cette compétence. Cela permettrait une mise en commun des moyens techniques et financiers mais aussi une meilleure cohérence territoriale. Si les maires craignent une perte de leur "pouvoir" en termes d'élaboration de PLU, il faut savoir qu'il est possible de sectoriser les EPCI pour prendre en compte au mieux l'avis des habitants lors des réunions publiques, et l'avis des maires pour le devenir de leur territoire (le PLU de la métropole du Mans s'élabore selon cette organisation).

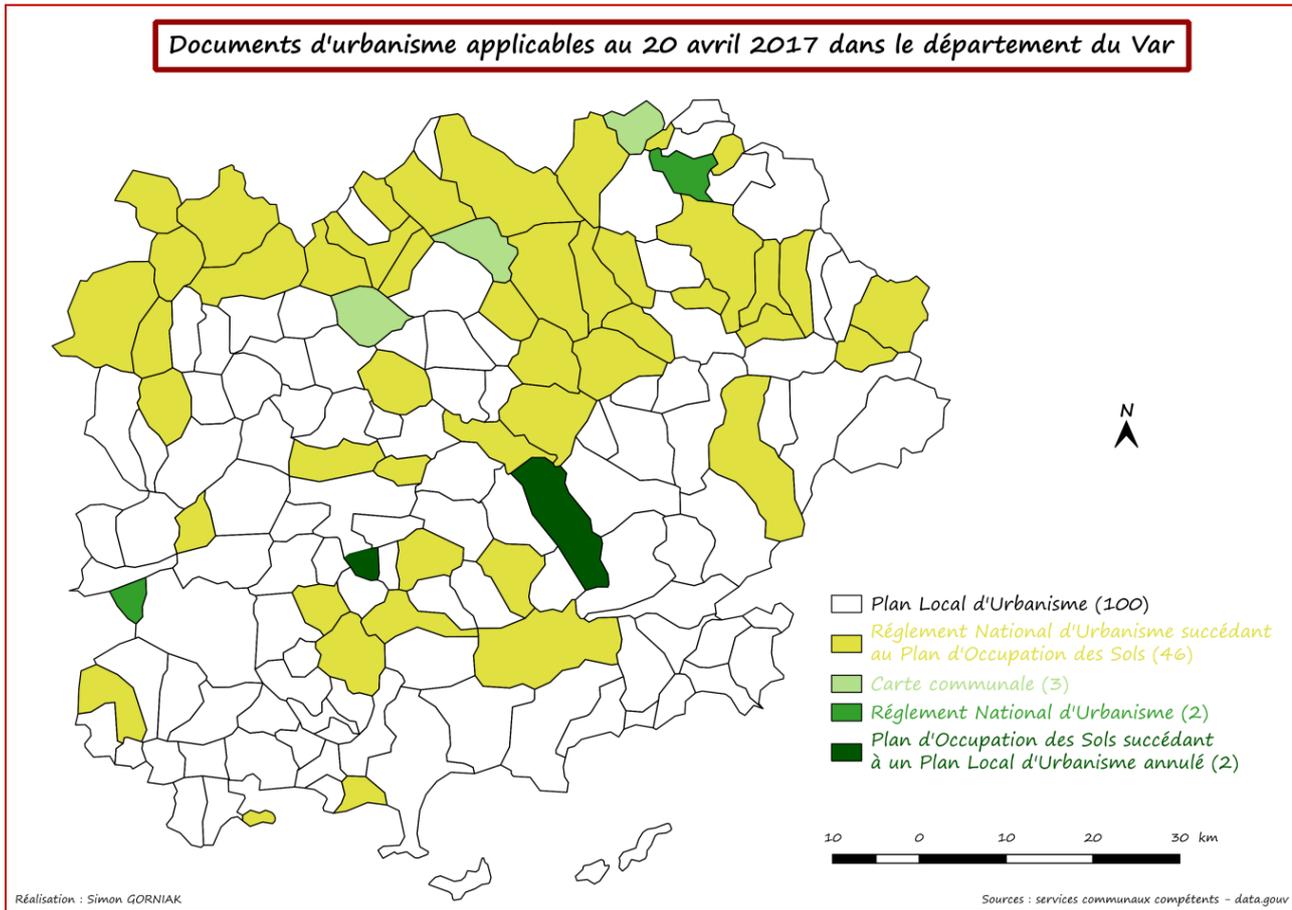


Figure 18 : Etat d'avancement des documents d'urbanisme dans le Var

**Conséquence de la longévité des POS :**

Dans certains documents d'urbanisme étudiés, il en ressort que l'étalement de l'urbanisation est dû notamment au zonage des POS, bien trop permissif en ce qui concerne les zones constructibles. L'application des superficies minimales associées à des COS ne permettant pas une urbanisation dense s'est surtout retrouvée dans les zones NB des POS. C'est dans ces zones que l'habitat diffus s'est imposé.

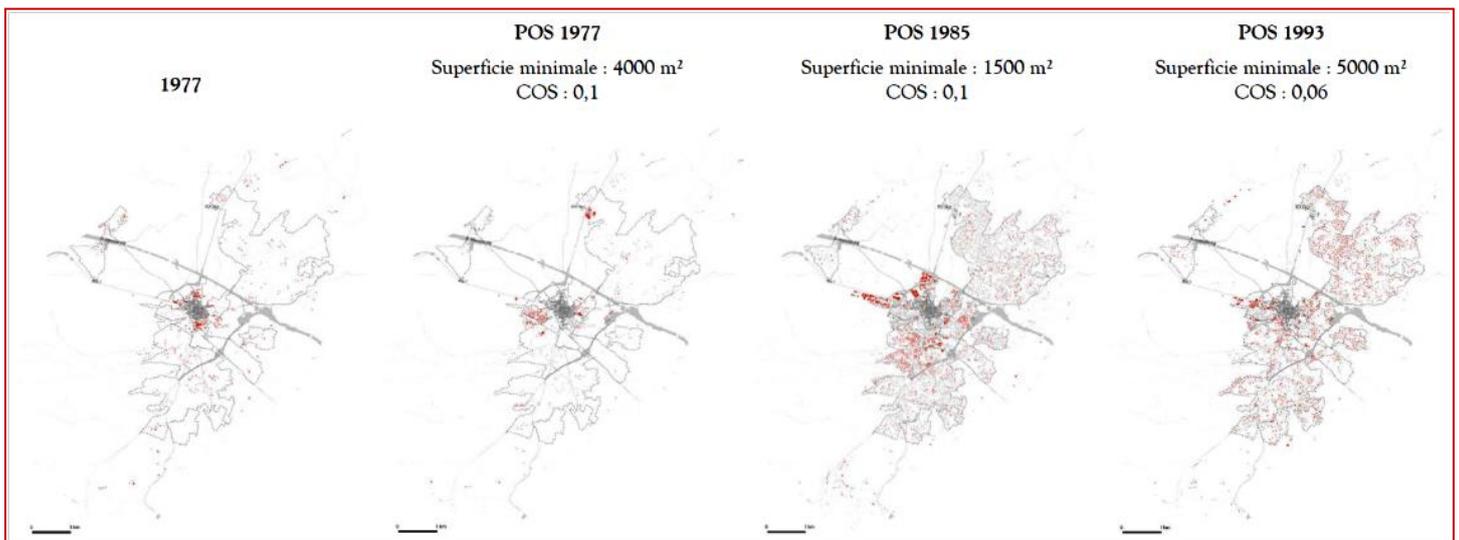


Figure 19 : Evolution de l'urbanisation à Saint-Maximin

*La figure ci-dessus montre l'évolution de l'urbanisation en fonction des réglementations successives dans les zones NB de la commune de Saint-Maximin. Le POS de 1977 est clairement le point de départ d'un étalement urbain qui s'est intensifié avec la réglementation du POS de 1985.*

*Le SCoT de la Provence Verte estime que 90 % de la part du foncier consommé durant la dernière décennie l'a été pour de l'habitat diffus et que celui-ci s'est très régulièrement localisé dans les zones NB des POS.*

Aujourd'hui les POS sont devenus illégaux (sauf dans les cas où le PLU le remplaçant, dont l'élaboration a été prescrite avant le 31 décembre 2015, a été annulé après le 31 décembre 2015), il s'agit de reclasser ces zones NB souvent composées par un habitat diffus plus ou moins denses, dans les zones A, N, AU ou U du PLU. L'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces est alors importante.

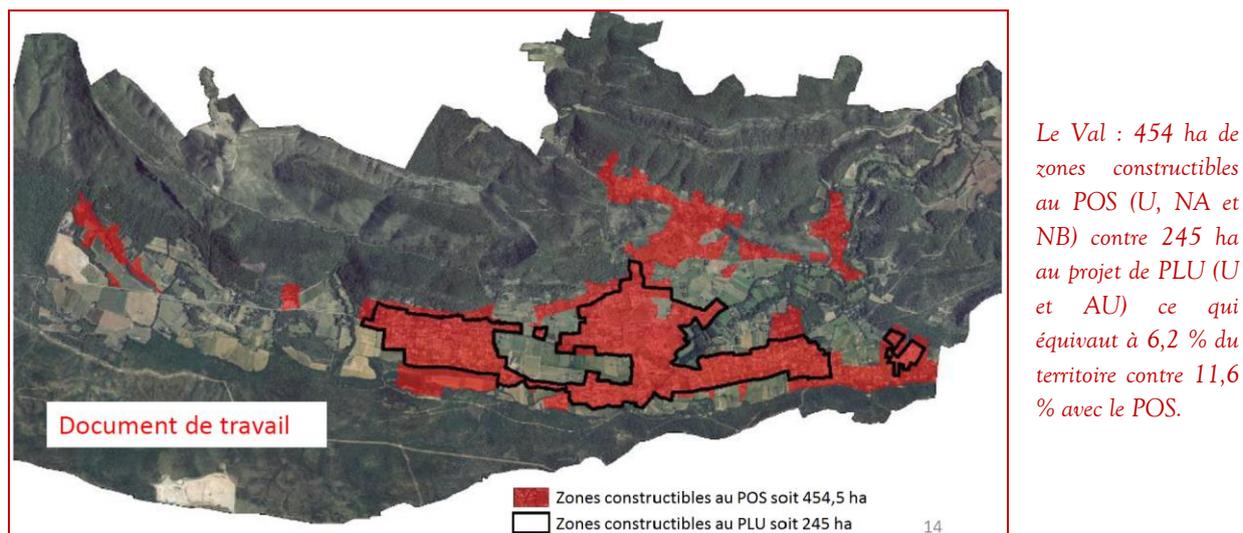


Figure 20 : Extrait du diaporama de présentation du PLU du Val

### 2.3.1 L'analyse de la consommation de l'espace

Selon l'article L 151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation « analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan »

*Cet article reprend dans les mêmes termes l'article L 141-3 C. urb. relatif aux SCoT. La différence apparaît juste dans l'échelle d'étude.*

L'étude des PLU est faite exactement de la même manière que pour les SCoT. Les résultats sont présentés en annexe.

Il est mis en évidence les mêmes disparités que pour les SCoT :

- Les méthodes et outils utilisés : fichiers fonciers, plan cadastral, différents MOS locaux
- Des périodes d'études allant de 8 ans à 11 ans (s'arrêtant toujours quelques années avant l'approbation du plan)
- Des indicateurs décrivant le territoire de manières différentes : par la réduction d'espaces NAF, l'augmentation des territoires artificialisés, la mutation entre les différents espaces, les densités moyennes

*L'annexe 14 synthétise dans un tableau les différentes méthodes de mesure utilisées pour chaque PLU étudiés, les millésimes des données ainsi que la période d'étude*

*CF ANNEXE 14 : Synthèse détaillée sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espaces NAF dans les PLU*

Si on compare les méthodes de mesures des PLU avec leur SCoT supérieur, on remarque que le PLUi d'Angers Loire Métropole utilise le même MOS local que le SCoT Loire Angers, le PLUi de Bordeaux Métropole utilise

seulement un outil de mesure en commun avec le SCoT de Bordeaux (les fichiers fonciers), le PLUi du Mans n'a rien en commun avec le SCoT du Mans tout comme le PLU de Saint-Maximin avec le SCoT de la Provence Verte. Le travail de mesure de la consommation de l'espace est donc fait deux fois sur un même territoire alors qu'un seul outil assez précis pour les SCoT et les PLU permettrait de réaliser le travail qu'une seule fois.

*L'annexe 15 synthétise dans un tableau les différents indicateurs que chaque PLU a utilisé pour décrire la consommation d'espaces naturel, agricoles et forestiers sur son territoire.*

*CF ANNEXE 15 : Synthèse détaillée sur les indicateurs utilisés par les PLU étudiés*

Particulièrement pour les PLU, une bonne analyse de la consommation de l'espace est importante car il est possible d'appliquer un algorithme de morphologie mathématique<sup>47</sup> pour simuler l'extension du bâti en fonction des prescriptions prévues dans le document d'urbanisme.

### 2.3.2 Objectifs en lien avec le SCoT

Selon l'article L 151-5 du code de l'urbanisme, le PADD « fixe les objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain »

Selon l'article L 151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation « justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durable au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale »

Les SCoT étant opposables aux PLU dans un rapport de compatibilité, les objectifs chiffrés de lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers inscrits dans le PADD du PLU correspondent aux objectifs chiffrés du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT. Ces objectifs sont d'ailleurs parfois améliorés.

*L'annexe 16 synthétise sous forme de tableau les différents objectifs chiffrés des PLU, selon les termes dans lesquels ils sont définis, le quantifieur associé ainsi que leur localisation.*

*CF ANNEXE 16 : Synthèse détaillée sur la rédaction des objectifs des PLU étudiés*

*L'annexe 17 synthétise sous forme de tableau la manière dont les PLU ont justifié les objectifs chiffrés qu'ils ont fixés.*

*CF ANNEXE 17 : Synthèse détaillée sur la justification des objectifs des PLU étudiés*

Pour le PLU de Saint-Maximin, même s'ils ne sont pas chiffrés, les objectifs de création de logements sont clairement associés à l'armature urbaine. Il s'agit de limiter l'urbanisation dans les espaces périurbains, d'éviter le développement des zones inaptes à la densification (manque de réseaux ou d'équipement, présences de risques), de maîtriser l'urbanisation dans ces secteurs, de privilégier l'urbanisation dans le tissu urbain existant où les équipements nécessaires sont déjà présents. Le PLU ne présente qu'un seul chiffre : le nouveau zonage permet une baisse de 4 % des espaces constructibles en passant la somme des zones U et AU à 1530.2 ha contre 1591 ha pour les anciennes zones U, NA et NB du POS. Cette baisse doit être mise en relation avec l'objectif démographique qui est de gagner environ 4300 habitants à l'horizon du terme du PLU.

### 2.3.3 Le suivi de la consommation de l'espace

Les critères de suivi sont obligatoires pour les PLU seulement depuis 2013. La prescription de leur élaboration étant parfois bien inférieure à cette date, les rapports de présentation ne prévoient souvent aucun indicateur de suivi.

D'après Mme Gaëla CAM, urbaniste et co-directrice du cabinet d'urbanisme BEGEAT, les élus du département du Var avec qui elle travaille ne sont pas encore familiarisés avec les indicateurs et leurs utilités quant au suivi de la consommation de l'espace pour savoir si la surface artificialisée a augmenté, si la proportion de mètre carré artificialisé par nouveau logement a diminué... Leur parler de surfaces construites, de zones artificialisées ou de

<sup>47</sup> Méthode créée dans les années 1960 par G. Matheron et J. Serra à l'Ecole des Mines

nombre de logements ne les fait pas réagir directement. En revanche, le suivi peut se faire en analysant l'évolution non plus de ce qui a été artificialisé mais au contraire de ce qui ne l'a pas été, en parlant des espaces agricoles, naturelles et forestières, et de l'environnement.

*Exemple :*

*Dans les 10 ans passés, 1000 ha d'espaces NAF ont été artificialisés, l'objectif à l'horizon du PLU est de réduire ce chiffre à 500 ha pour un même nombre de logement créés (100 par exemple). 3 ans après l'approbation, l'élu ne sera pas préoccupé si les études montrent que 80 logements ont déjà été créés, sans préciser les espaces qui ont été artificialisés. En revanche, si elles affichent une artificialisation d'espaces NAF de 400 ha mais sans préciser le nombre de logements, il réagira pour que cette consommation soit revue à la baisse.*

### 2.3.4 L'analyse des capacités de densification

Selon l'article L 151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation analyse « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » et « expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers »

Aujourd'hui, les élus doivent faire face à une double problématique : produire ou faire produire assez de logements neufs pour accueillir la population nouvelle, sans pour autant impacter les espaces agricoles, naturels et forestiers ou favoriser l'étalement urbain. Il s'agit donc d'analyser leur territoire afin d'identifier des secteurs propices à une densification.

- Le PLU de l'Eurométropole de Strasbourg décline les capacités de densification en hectares disponibles dans les espaces déjà urbanisés (c'est-à-dire en renouvellement urbain) et dans l'enveloppe urbaine globale. Il prévoit aussi une ouverture à l'urbanisation pour assurer aux nouveaux habitants une offre suffisante en logements, services et en équipements.

*600 ha dans l'enveloppe urbain (dont 180 ha en renouvellement urbain) égaux à 71 % des besoins en fonciers pour le logement*

- Le PLUi d'Angers Loire Métropole n'utilise pas la même méthode. Les capacités de densification et de mutation sont fixées par pôle en nombre de logements. Pour les activités économiques, les capacités de densification sont en hectares par type de zone d'activité.

*15310 logements dans l'enveloppe urbaine = 60 % des besoins en logements*

- Le PLUi de la Métropole de Bordeaux a identifié un "foncier stratégique" dans les territoires déjà urbanisés et bien desservis. Des grands sites de projets ont été identifiés dans chaque agglomération (type friches urbaines). Un potentiel dans les espaces plus diffus a aussi été estimé, en supposant le comblement de dents creuses ou de divisions foncières. Pour compléter les besoins en logements, l'ouverture à l'urbanisation de zones AU est envisagée.

*25 000 logements dans le foncier stratégique + 80 000 logements dans les grands sites de projets + 20 000 logements dans le diffus = 88 % des besoins en logements*

- Le PLU de Saint-Maximin s'appuie sur une étude de 2009 pour chiffrer la capacité de densification des zones NBb. Cette étude avait déjà fait l'hypothèse de la suppression des superficies minimales, mais pas encore du COS. Il est mis en évidence que même en appliquant un COS restreint, les capacités sont évidentes. Aujourd'hui, ces chiffres peuvent donc être revus à la hausse. Le PLU reste cependant défavorable à

Zones NBb	COS à 0,05
Hypothèse 20% de divisions (court moyen terme)	544 logements 1 360 habitants
Hypothèse 40% de divisions (moyen long terme)	1 088 logements 2 720 habitants
Hypothèse 60% de divisions (scénario catastrophe)	1 633 logements 4 083 habitants

Figure 21 : Etude de densification à Saint-Maximin

une densification de ces zones car il y aurait un impact négatif sur le cadre du secteur en cas de divisions massives.

La densification pour lutter contre l'étalement urbain est un principe que les élus ont intégré dans leurs documents d'urbanisme. Même si le PLUi d'Angers Loire Métropole propose des chiffres plus en retrait, il est bien plus économe en espaces que ce que le SCoT supérieur impose.

Objectif et potentiels de renouvellement urbain à vocation résidentielle		
	Rappel de l'objectif de renouvellement retenu pour le PLUi (et prescription du SCoT)	Potentiels de densification ou de mutation retenus pour le PLUi (% de l'objectif/ nb de logements env)
Secteur Pôle Centre	50 %	65 % 13 300
Secteur Polarités	20 %	31 % 1 450
Secteur communes	10 %	26 % 560

Figure 22 : Extrait du PADD du PLUi Loire Angers

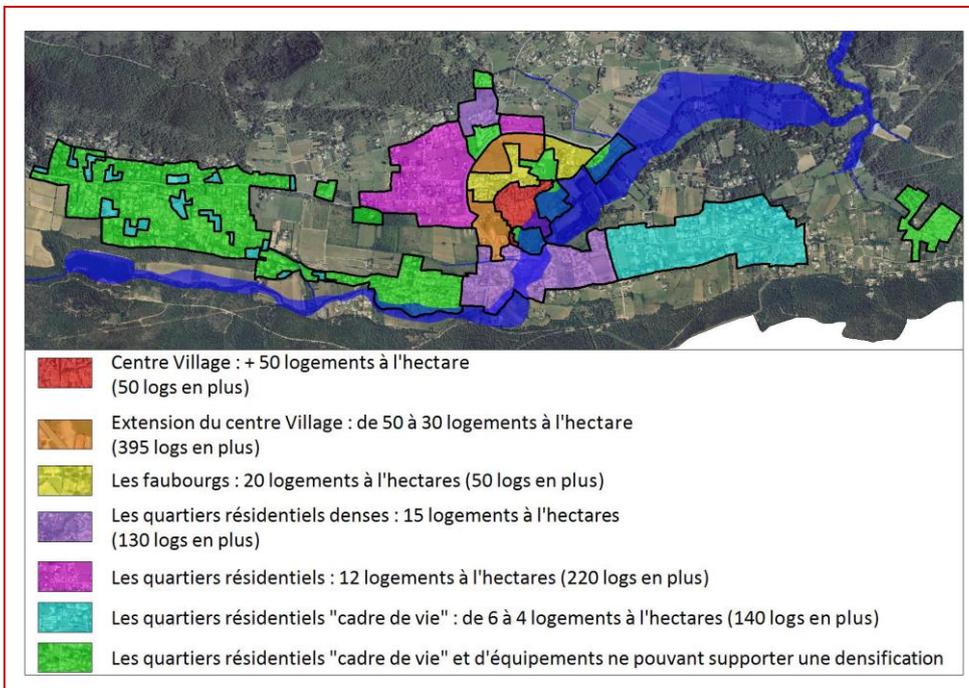


Figure 23 : Extrait du diaporama de présentation du PLU du Val

Pour le projet de PLU du Val, les capacités de densification sont fixées selon l'armature urbaine et par rapport aux objectifs du SCoT. Les quartiers "cadre de vie" n'ont pas les réseaux suffisant pour accueillir aujourd'hui de nouvelles habitations.

La justification de ces capacités de densification est plus disparate. Le PLUi d'Angers Loire Métropole s'appuie sur une analyse cartographique et de terrain. Le PLUi de la Métropole de Bordeaux affirme avoir réalisé un test de capacité dans les secteurs de "fonciers stratégiques" en appliquant un coefficient de constructibilité théorique et il s'est basé sur la tendance des années passées pour estimer la construction dans le diffus. Le PLU de l'Eurométropole de Strasbourg reste beaucoup plus vague sur ses explications. Le PLU de Saint-Maximin a uniquement réalisé une étude sur les zones NBb de son ancien POS car ce sont les seules zones NB disposants d'un réseau d'eau potable et d'une desserte globalement satisfaisante.

Pour changer le mode d'urbanisation et inciter à densifier, les anciens zonages qui offraient une grande surface constructible sont revus. En effet, l'époque des zones NB des POS avec des superficies minimales pour construire pouvant aller jusqu'à 10 000 m<sup>2</sup> est révolue. Concrètement, pour une commune qui doit se doter d'un PLU, l'abandon des zones NB est difficile. Elles avaient l'avantage de ne pas être concernées par la fin des superficies minimales imposée par la loi ALUR. Les élus y voient une potentielle perte d'attractivité pour des populations

souhaitant venir habiter à l'extérieur des villes ou des villages et profiter d'un grand terrain. L'application de la loi est donc parfois délicate à imposer. Pour démontrer l'intérêt que représente l'utilisation des espaces déjà urbanisés, la présence ou non des réseaux sur le terrain est l'élément qui peut freiner les élus à maintenir ces zones comme urbanisables. L'étude de l'ensemble des infrastructures peut mettre en évidence des territoires sous-équipés pour l'accueil de nouvelles habitations. Les coûts qu'engendreraient des travaux sur ces réseaux sont souvent les freins pour garder une zone NB constructible. Les secteurs à densifier sont donc toujours situés à proximité de réseaux déjà existants. Enfin, la densification des constructions dans les secteurs déjà bâtis est délicate pour la relation entre voisins lorsque de nouveaux ménages viennent altérer le cadre de vie des habitants déjà présents, que ce soit au niveau de la vue, du bruit engendré, des passages de véhicules, ou même des nuisances liées à une occupation normale d'une habitation. Les mairies sont de plus en plus attaquées au tribunal administratif par des habitants, qui ne sont pas d'accord avec cette densification mise en place.

### **2.3.5 Tableau récapitulatif des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain dans les PLU**

Le PLUi de Bordeaux a réalisé une analyse sur 8 ans et prévoit de garder un équilibre entre la superficie des zones U/AU et A/N et une baisse de 10 % des espaces artificialisés. Ses objectifs portent sur la consommation d'espaces NAF, les logements et l'artificialisation.

Le PLUi d'Angers a réalisé une analyse sur 11 ans et prévoit une diminution de 30 % de la consommation foncière. Ses objectifs portent sur les logements et la consommation foncière.

Le PLUi de Strasbourg a réalisé une étude sur 10 ans et prévoit un déclassement de 850 ha de zones AU vers les zones A ou N. Ses objectifs portent sur l'utilisation d'un potentiel foncier dans l'enveloppe urbaine et sur les besoins fonciers supplémentaires.

Le projet de PLUi du Mans a réalisé une étude sur 11 ans.

Le PLU de Saint-Maximin a réalisé une étude qui s'étale depuis l'année 1977 et la mise en place du premier POS sur la commune. Le PLU prévoit une baisse de 4 % des zones constructibles (U et AU) par rapport au dernier POS de 1993. Ses objectifs porte sur le territoire total de Saint-Maximin.

Le projet de PLU du Val prévoit une baisse des zones constructibles de 53 % pour atteindre 6,7 % du territoire. Des objectifs de densité de logements et de logements à créer sont fixés par quartier urbain.

L'horizon donné dans la colonne "SCoT étudiés" correspond à l'année jusqu'à laquelle les objectifs du plan ont été fixés.

Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain

PLU ETUDIES	METHODES DE MESURE DE CONSOMMATION DE L'ESPACE	MILLESIMES DES DONNEES	PERIODE D'ETUDE DES DONNEES	INDICATEURS	OBJECTIFS	LOCALISATION DES OBJECTIFS	JUSTIFICATIONS	ANALYSE CAPACITES DE DENSIFICATION
BORDEAUX METROPOLE (PLUi) Approuvé le 16 décembre 2016	Fichiers fonciers	2006 à 2013	2006 - 2013	- Espaces artificialisés - Consommation d'espaces par logement	50/50 artificialisé et ANF	Territoire global	- Equilibre zone U/AU avec A/N - Diminution de la consommation foncière/hab	- Oui, sur le foncier libre en zone AU, dans l'enveloppe urbaine et les dents creuses - Application d'un coefficient de rétention
					Consommation ANF			
					Logements	Proximité transport et centres		
ANGERS LOIRE METROPOLE (PLUi) Approuvé le 13 février 2017	MOS local	1996, 2005, 2011 et 2015	2005 - 2015	- Espaces ANF et artificialisés	Logements	Par pôle	- Baisse des espaces consommés - Plus de logements pour autant d'espaces consommés - Densification des pôles centres	Oui, par une approche carto et terrain, au regard du secteur environnant
					Consommation foncière	Territoire global		
EUROMETROPOLE STRASBOURG (PLUi) Approuvé le 16 décembre 2016	Fichiers fonciers	2003 à 2012	2003 - 2012	Consommation foncière	Potential foncier mobilisable dans l'enveloppe urbaine	Territoire global	- Diminution des espaces AU au profit des espaces AN - 100 emplois/hectare	Oui, en identifiant des gisements de fonciers stratégiques pertinents (d'au moins 800 m²)
					Besoin foncier pour l'habitat et l'activité			
LE MANS METROPOLE (PLUi en projet)	Plan cadastral	2001 et 2011	2002 - 2011 Puis 2012 - 2016	- Superficie artificialisée - Consommation foncière - Espaces AN - Logements - Densité urbaine en extension	-	-	-	-
	Photos aériennes	Non renseigné						
SAINT-MAXIMIN Approuvé le 19 janvier 2016	Plan cadastral	1977, 1985, 1993, 2015	-	- Evolution des zones constructibles et non constructibles des différents POS (1977-1985-1993) - Evolution des emprises des constructions suite à la mise en place des POS (1977-1985-1993)	Baisse des zones constructibles (U et AU)	Territoire global	Baisse de 4 % des zones constructibles	- Oui, dans les dents creuses et les zones NBb du POS - Simulation en appliquant un COS, sans superficie minimale, et un coefficient de rétention
	Zonage des POS	1977, 1985, 1993						
LE VAL (PLU en projet)	MOS local	1972 et 2003	1972 - 2003	Evolution des surfaces artificialisées, agricoles et naturelles (1972-2003)	Baisse des surfaces constructibles	Territoire global	- Baisse de 53 % des surfaces constructibles (U et AU) - Densification des secteurs déjà bâtis	-
					Densités de logements	Par quartier urbain		
					Nombre de logements en plus			

### 2.3.6 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Bien que les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) soient en vigueur depuis janvier 2011 suite à l'application de la loi Grenelle II, encore beaucoup d'élus n'ont pas eu l'occasion d'en élaborer sur leur territoire à cause des calendriers d'élaboration ou de révision de leur PLU, qui ne prenaient pas encore en compte les dispositions de la loi ENE. Leur utilité est pourtant vite reconnue lorsqu'elles sont élaborées efficacement grâce à leur aspect très concret de l'aménagement.

En effet, les OAP sectorielles en zone AU sont un outil pouvant permettre de planifier globalement un projet d'urbanisation. De plus, elles sont désormais obligatoires dans ces zones ce qui assure un développement maîtrisé des zones AU.

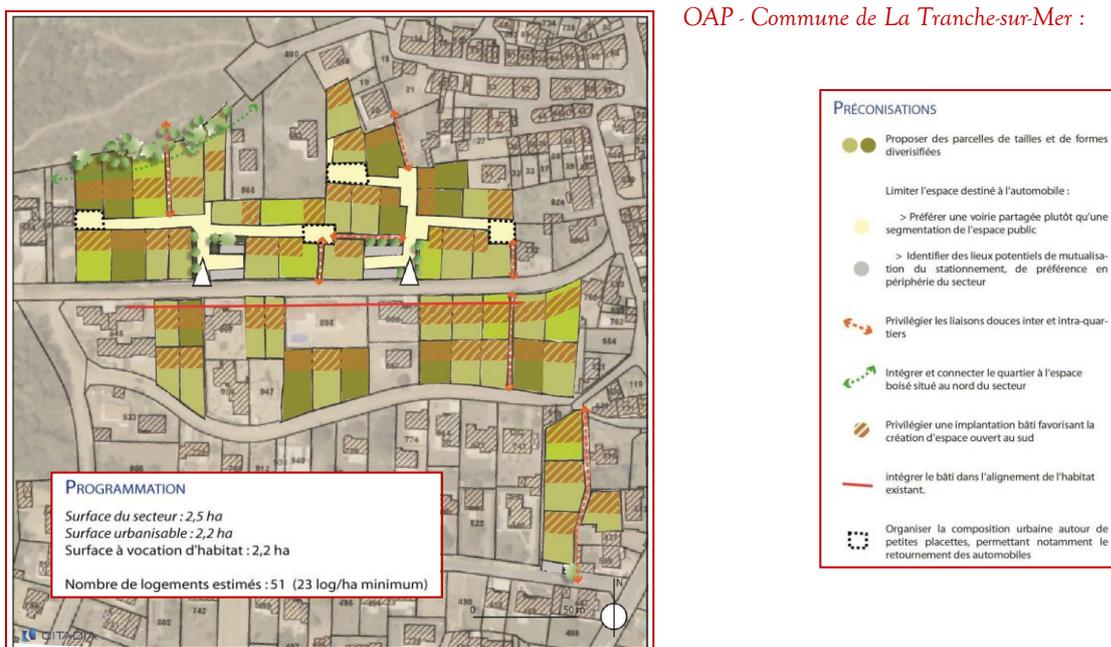


Figure 24 : Exemple d'une OAP de La Tranche-sur-Mer (La Terrière ouest)

	Sites	Nombre de logements potentiels	Superficie aménageable	Densité minimale (logt/ha)	Echéances prévisionnelles	Zonage au PLU
Densification et renouvellement du tissu existant	Dents creuses diffuses (coefficient de rétention de 30%)	407	26,3	15,5	Sur la durée de vie du PLU, estimée à 10 ans	U
	Divisions parcellaires diffuses (coefficient de rétention de 30%)	64	4	16,0		U
	Terrain de tennis Rue du Perthuis Briston	47	0,8	57,8		UA
	Parking Avenue Maurice Samson	10	0,29	34,5		UA
	<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>528</b>	<b>31,3</b>	<b>16,8</b>		
Zones à urbaniser	La Grière Allée des Acacias	28	2,3	12	Court terme	1AU et N
	La Grière Est	28	1,4	20	Court / moyen terme	1AU
	La Grière centre-bourg	30	1,5	20	Moyen / long terme	2AU
	La Terrière ouest	51	2,2	23	Court / moyen terme	1AU et UB
	La Terrière nord	38	1,9	20	Moyen / long terme	2AU et UB
	La Terrière est	34	1,9	18	Moyen / long terme	2AU, UB et N
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>208</b>	<b>11</b>	<b>19</b>			
<b>TOTAL</b>	528 logements en densification du tissu existant 106 logements potentiels en zone à urbaniser situées au sein de l'enveloppe urbaine 102 logements potentiels en zones à urbaniser situées en extension urbaine 736 logements potentiels au total, soit 80 logements environ par an sur près de 10 ans 43 hectares au total 17 logements par hectare en moyenne					

Figure 25 : Ouverture prévisionnelle à l'urbanisation - OAP de La Tranche-sur-Mer

La commune de la Tranche-sur-Mer propose des OAP extrêmement graphiques, avec des plans de masse sommaires. Le tableau récapitulatif des ouvertures à l'urbanisation est aussi très parlant et permet au maire d'élaborer un projet d'urbanisation qui vise dans un premier temps les secteurs déjà équipés.

Le phasage est ici décliné entre les différents secteurs à urbaniser, mais un phasage dans l'OAP directement peut être intéressant si la totalité du foncier n'est pas mobilisable à court terme ou si l'équipement de tout le terrain n'est pas envisageable dans un futur proche.

Dans les cas où le projet est abouti, les prescriptions à y appliquer pour optimiser l'espace peuvent être plus précises. Pour les OAP couverts par un règlement, leur présentation peut se faire sous forme graphique ou littérale. L'association des deux reste le meilleur moyen pour rendre le projet plus opérationnel et pour limiter les contentieux lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Les OAP sans règlement (R 151-8 C. urb.) devront obligatoirement comporter un schéma d'organisation.

D'une ville à une autre et d'une OAP à une autre, aucune ne se ressemble et il n'y a pas d'OAP "type" déclinable selon les caractéristiques du secteur. Pour les secteurs à urbaniser, fixer des objectifs de logements et de typologie de bâtiments permet de s'assurer qu'une densité certaine sera mise en œuvre. Or certaines OAP s'arrêtent juste sur l'aspect qualitatif de la future zone sans préciser des objectifs de logements ou de densités. La qualité graphique des schémas est aussi très différente selon les communes.

## 2.4 Conclusion

L'étude réalisée montre une disparité dans l'application des différents documents d'urbanisme à l'échelle de la France. Les dispositifs des lois Grenelle II et ALUR ne concernent donc pas encore toutes les communes. Pour celles qui y sont soumises, un temps d'adaptation et de prise en compte des mesures est bien sûr toléré, la révision des documents permettra de les uniformiser. Pour les autres communes sous RNU, sous carte communale ou non couvertes par un SCoT, les possibilités de s'étendre au-delà des espaces bâtis sont très limitées, ce qui conduit à une extension maîtrisée de l'urbanisation. Même pour les communes intégrant des documents « grenellisés », nous remarquons des différences dans l'application pratique des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain pour les communes qui intègrent un SCoT et un PLU « grenellisés ».

Pour les SCoT ou les PLU étudiés, il est mis en évidence un manque de moyens (financiers et humains) et d'outils permettant de répondre aux exigences législatives. Beaucoup sont obligés d'utiliser plusieurs méthodes différentes et de les combiner pour répondre aux obligations. Le suivi des résultats est parfois contraint à cause des mêmes carences de moyens. La comparaison entre les territoires semble aujourd'hui limitée aux vues des techniques que chaque territoire utilise. Cela conduit à une potentielle perte d'efficacité des dispositifs législatifs en vigueur.

Pour les élus, les enjeux de la préservation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) sont tout de même pris au sérieux puisqu'ils s'efforcent tous de respecter l'idée générale du législateur qui est de réduire la consommation foncière en fixant des objectifs chiffrés basés sur la consommation à prévoir pour le futur. Malheureusement, beaucoup d'entre eux semblent s'y être mis trop tard puisque l'application du POS sur leur territoire a déjà bouleversé le paysage et il s'agit maintenant de corriger ce mode d'urbanisation qui a conduit à l'extension des villes.

Des outils destinés plus particulièrement aux projets d'urbanisme locaux sont justement utilisés pour accroître cette volonté de densifier les espaces déjà bâtis. Ils sont encore peu connus des élus mais leur importance et leur efficacité permettront de plus en plus les inclure dans la planification locale et de changer les idées reçues sur la densification, pour lutter contre l'étalement urbain.

## 3. LES PROPOSITIONS D'EVOLUTION

### 3.1 La généralisation des documents Grenelle

Nous avons vu dans la partie 1 que l'insertion des dispositions de la loi Grenelle II dans les documents d'urbanisme n'a plus de date butoir. Pourtant, elles sont très importantes pour la prise en compte des problématiques que pose une consommation excessive des espaces naturels, agricoles et forestiers.

→ Afin que toutes les collectivités se plient à cet enjeu national de lutte contre l'étalement urbain, la remise en place d'une date butoir au 1er janvier 2020 (initialement fixée au 1er janvier 2016 puis reportée au 1er janvier 2017 puis annulée) pour tous les PLU serait judicieuse. Cette date correspondant avec la fin des POS sur les communes ayant initiée l'élaboration d'un PLUi avant le 1er janvier 2016, qui eux seront de toute façon "grenellisés".

### 3.2 La compétence

Nous avons précisé dans la partie précédente que toutes les communes du département du Var s'étaient opposées au transfert de la compétence d'urbanisme à leur EPCI. La loi prévoit que les communautés urbaines et les métropoles le soient de plein droit, et que les communautés d'agglomération et les communautés de communes le soient si elles ont été créées après le 26 mars 2017.

La gestion de la compétence d'urbanisme par l'EPCI peut permettre une vision globale de la planification et une cohérence intercommunale. Il faut tout de même prévoir les moyens financiers, humains et techniques pour que ce transfert de compétence soit bénéfique à l'application des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain.

Une date butoir pour le transfert de compétence automatique et obligatoire permettrait de résoudre certaines problématiques liées à l'incohérence et aux difficultés d'application des dispositifs législatifs entre les territoires.

### 3.3 Des outils de mesure justes et des méthodes comparables

Les outils utilisés basés sur la fiscalité ou les données de construction permettent une estimation de la consommation de l'espace mais sans savoir quelles en sont les mutations. La mesure par l'exploitation de prises de vue aériennes semble la plus adéquate à rapporter une analyse précise de la consommation d'espaces. Encore faut-il que les éléments identifiés soient suffisamment proches de la réalité sur le terrain.

De plus, un outil de mesure fiable et précis permet l'identification de dents creuses, de friches urbaines ou d'autres espaces où une intensification de la densité est possible.

#### 3.3.1 Vers un outil de mesure unique et obligatoire ?

L'étude des SCoT et des PLU a mis en évidence de grandes différences au niveau des outils employés pour mesurer la consommation de l'espace par base de données d'occupation du sol.

Chaque outil (Corine Land Cover, OCSOL-PACA, Mode d'Occupation des Sols à partir de la BD ortho) présente des avantages et des inconvénients. Dans l'idéal, il faudrait un outil de mesure peu coûteux, actualisé régulièrement, assez précis pour travailler à la parcelle et présentant une nomenclature adaptée aux enjeux des territoires.

Au fil des années, il semble que le MOS Corine Land Cover soit devenu l'outil de base de nombreux organismes (une étude de 2012 faite par l'IGN sur 41 organismes différents montre que 80 % d'entre eux utilisent Corine

Land Cover). Cependant sa précision ne permet pas une approche pertinente pour analyser le territoire à l'échelle parcellaire et identifier des secteurs à densifier en termes d'urbanisation. Son utilisation est donc très limitée et les résultats que CLC donne peuvent s'éloigner de la réalité.

### Quelle nomenclature à adopter ?

Les personnes consultées et compétentes en la matière précisent qu'il sera difficile d'adopter une nomenclature strictement identique pour chaque territoire. Un territoire majoritairement urbain ne peut pas se décrire de la même manière qu'un territoire rural. En revanche, une base de nomenclature commune (jusqu'au niveau de précision 2) permettrait ensuite à chaque territoire d'adapter les niveaux 3 et 4 selon leurs spécificités.

Une nomenclature commune ne suffit pas, il faut que celle-ci soit clairement expliquée pour chaque poste afin que le classement se fasse de la même manière sur tous les territoires.

Une nomenclature stable présente l'avantage de pouvoir être reproduite dans les mêmes termes afin d'avoir un suivi de la consommation d'espaces.

#### *L'occupation des Sols à Grande Echelle (OCS GE) de l'IGN :*

*L'IGN a lancé en 2012 une large enquête auprès de divers organismes potentiellement intéressés par la création d'une base de données de description des Sols à Grande Echelle sur tout le territoire français. Il s'agira d'établir une nomenclature unique répondant aux besoins de chaque organisme et de proposer une cohérence temporelle pour chaque région lors de l'élaboration des millésimes. Cela pourra permettre de répondre aux exigences de la loi Grenelle II et ALUR pour la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain. Les indicateurs pourront être communs et comparables. L'IGN garantie une mise à jour régulière mais sans préciser le nombre d'années entre deux millésimes. Aujourd'hui, une seule région est couverte par cette OCS GE : la région Midi-Pyrénées (financée par l'Etat, la région et l'IGN ainsi que par le fonds européen de développement régional de Midi-Pyrénées).*

### 3.3.2 Une aide apportée aux collectivités

Un des problèmes principaux qui est ressorti de mes entretiens est le manque de financement pour élaborer un MOS GE (Mode d'Occupation des Sols à Grande Echelle).

#### Comment réduire les coûts ?

La mutualisation du travail semble une solution. En effet, plusieurs organismes travaillant sur un même territoire peuvent avoir besoin d'un MOS pour la production de documents, cet outil ne s'arrête pas à une utilisation destinée à l'urbanisme.

*La région PACA soutient financièrement la production d'un MOS à grande échelle à hauteur de 50% du coût HT (plafonné à 28 000 € et deux cartographies produites) si celui-ci suit la nomenclature proposée par le CRIGE-PACA (nomenclature qui se base sur celle de Corine Land Cover).*

*L'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse envisage l'élaboration d'un MOS à grande échelle sur quatre territoires de SCoT du département, en suivant la nomenclature du CRIGE-PACA. Le but est de produire trois millésimes (2001, 2010 et 2014) exploitable par les quatre SCoT.*

Les prix pratiqués par les différents producteurs de MOS doivent être communiqués aux collectivités afin qu'elles sachent à quoi s'attendre. Sur la base des MOS déjà réalisés, il s'agirait de présenter les fourchettes de prix au kilomètre carré pour la création et la mise à jour (car les deux prix sont très différents : de trois à quatre fois moins cher pour une mise à jour).

### Comment inciter les collectivités à investir dans un MOS GE ?

Le coût étant un élément rebutant pour la plupart des collectivités, une bonne communication doit mettre en avant les avantages de la mise en place de ce type d'outil :

- Il est multi-usage (pas seulement créé pour l'analyse de la consommation de l'espace) ;
- Il est reproductible donc comparable avec des versions précédentes réalisées de la même manière ;
- Son échelle d'utilisation est déclinable jusqu'à l'échelle d'un territoire communal ;
- Le suivi des résultats sera assuré grâce aux mises à jour régulières réalisées avec la même méthodologie.

De plus, afin que les collectivités ne soient pas livrées à elles-mêmes, une tutelle est envisageable par les régions. Elle pourra se traduire par des conseils techniques, un soutien méthodologique sur les différentes étapes à suivre, ou même d'un cahier des charges générales que les collectivités pourront suivre lors de leur appel d'offre à la maîtrise d'œuvre.

## 3.4 La consommation de l'espaces

### 3.4.1 L'analyse

L'analyse de la partie 2 a montré que la période de dix ans précédant l'approbation du projet est difficilement suivie à cause de la disponibilité des données et de l'impossibilité d'analyser après l'arrêt de projet.

→ Les articles L 141-3 et L 151-4 pourraient évoluer et modifier le terme "approbation" par "arrêt".

→ Concernant le terme de "dix ans", là aussi il n'est souvent pas respecté. Une variante du type "au moins dix ans" permettrait aux élus de pouvoir appliquer plus scrupuleusement cet article du code.

→ Afin de prendre en compte les espaces consommés entre le temps séparant l'arrêt des études et le point "zéro" des objectifs, une interpolation des résultats sur cette période pourrait être imposée.

### 3.4.2 Les indicateurs

Un nombre très important d'indicateurs est utilisé pour décrire la consommation de l'espace et pour fixer les objectifs que le PLU ou le SCoT visent à atteindre. Le législateur n'imposant aucune manière de les choisir, chaque collectivité montre un aspect de l'évolution de son territoire comme elle l'entend, avec les indicateurs qu'elle souhaite, et surtout avec ceux qu'elle peut utiliser. Comme présenté dans la partie 2, voici une liste d'indicateurs que l'on peut rencontrer :

- Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers
- Consommation d'espaces artificialisés
- Mutations entre les espaces agricoles, naturels, forestiers et artificialisés
- Evolution de la taille de la tâche urbaine
- Part de l'urbanisation dans la tâche urbaine et en extension
- Evolution des densités de logement
- Evolution des surfaces artificialisées par logements

Il est parfois difficile d'apprécier si un projet de SCoT ou de PLU est effectivement économe dans la consommation d'espaces qu'il envisage. L'avantage d'avoir un outil de mesure commun est que les indicateurs pourront être harmonisés. La comparaison des territoires entre eux, en fonction de leur dynamique, sera alors possible.

### 3.4.3 Les objectifs chiffrés

L'horizon temporel des documents n'est jamais le même selon les territoires, les objectifs sont donc difficilement comparables puisqu'ils couvrent des périodes différentes. Afin d'uniformiser cela, le code pourrait demander aux collectivités des objectifs déclinés en moyenne annuelle.

→ Concernant la localisation par secteurs qui est demandée dans les SCoT au travers du L 141-6, celle-ci ne se fait jamais de la même manière. Elle peut-être globalement par SCoT, par EPCI, par pôle, par commune, par typologie d'espace... Une clarification du terme de "secteurs" pourrait permettre une interprétation plus facile pour les documents inférieurs.

→ Le code de l'urbanisme rend facultatif l'application du L 141-7 qui demande aux SCoT de fixer des densités minimales. Cette mesure semble pourtant suivie, c'est pourquoi la rendre obligatoire permettrait de s'assurer de sa tenue.

## 3.5 La densification pour lutter contre l'étalement urbain

### 3.5.1 Le zonage

L'étude du territoire communale peut donner lieu à la création d'une zone du PLU spécifique et qui sera donc spécialement traitée d'un point de vue réglementaire.

Afin de corriger ou de maîtriser les zones où un habitat diffus est apparu au fil des décennies (notamment dans les zones NB des anciens POS), il ne faut pas précipiter la démarche en voulant absolument densifier ces espaces ou au contraire les geler. En effet, certaines densités peuvent être assez faibles pour que le site ait gardé son caractère naturel, ainsi le reclassement peut se faire en zone N du PLU. Il en est de même pour les secteurs restés agricoles qui peuvent être alors classés en zone A. Pour les secteurs qui ont connu une urbanisation un peu plus importante mais dont les équipements n'ont pas suivi, un classement en zone AU est préférable (la question du financement des futurs équipements rentre alors en jeu). Le reclassement en zone AU est parfois intéressant pour l' élu car il peut prévoir un projet d'aménagement sur le long terme, pour un futur mandat. Le dernier cas est le classement en zone urbaine. La densification doit être maîtrisée (réflexion sur les formes urbaines), la capacité des réseaux et des équipements publics doit être assurée.

Le reclassement est tout de même un point à prendre très au sérieux. En effet, réaménager le zonage du territoire pour agrandir les zones A ou N mènent souvent au mécontentement de certains habitants qui voient leur terrain passer de constructible à inconstructible. Cela peut représenter pour eux une perte de valeur de plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros. La communication préalable avec le public est indispensable et doit être faite avec le plus de transparence.

En revanche, une zone déjà urbanisée mais destinée à accueillir de nouvelles constructions afin de combler les dents creuses identifiées ou les espaces où un renouvellement urbain est possible pourra comprendre des dispositions spécifiques dans le règlement pour faciliter et inciter la densification. Il en est de même pour les zones à urbaniser : le règlement peut inciter à apporter une densité conséquente sur ces secteurs.

→ Le code de l'urbanisme prévoit à l'article L 141-9 une possibilité pour les SCoT d'imposer ou non dans le DOO, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation des terrains desservis et situés en zone urbanisée ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées. Cette mesure facultative pourrait être imposée.

### 3.5.2 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Même si les cabinets d'urbanisme adoptent et retiennent assez rapidement les dernières dispositions législatives, les élus, eux, sont plus longs. Cela se comprend par la différence de qualification disponible entre celle des bureaux

d'étude spécialisés en urbanisme et l'expertise des petites communes. Ainsi les OAP sont encore souvent méconnues et leur utilité n'est pas reconnue.

En réalité, les OAP étant opposables en termes de compatibilité aux autorisations d'urbanisme, elles peuvent servir à mettre en place un projet de densification par exemple. Une dent creuse ou une friche industrielle identifiée peut en effet être appuyée par la création d'une OAP reflétant un projet d'urbanisation. Les élus apprécient ce type d'outil car il leur permet d'avoir un rendu concret du futur aménagement, avec un plan de masse parfois très précis, si un professionnel est intervenu. Il faut tout de même faire attention à ne pas trop figer le projet par des détails, des côtes ou des prescriptions trop précises.

→ Il serait judicieux d'insérer dans l'article L 151-7 du code de l'urbanisme l'obligation pour les PLU de fixer une densité minimale de logement dans tous les secteurs couverts par une OAP visant la création de logements afin de s'assurer d'une mise en œuvre d'une densification en cohérence avec les directives du SCoT.

→ Par une modification de ce même article, il serait intéressant d'obliger les OAP à comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser.

→ Dans leur forme, les OAP ne sont jamais présentées de la même manière, certaines sont accompagnées de schémas très réalistes et parfois mêmes cotés, d'autres sont juste de rapides rendus graphiques ou parfois une simple description littérale est présente. Afin d'uniformiser leur forme et d'imposer un rendu graphique et littéral, la modification de l'article R 151-6 sur les OAP sectorielles semble indispensable. Cela rejoindrait le principe des OAP de secteurs d'aménagement sans règlement qui doivent comporter obligatoirement un schéma d'aménagement. L'association des deux pièces permettra notamment de présenter le projet de manière plus opérationnelle (schéma d'implantation, types de voiries, gabarit des bâtiments...). Une attention particulière doit être portée sur le niveau de précision dans la description du projet. Un projet trop précis pourrait bloquer l'aménagement si on se rend compte qu'il n'est pas réalisable.

### 3.5.3 La démarche BIMBY comme concept de densification

#### 3.5.3.1 Présentation de la démarche

BIMBY est l'acronyme de "Build In My Back Yard" qui peut se traduire par "construire dans mon jardin". C'est une démarche d'urbanisation visant l'intensification de la densification de secteurs dits "pavillonnaires" par l'initiative de propriétaires privés. Il s'agit d'utiliser les surfaces déjà urbanisées et viabilisées du territoire afin de lutter contre l'étalement urbain.

Pour les élus, cette démarche peut être avantageuse car elle permettrait de répondre en partie à leurs objectifs d'accueil de population en proposant une offre variée en logements, sans solliciter d'espaces NAF que le législateur impose de préserver. De plus, elle s'appuierait sur des réseaux existants ce qui implique une limitation de dépenses en infrastructures de la part des communes. Pour les propriétaires, il s'agit de valoriser leur bien immobilier sur le marché : la somme de la valeur du terrain détaché et de la maison (et son terrain amputé du détachement) est supérieure à la valeur initiale du terrain entier et de la maison. Aussi, c'est une évolution intéressante pour une population qui ne souhaite pas changer de lieu de vie et dont le terrain s'avère de plus en plus compliqué à entretenir du fait de sa superficie. D'autres y verront un intérêt familial en donnant à leurs enfants une partie de leur terrain constructible.

#### 3.5.3.2 L'intégration de la démarche

##### 3.5.3.2.1 Avec les élus

Pour certaines communes à peine passées au PLU, ce changement de mode d'urbanisation peut s'avérer brutal. La superficie minimale des terrains constructibles ou le Coefficient d'Occupation des Sols encore présents dans les POS il y a quelques mois et supprimés des PLU il y a tout juste trois ans étaient déjà des mesures importantes modifiant le mode d'urbanisation que la France connaissait le début des années 1970. Ce type de constructions a d'ailleurs favorisé l'économie du bâtiment. Pour permettre cette démarche dans leur commune, la volonté des élus

est donc l'élément initiateur. Il leur faut élaborer un document de planification communal permettant aux habitants de densifier. La démarche BIMBY a été initiée dans des communes motrices (Le Tremblay-sur-Mauldre ou Les Essarts le Roi) afin de servir d'exemple pour le reste de la France. Il est donc intéressant de se baser sur la méthodologie qu'elles ont employée pour amener le concept aux habitants lors des réunions publiques.

### 3.5.3.2.2 Avec les habitants

Le problème principal de cette démarche est que l'initiative de produire des terrains à bâtir disponibles vient de l'unique volonté des propriétaires à céder une partie de leur bien. Il s'agit alors d'établir un dialogue entre les personnes porteuses du projet de densification et les propriétaires concernés. Pour la plupart des gens, les problématiques d'étalement urbain ne sont pas leur inquiétude première. En effet, ce sont plus les personnes exploitants les terres qui voient la consommation de l'espace comme un réel problème, qu'il convient de stopper au plus vite. C'est pourquoi la démarche de densification BIMBY impose de rejoindre les intérêts des élus et des citoyens concernés.

Pour ce projet d'initiative privée, la consultation des habitants est impérative. D'ailleurs, elle ne doit pas s'arrêter à une simple présentation du projet car cela freinerait les habitants qui pensent que l'intention finale serait de leur imposer de nouveaux voisins, de réduire leur intimité. L'accompagnement des habitants par une équipe de professionnels urbanistes, géomètres, architectes, paysagistes est un moyen de leur montrer tout le potentiel de leur bien qu'ils ne soupçonnaient même pas. Cet accompagnement doit se faire tout le long de la procédure d'élaboration (ou de révision) du PLU afin que celui-ci réponde aux projets éventuels des habitants.

*Dans le département du Var, les réunions publiques ont montré que l'intégration par les habitants est très compliquée. Seuls les potentiels vendeurs se réjouissent car un accompagnement leur est proposé si cette démarche se fait sur un secteur de la commune. Pour les autres, l'idée d'avoir un nouveau voisin encore plus proche que ceux qu'ils ont actuellement n'est pas envisageable.*

### 3.5.3.2.3 Dans les PLU

Dans cette démarche, le PLU doit être un outil permettant de gérer des espaces déjà bâtis, à densifier, autrement dit construire la ville sur la ville.

Au travers de son contenu, le PLU doit présenter sa volonté d'entamer une démarche BIMBY. Cela passe par une justification dans le rapport de présentation, une des orientations du PADD et un règlement répondant aux demandes des propriétaires reçus lors de l'élaboration du plan. Enfin une OAP peut être créée spécialement pour la démarche BIMBY, à l'échelle d'un quartier à aménager dans ce sens.

La démarche BIMBY est envisageable si le règlement se prête à une optimisation de l'espace des parcelles bâties tout en conservant la qualité urbaine des lieux et une bonne cohabitation avec les habitants des constructions déjà existantes.

Les articles du règlement touchant à l'implantation des constructions, l'accès aux parcelles, les places de stationnement, l'assainissement, l'emprise au sol ou encore la hauteur des constructions doivent être écrits de manière à rendre possible la densification, sans impacter négativement les lieux (voir partie suivante).

## 3.5.4 Le règlement

Les propositions sont présentées en annexe selon la nomenclature du nouveau règlement proposée par le Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, avec entre parenthèses la correspondance avec les articles du règlement "ancien".

Les règles portent autant sur le gabarit des constructions que sur leur implantation et leurs connexions aux divers réseaux.

*L'annexe 18 propose différentes règles qui peuvent être rédigées dans un règlement de PLU sur des zones où une densification est voulue.*

## *CF ANNEXE 18 : Exemples de règles permettant de densifier*

### 3.5.5 La surélévation des immeubles en copropriété

C'est un mode de construction qui a été facilité par l'ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 et qui permet de produire plus de logements dans les centralités par dérogations aux règles de gabarit et de densité des PLU.

Pour les copropriétaires, c'est un moyen de valoriser l'immeuble. La toiture peut être refaite, l'extension verticale de la façade peut amener son ravalement, c'est l'occasion d'implanter des équipements produisant des énergies renouvelables ou d'entamer d'autres travaux de rénovation (ascenseur, chaudière, isolation...). Bien entendu, de tels travaux obligent une décision prise en assemblée générale. Un modificatif à l'Etat Descriptif de Division (EDD) et au règlement de copropriété est à prévoir.

Pour les élus, la surélévation remplit un des critères du Grenelle II qui est la lutte contre l'étalement urbain par la densification des secteurs déjà bâtis. Dans ces cas précis, ce sont des secteurs très denses et surtout situés à proximité d'équipements ou d'infrastructures.

→ Depuis la loi ALUR, les PLU doivent analyser la capacité densification. Le L 151-4 pourrait insérer les termes de "capacité de surélévation". Lors de l'élaboration d'un plan, l'appel à un architecte pour évaluer le potentiel de densification par surélévation peut alors être pertinent. Il en ressortirait un potentiel brut de surface, qu'il conviendrait bien sûr de voir à la baisse afin d'évaluer les véritables possibilités de surélévation à court terme.

*Une enquête a été effectuée en 2010 sur 12 rues caractéristique de Paris. L'architecte Michel CANTAL-DUPART avait alors évalué à 466 650 m<sup>2</sup> le potentiel foncier aérien en respectant les règles du PLU. Ce nombre a été réduit à dix fois moins pour estimer les projets envisageables à court terme. Cela a conduit à une possible création de 584 logements de 80 m<sup>2</sup> sur ces douze seules rues. En appliquant cette proportion de 10 % sur toutes les rues de Paris, ce serait 292 000 logements de 80 m<sup>2</sup> (purement théoriques) qui seraient possibles, soit une augmentation de 20 % du parc de logements parisien.*

A l'échelle de plus petites villes, les chiffres seront certes moins importants mais pourront tout de même permettre de répondre à une partie des besoins en logements. Pour les communes où des dérogations aux règles du PLU sont possibles, c'est un moyen encore plus intéressant d'exploiter les espaces déjà bâtis.

→ Aujourd'hui les possibilités de déroger aux règles du PLU pour permettre la surélévation (L 152-6) touche seulement 1158 communes (soit à peine plus de 3 % des communes françaises) ce qui limite grandement les possibilités d'exploiter les immeubles en centre-ville qui ont une hauteur plus petite que ceux qui lui sont mitoyens. Le code de l'urbanisme pourrait élargir ce champ d'application.

### 3.5.6 Les transports en commun

Même si leur prise en compte n'est pas obligatoire dans les SCoT ou les PLU lors des études de densification, les transports en communs, qu'ils soient existant ou programmés ne sont pas à négliger. Pour aller plus loin, leurs développements pourraient d'ailleurs orienter les élus à densifier certains secteurs encore peu urbanisés et dont un réseau de transport efficace rendrait très attractifs.

*En centre-Var, la ligne de chemin de fer allant de Carnoules à Gardanne a arrêté le transport de personnes juste avant la seconde guerre mondiale. Cette ligne de 79 kilomètres comporte cinq gares dont les bâtiments existent encore. Des associations militent aujourd'hui pour sa réouverture, chose qui pourrait arriver à l'horizon 2030-2040. Certes rien n'est certain mais les PLU peuvent s'appuyer sur cette ligne pour prévoir de la densification. Plutôt que de créer des parcelles d'habitats individuels, du logement collectif peut être implanté à proximité des gares.*

→ Le code de l'urbanisme pourrait imposer les SCoT à prendre en compte les transports en communs (article L 141-7 et L 141-8) pour fixer des objectifs de densité minimaux, ou fixer une valeur minimale en dessous de laquelle les PLU ne doivent pas descendre.

### 3.6 Le contrôle des documents

Aujourd'hui, les documents d'urbanisme passent pour "contrôle" par la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) présidée par le préfet. La saisine de cette commission est obligatoire avant l'enquête publique lorsqu'il y a un projet de réduction des surfaces A, N ou F, une extension d'une habitation en zone A ou N, un changement de destination en zone A ou N, une dérogation à la règle de constructibilité limitée en cas de RNU... Cette commission peut rendre des avis simples ou conformes. La CDPENAF peut aussi s'auto-saisir sur tout projet d'aménagement ou d'urbanisme autre que l'élaboration d'un PLU dont le périmètre est compris dans celui d'un SCoT approuvé après le 13 octobre 2014 (date de promulgation de la loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt). Dans les faits, la majorité des avis qu'elle rend est simple. Ainsi, les collectivités ne sont pas obligées de les suivre ce qui limite alors leurs portées.

Le travail de cette commission est de contrôler la consommation d'espaces NAF afin d'atteindre l'objectif de réduction de 50 % de la consommation des surfaces agricoles d'ici à 2020 (objectif de la loi n° 2010-874 de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010). Sur aucun des documents étudiés dans la partie 2 on retrouve une baisse de la consommation de cet ordre-là.

→ L'article L 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime définissant la CDPENAF devrait élargir le champ d'application de cette commission et rendre tous ses avis conformes (et donc opposables), notamment :

- SCoT réduisant les surfaces NAF : avis conforme (et non plus un avis simple). L 143-20 C. urb. ;
- PLU hors SCoT réduisant les surfaces NAF : avis conforme (et non plus un avis simple). L 153-16 C. urb. ;
- Carte communale hors SCoT réduisant les surfaces NAF : avis conforme (et non plus un avis simple). L 163-4 C. urb. ;
- Projet dérogeant à la règle de l'urbanisation limitée (pour tous les territoires hors SCoT) : avis conforme (et non plus un avis simple). L 142-5 C. urb. ;
- Projet dérogeant à la règle de constructibilité limitée (communes sous RNU) : avis conforme (et non plus un avis simple). L 111-5 C. urb. ;
- **Nouvelle mesure envisagée à inscrire aux articles L 153-34 et L 153-38 C. urb. : la CDPENAF doit être saisie si l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'un PLU est envisagée : avis conforme.**

### 3.7 Conclusion

Après avoir analysé le contenu réglementaire et législatif du code de l'urbanisme, il en ressort que les outils théoriques de la limitation de l'étalement urbain existent bel et bien. Ce sont leurs mises en œuvre qui sont moins évidentes pour les collectivités. Sans soutien direct de l'Etat et dans un contexte économique difficile, les élus doivent trouver eux-mêmes les moyens, les solutions ou les méthodes pour appliquer au mieux la législation.

Selon les territoires, les techniques d'analyse sont différentes. Une uniformisation est en cours et sera prête dans les années à venir, sans pour autant garantir de sa bonne application. Concernant les outils pratiques utilisés, ceux-ci sont encore peu nombreux car l'intégration des dispositifs Grenelle et ALUR dans les documents de planification est progressive. En termes de densification, le comblement de dents creuses par l'élaboration d'OAP, la démarche BIMBY dans les secteurs adaptés ou la surélévation pour les centres-villes sont des outils permettant de lutter efficacement contre l'étalement urbain. Pour arriver à identifier ces espaces et à évaluer les capacités d'accueil dans les secteurs considérés comme déjà urbanisés, des outils d'analyse peuvent être utilisés en plus des déplacements sur le terrain. Un dialogue permanent avec les élus et la population est aussi indispensable pour bien cerner la mentalité des gens et leurs envies.

Une stabilisation des mesures d'urbanisme semble le moyen pour que les collectivités puissent s'adapter à ce que la législation leur impose. Une clarification et un renforcement du code de l'urbanisme combinés à un plus grand contrôle de l'Etat pourraient permettre d'améliorer l'efficacité des dispositions et des outils déjà en place.

## CONCLUSION GENERALE

Le demi-siècle écoulé a fait de la France un territoire où le développement urbain semblait s'appuyer sur une ressource foncière inépuisable. L'extension de l'urbanisation autour des centralités et l'habitat diffus ont considérablement transformé le paysage français. Ce mode d'habitat qui est encore aujourd'hui choisi par beaucoup de français est en réalité néfaste pour l'environnement, puisqu'il conduit à l'emploi systématique de plusieurs véhicules par foyer pour les transports quotidiens, réduit les espaces naturels et agricoles et porte atteinte à la biodiversité et à l'environnement. La planification urbaine tend à prendre un autre virage conduisant à une gestion plus économe du foncier.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a marqué le point de départ d'importantes modifications dans la planification locale à travers la création des Schéma de Cohérence Territoriale et des Plans Locaux d'Urbanisme. Des obligations et des outils sont venus s'y ajouter au fil de l'évolution de la législation. Un des objectifs a été de lutter contre l'étalement urbain tout en préservant l'accueil des populations et des constructions dans les espaces déjà urbanisés. Dans le prolongement de la loi Grenelle II de 2010, la loi ALUR de 2014 a apporté des mesures facilitant la densification notamment avec la suppression des COS et des superficies minimales dans les PLU ou encore les nouvelles dispositions pour faire évoluer les lotissements. Pour être efficace, la lutte contre l'étalement urbain doit donc être pensée en amont, par un urbanisme de projet.

Ce mémoire a montré que d'importantes dispositions légales devaient s'inscrire plus efficacement dans les SCoT ou les PLU. Le projet de développement d'une commune va bien au-delà d'un mandat municipal, c'est pourquoi encore beaucoup de territoire ne sont pas couverts par un SCoT et que beaucoup de POS étaient encore applicables jusqu'au 26 mars 2017. La décision de se lancer dans l'élaboration d'un document d'urbanisme est une mesure très importante pour une commune. Près de 16 ans après l'instauration des PLU et des SCoT, énormément de communes ont continué de fonctionner selon le même projet de développement qu'elles avaient mis en place depuis les cinquante dernières années. Ce fonctionnement permettait d'assurer une activité économique pour le secteur du BTP (et notamment des petites entreprises) et de garder leur territoire attractif. Bannir ces pratiques représente un bouleversement dans les habitudes de consommation et d'aménagement. La majeure partie du travail consiste aujourd'hui à exploiter au mieux les outils disponibles pour revoir l'urbanisation, en la recentrant sur les villes. De plus, le dialogue entre les auteurs des documents d'urbanisme, les élus et la population joue un rôle important dans la réussite du projet communal.

Pour améliorer la situation, la loi Grenelle II, renforcée par la loi ALUR, a imposé aux SCoT et aux PLU des analyses poussées de leur territoire sur les années qui précèdent l'élaboration du document afin de pouvoir fixer des objectifs chiffrés de lutte contre la consommation d'espaces. Pour les PLU, une analyse des capacités de densification dans les espaces déjà bâtis est désormais obligatoire. Imposer ces dispositions inscrites dans le code de l'urbanisme représente un enjeu majeur. En effet, l'Etat ne propose aucun outil de mesure de l'occupation des sols. Les collectivités utilisent donc ceux auxquels elles ont accès. Certains outils sont plus fiables mais également plus onéreux, d'autres plus accessibles mais qui ne reflètent pas parfaitement le territoire. Pour plus d'efficacité, ces pratiques devraient pouvoir se mutualiser en même temps que les compétences d'urbanisme vont être transférées aux intercommunalités. Une cohérence entre les territoires permettrait d'ailleurs de pouvoir comparer leurs objectifs et de pouvoir vérifier si leur projet de développement de l'urbanisation est effectivement économe en espace, à grande échelle.

D'un point de vue opérationnel, les communes sous PLU peuvent désormais s'appuyer sur leur document d'urbanisme pour densifier grâce à la bonne utilisation du zonage, du règlement et des Opérations d'Aménagement et de Programmation. La gestion du foncier doit désormais être pensée en fonction des possibilités de construction dans les secteurs déjà urbanisés et en fonction des infrastructures en place afin de ne plus laisser l'opportunité d'implanter des constructions susceptibles de consommer des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les dispositions du code de l'urbanisme et les outils disponibles pour lutter contre l'étalement urbain demandent à être mieux appliqués à l'échelle de tout le territoire. C'est pourquoi une clarification de certains articles du code permettrait aux collectivités de mieux appliquer ce que le législateur impose. Le contrôle de l'Etat pourrait également être renforcé afin de garantir que chaque projet approuvé prévoit une consommation économe de l'espace.

La prise en compte des derniers dispositifs législatifs en vigueur devrait couvrir tout le territoire français d'ici les années à venir. C'est pourquoi les dispositifs mis en place doivent être totalement maîtrisés et les moyens de mise en œuvre assurés. Le panel d'outils disponibles n'est actuellement pas appliqué uniformément à l'échelle nationale. Une simplification de leur application permettrait une meilleure cohérence dans l'espace et dans le temps. En accordant des méthodes de mises en œuvre plus claires pour les professionnels de l'urbanisme, ces derniers ne répondront pas uniquement aux directives de l'Etat mais iront au-delà et planifieront l'urbanisation de demain, celle qui répond aux problématiques de lutte contre l'étalement urbain.

Ce TFE m'aura permis de concentrer mes recherches sur deux outils majeurs : le code de l'urbanisme et les documents de planification opposables aux demandes d'autorisation de droit du sol. De plus, l'évaluation de leur efficacité par rapport à la problématique posée a mis en évidence que certaines dispositions légales peuvent encore être largement améliorées, notamment par certaines modifications ou applications différentes, qui permettraient une lutte accrue contre l'étalement urbain. La législation évoluant très rapidement, la veille juridique devra être particulièrement attentive dans les prochaines années en ce qui concerne l'application et l'évolution des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain, car les enjeux d'une gestion économe de l'espace tendent à devenir des enjeux prioritaires et urgents pour la préservation de notre environnement.

## BIBLIOGRAPHIE

### Textes législatifs :

- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
- Loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives
- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

### Textes réglementaires :

- Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme
- Décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts
- Décret n°2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation et la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article
- Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement
- Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

### Sites internet :

- Agence Nationale de la Recherche, BIMBY, [en ligne]. Disponible sur : <[www.bimby.fr](http://www.bimby.fr)>. (consulté le 26 avril 2017)
- Chambre d'agriculture Manche, La commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, [en ligne]. Disponible sur : <[www.chambre-agriculture-50.fr](http://www.chambre-agriculture-50.fr)>. (consulté le 13 juin 2017)
- Centre Régional de l'Information Géographique en PACA, BD OCSOL PACA, [en ligne]. Disponible sur : <[www.crige-paca.org](http://www.crige-paca.org)>. (consulté le 23 février 2017)
- République française, Contours des départements français issus d'OpenStreetMap, [en ligne]. Disponible sur : <[www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)>. (consulté le 20 février 2017)
- Editions Legislatives, Report du délai de « grenellisation » des PLU et des SCoT, [en ligne]. Disponible sur : <[www.editions-legislatives.fr](http://www.editions-legislatives.fr)>. (consulté le 13 mars 2017)
- Fédération des SCoT, Annuaire des SCoT, [en ligne]. Disponible sur : <[www.fedescot.org](http://www.fedescot.org)>. (consulté le 27 avril 2017)
- Institut de l'information géographique et forestière, OCS GE, [en ligne]. Disponible sur : <[www.ign.fr](http://www.ign.fr)>. (consulté le 7 avril 2017)
- Légifrance, Le service public de la diffusion du droit, [en ligne]. Disponible sur <[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)>. (consulté le 30 janvier 2017)
- Ministère de la cohésion des territoires, A la une, [en ligne]. Disponible sur : <[www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr)>. (consulté le 30 janvier 2017)
- Commissariat Général à l'égalité des territoires, L'observatoire des territoires, [en ligne]. Disponible sur : <[www.observatoire-des-territoires.gouv.fr](http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr)>. (consulté le 6 mars 2017)
- CEREMA, Les outils de l'aménagement, [en ligne]. Disponible sur : <[www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr)>. (consulté le 6 février 2017)
- Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, Occitanie, [en ligne]. Disponible sur <[www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr)>. (consulté le 12 juin 2017).

- Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, PACA, [en ligne]. Disponible sur : <[www.paca.developpement-durable.gouv.fr](http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr)>. (consulté le 3 avril 2017)
- Prefecture du Var, Système d'information géographique du Var, [en ligne]. Disponible sur : <[www.statique.sigvar.org](http://www.statique.sigvar.org)>. (consulté le 13 février 2017)
- Université Nice Sophia Antipolis, Membre de Université Côte d'Azur, [en ligne]. Disponible sur : <[www.unice.fr](http://www.unice.fr)>. (consulté le 23 mai 2017)
- Préfecture du Var, Les services de l'Etat dans le Var, [en ligne]. Disponible sur : <[www.var.gouv.fr](http://www.var.gouv.fr)>. (consulté le 13 février 2017)

#### Rapports d'étude en ligne :

- CEREMA, 2015, La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les SCoT, 12 p.
- Lambert H. et Saffroy T., 2013, Etude du besoin des utilisateurs en occupation du sol à grande échelle (OCS GE), 39 p.
- Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, 2017, Artificialisation : de la mesure à l'action, Commissariat Général au Développement Durable, 46 p.
- Vitalis M. 2015, Action Région 0.1 : Implication des agences d'urbanisme pour l'élaboration d'une méthode commune d'analyse de la consommation foncière, 50 p., AGAM

#### Travaux universitaires :

- Charpentier S., 2014, Du périurbain au périurbanisme : analyse des (bonnes et mauvaises) pratiques de lutte contre l'étalement urbain dans l'aire urbaine du Mans. Thèse de doctorat, Université du Maine, 275 p.
- GOUJON S., 2014, Approche réglementaire de la densification urbaine : les apports de la loi ALUR. Mémoire présenté en vue d'obtenir le titre de géomètre-expert foncier D.P.L.G., Université du Maine, 72 p.
- JACQUES N., 2016, La loi ALUR et ses conséquences pour les lotissements existants, Mémoire en vue d'obtenir le diplôme d'ingénieur CNAM, E.S.G.T., 54p.

#### Article de périodiques imprimés :

- Roulleau Gérard et Cazaux Olivier, *Surélévation de l'immeuble : opportunité à saisir*, GEOMETRE, 2016 n°2140, p. 32-46

#### Article de périodiques électroniques :

- Chambon J. P., *BIMBY, une nouvelle filière de renouvellement urbain*, L'Essentiel sur, 2016, n°141, 12 p.

#### Rapport de conférence :

- Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par Gro Harlem Brundtland, 1987, *Our Common Future*, 318p

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Part des communes françaises touchées par un SCoT .....	8
Figure 2 : Part de la population française touchée par un SCoT.....	8
Figure 3 : Etat d'avancement des SCoT et des PLUi au 31 décembre 2015 .....	23
Figure 4 : Etat d'avancement des SCoT dans le département du Var .....	24
Figure 5 : Principe d'urbanisation limitée dans le Var .....	25
Figure 6 : Extrait du DOO du SCoT Loire Angers .....	28
Figure 7 : Extrait du DOO du SCoT Loire Angers .....	29
Figure 8 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Provence Verte .....	29
Figure 9 : Extrait du DOO du SCoT Cœur du Var.....	29
Figure 10 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Picardie Verte.....	29
Figure 11 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux.....	30
Figure 12 : Extrait du rapport d'activité 2015 du SCoT du Pays du Mans.....	30
Figure 13 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de l'aire métropolitaine de Bordeaux .....	30
Figure 14 : Extrait du rapport de présentation du SCoT de la Provence Verte .....	30
Figure 15 : Extrait du rapport d'activité 2015 du SCoT du Pays du Mans.....	32
Figure 16 : Etat d'avancement des POS en France au 31/12/2015 .....	36
Figure 17 : Etat d'avancement des PLU en France au 31/12/2015 .....	36
Figure 18 : Etat d'avancement des documents d'urbanisme dans le Var.....	37
Figure 19 : Evolution de l'urbanisation à Saint-Maximin .....	37
Figure 20 : Extrait du diaporama de présentation du PLU du Val.....	38
Figure 21 : Etude de densification à Saint-Maximin .....	40
Figure 22 : Extrait du PADD du PLUi Loire Angers .....	41
Figure 23 : Extrait du diaporama de présentation du PLU du Val.....	41
Figure 24 : Exemple d'une OAP de La Tranche-sur-Mer (La Terrière ouest) .....	44
Figure 25 : Ouverture prévisionnelle à l'urbanisation - OAP de La Tranche-sur-Mer.....	44

## TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : EPCI du Var avant la réforme

ANNEXE 2 : EPCI du Var après la réforme

ANNEXE 3 : Organisation du règlement modernisé des PLU

ANNEXE 4 : Article L 331-36 et L 331-37 du code de l'urbanisme

ANNEXE 5 : Article 1396 du code général des impôts

ANNEXE 6 : Extrait de la table d'attributs créée

ANNEXE 7 : Différence de nomenclature entre les différents Modes d'Occupation des Sols

ANNEXE 8 : Synthèse des méthodes de mesure de la consommation de l'espace

ANNEXE 9 : Synthèse détaillée sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espaces NAF dans les SCoT étudiés

ANNEXE 10 : Synthèse détaillée sur les indicateurs utilisés par les SCoT étudiés

ANNEXE 11 : Synthèse détaillée sur la rédaction des objectifs des SCoT étudiés

ANNEXE 12 : Synthèse détaillée sur la justification des objectifs des SCoT étudiés

ANNEXE 13 : Synthèse détaillée des suivis des résultats des SCoT étudiés

ANNEXE 14 : Synthèse détaillée sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espaces NAF dans les PLU

ANNEXE 15 : Synthèse détaillée sur les indicateurs utilisés par les PLU étudiés

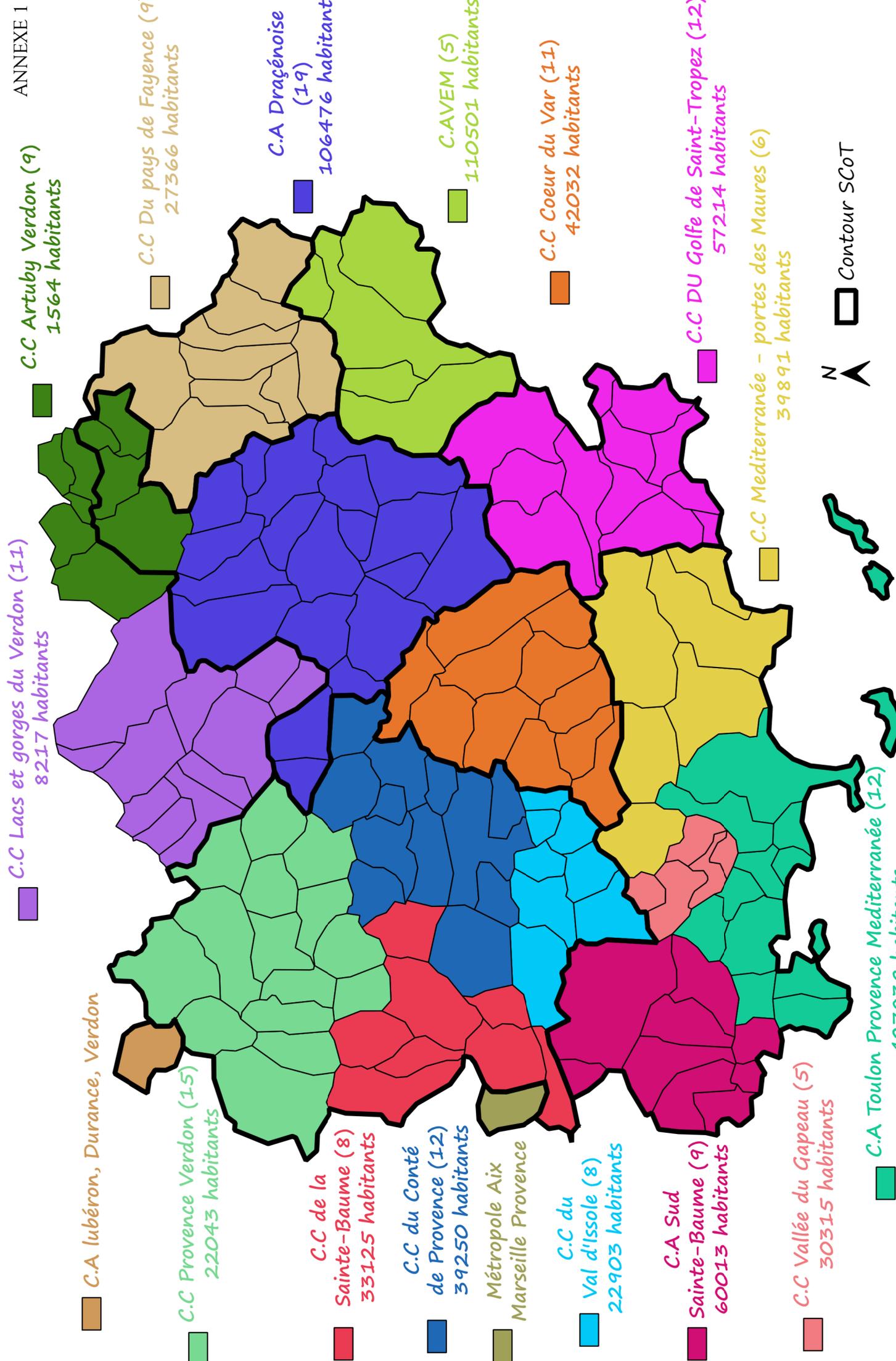
ANNEXE 16 : Synthèse détaillée sur la rédaction des objectifs des PLU étudiés

ANNEXE 17 : Synthèse détaillée sur la justification des objectifs des PLU étudiés

ANNEXE 18 : Exemples de règles permettant de densifier

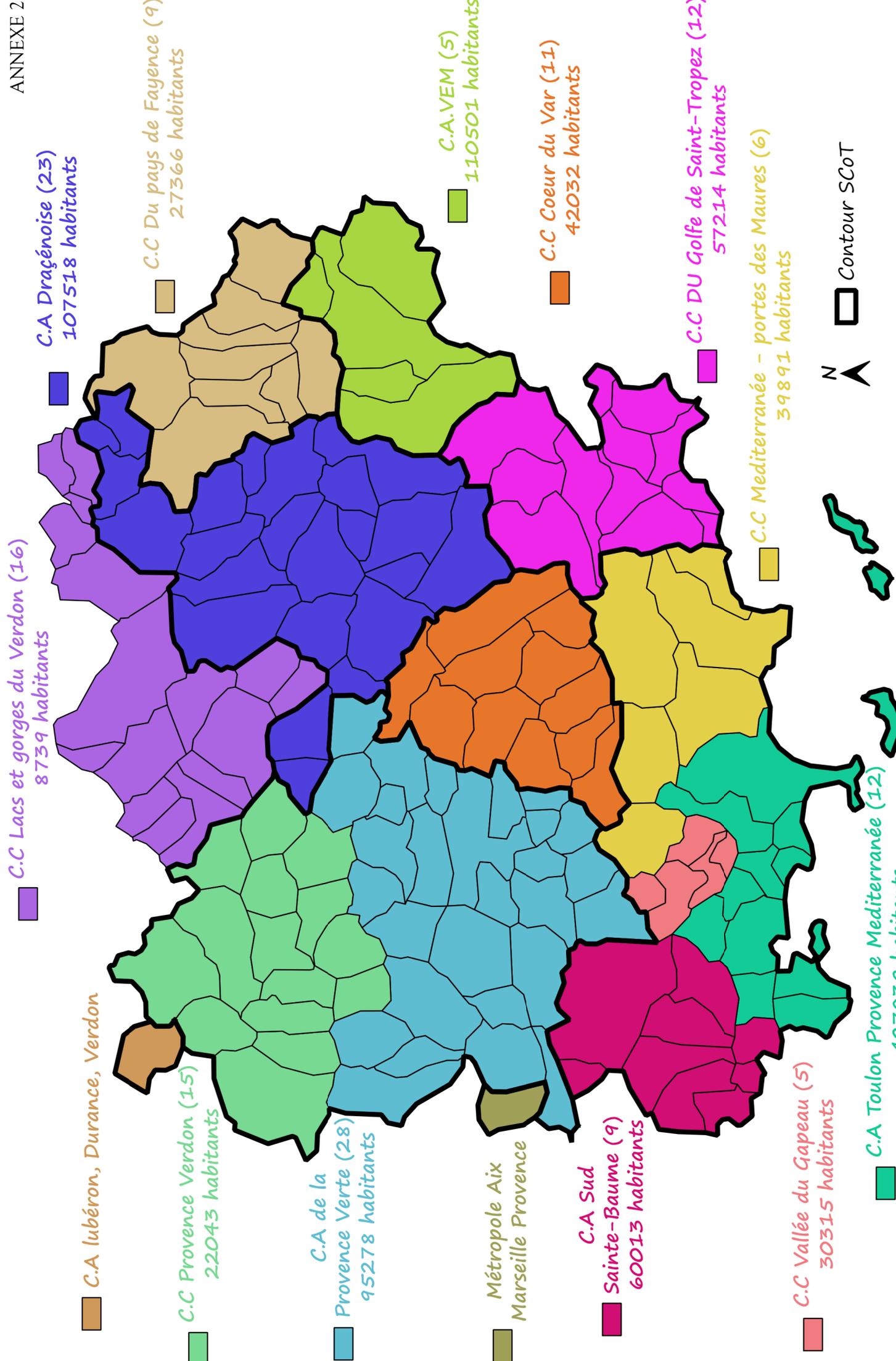
# EPCI avant le 29 mars 2016 dans le département du VAR

ANNEXE 1



# EPCI au 29 mars 2016 dans le département du VAR

ANNEXE 2



## ANNEXE 3 :

### Organisation du règlement modernisé des PLU

#### **I - Destination des constructions, usage des sols et natures d'activité (sous-section 3)**

Destinations et sous-destinations (paragraphe 1) : R.151-27 à R.151-29

- Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations (paragraphe 2) : R.151-30 à R.151-36
- Mixité fonctionnelle et sociale (paragraphe 3) : R.151-37 et R.151-38

#### **II- Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (sous-section 4)**

- Volumétrie et implantation des constructions (paragraphe 1) : R.151-39 et R.151-40
- Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (paragraphe 2) : R.151-41 et R.151-42
- Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâties et abords des constructions (paragraphe 3) : R.151-43
- Stationnement (paragraphe 4) : R.151-44 à R.151-46

#### **III- Équipement et réseaux (sous-section 5)**

- Desserte par les voies publiques ou privées (paragraphe 1) : R.151-47 et R.151-48
- Desserte par les réseaux (paragraphe 2) : R.151-49 et R.151-50

## ANNEXE 4 :

### Article L 331-36 et L 331-37 du code de l'urbanisme

#### Article L331-36 en vigueur au 14 juin 2017

#### Modifié par [ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 5](#)

En vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à [l'article L. 101-2](#), les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols ainsi que la métropole de Lyon peuvent instituer, par délibération, un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû par les personnes mentionnées à [l'article L. 331-39](#).

Le seuil minimal de densité est déterminé par secteurs du territoire de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la métropole de Lyon, dans les zones urbaines et à urbaniser, définis sur un document graphique figurant, à titre d'information, dans une annexe au plan local d'urbanisme ou au plan d'occupation des sols.

Le seuil minimal de densité est fixé pour une durée minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué.

Toutefois, une nouvelle délibération motivée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété et le développement de l'offre foncière peut être prise sans condition de délai.

Le versement pour sous-densité constitue un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier au sens de l'article 302 septies B du code général des impôts.

Les délibérations sont adressées aux services de l'Etat chargés de l'urbanisme dans le département au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elles ont été adoptées.

#### Article L331-37 en vigueur au 14 juin 2017

#### Modifié par [LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 158 \(V\)](#)

Pour chaque secteur, le seuil minimal de densité ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles définies dans le plan local d'urbanisme.

**ANNEXE 5 :**  
**Article 1396 du code général des impôts**

**Article 1396 en vigueur au 14 juin 2017**

Modifié par [LOI n°2017-257 du 28 février 2017 - art. 50](#)

I.-La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminée conformément aux règles définies aux [articles 1509 à 1518 A](#) et sous déduction de 20 % de son montant.

II.-A.-Dans les communes mentionnées au I de [l'article 232 et classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 234](#), la valeur locative cadastrale des terrains constructibles après la déduction mentionnée au I du présent article est majorée d'une valeur forfaitaire fixée à 3 euros par mètre carré.

Toutefois, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, moduler cette valeur forfaitaire dans la limite de 1 à 5 € par mètre carré, en retenant un nombre entier.

B.-Dans les communes autres que celles mentionnées au A, la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou à urbaniser, lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme, peut, sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa du I de [l'article 1639 A bis](#), être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre.

La majoration ne peut excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique.

B bis.-Pour l'application des A et B, la superficie retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 200 mètres carrés. Cette réduction s'applique à l'ensemble des parcelles contiguës constructibles détenues par un même propriétaire.

La commune ou, le cas échéant, pour la majoration prévue au A, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de plan local d'urbanisme peut, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, supprimer cette réduction.

C.-La liste des terrains constructibles est dressée, pour la majoration mentionnée au A, par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme et, pour la majoration mentionnée au B, par le maire. Cette liste ou, le cas échéant, toute modification qui y est apportée est communiquée à l'administration des impôts avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année d'imposition. En cas d'inscription erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge du bénéficiaire de la majoration ; ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article [L. 2332-2](#) du code général des collectivités territoriales.

D.-1. Les majorations prévues aux A et B ne sont pas applicables : 1° Aux terrains appartenant aux établissements publics fonciers mentionnés aux [articles L. 321-1 et L. 324-1](#) du code de l'urbanisme, aux agences mentionnées aux [articles 1609 C et 1609 D](#) du présent code, à l'établissement public Société du Grand Paris mentionné à l'article [1609 G](#) ou à la société mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article [141](#) de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

2° Aux parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation ;

3° Aux terrains classés depuis moins d'un an dans une zone urbaine ou à urbaniser ;

4° Aux terrains appartenant ou donnés à bail à une personne relevant d'un régime de protection sociale agricole, au sens de [l'article L. 722-1](#) du code rural et de la pêche maritime, ou mentionnée à [l'article L. 731-23](#) du même code et utilisés pour les besoins d'une exploitation agricole, au sens de l'article 63 du présent code.

2. Bénéficient, sur réclamation présentée dans le délai indiqué à [l'article R. \\* 196-2 du livre des procédures fiscales](#) et dans les formes prévues par ce même livre, d'un dégrèvement de la fraction de leur cotisation résultant des majorations prévues aux A et B, qui s'impute sur les attributions correspondantes mentionnées à l'article [L. 2332-2](#) du code général des collectivités territoriales :

1° Les contribuables qui justifient avoir obtenu au 31 décembre de l'année d'imposition, pour le terrain faisant l'objet de la majoration, un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir. Toutefois, la majoration est rétablie rétroactivement en cas de péremption du permis de construire, du permis d'aménager ou de l'autorisation de lotir ;

2° Les contribuables qui justifient avoir cédé au 31 décembre de l'année d'imposition le terrain faisant l'objet de la majoration.

3. Les majorations prévues aux A et B ne sont pas prises en compte pour l'établissement des taxes spéciales d'équipement prévues aux [articles 1607 bis à 1609 G](#)

## ANNEXE 6 :

## Extrait de la table d'attributs créée

TFPNB + :: Total entités: 153, filtrées: 153, sélectionnées: 0

	NOM_COMM	X_CHF_LIEU	Y_CHF_LIEU	X_CENTROID	Y_CENTROID	SUPERFICIE	SCOT	EPCI (1ER)	EPCI (1e_1)	Document d	D?cision p	Population	Urb	AIRE URB	URB LIMITE	U LIM 2017	PLUi	Zone tendu	TFPNB
1	AIGUINES	9611	63027	9662	62977	11638	HORS SCOT	C.C LACS ET GO...	C.C LACS ET GO...	POS APPROUVE -...		265	POS	HORS AU	OUI		NON		
2	AMPUS	9730	62844	9721	62868	8370	LA DRACENIE	C.A DRACENOISE	C.A DRACENOISE	POS APPROUVE -...	31/12/2014	938	POS	HORS AU	OUI		NON		
3	ARTIGNOSC-SUR...	9490	62942	9505	62932	1893	HORS SCOT	C.C LACS ET GO...	C.C LACS ET GO...	PLU APPROUVE		328	PLU	HORS AU	OUI+	OUI	NON		
4	ARTIGUES	9269	62811	9263	62792	3259	PROVENCE VERTE	C.C PROVENCE ...	C.C PROVENCE ...	POS APPROUVE -...	19/06/2015	240	POS	HORS AU			NON		
5	AUPS	9602	62863	9599	62859	6491	HORS SCOT	C.C LACS ET GO...	C.C LACS ET GO...	PLU APPROUVE		2124	PLU	HORS AU	OUI		NON		
6	BAGNOLS-EN-FO...	9989	62779	9997	62774	4290	PAYS DE FAYENCE	C.C DU PAYS DE ...	C.A DU PAYS DE ...	PLU APPROUVE		2695	PLU	HORS AU	OUI				OUI
7	BANDOL	9241	62302	9236	62314	909	PROVENCE MEDI...	C.A SUD SAINTE ...	C.A SUD SAINTE ...	PLU APPROUVE		7878	PLU	TOULON				OUI	
8	BARGEME	9878	62988	9876	62988	2803	LA DRACENIE	C.C ARTUBY VER...	C.A DRACENOISE	RNU		185	RNU	HORS AU	OUI+	OUI	NON		OUI
9	BARGEMON	9865	62865	9858	62879	3527	LA DRACENIE	C.A DRACENOISE	C.A DRACENOISE	PLU EN REVISION		1484	PLU	HORS AU	OUI		NON		
10	BARJOLS	9430	62778	9414	62771	3036	PROVENCE VERTE	C.C PROVENCE ...	C.C PROVENCE ...	PLU APPROUVE		3089	PLU	HORS AU			NON		
11	BAUDINARD-SUR...	9525	62958	9525	62955	2219	HORS SCOT	C.C LACS ET GO...	C.C LACS ET GO...	POS APPROUVE -...		215	POS	HORS AU	OUI+	OUI	NON		
12	BAUDIEN	9558	62979	9580	62959	5206	HORS SCOT	C.C LACS ET GO...	C.C LACS ET GO...	POS APPROUVE -...		318	POS	HORS AU	OUI		NON		
13	BELGENTIER	9437	62431	9434	62424	1348	PROVENCE MEDI...	C.C VALLEE DU G...	C.C VALLEE DU G...	PLU EN RESIVION		2437	PLU	TOULON			NON	OUI	
14	BESSE-SUR-ISSOLE	9576	62551	9577	62541	3733	COEUR DU VAR	C.C COEUR DU V...	C.C COEUR DU V...	POS APPROUVE -...	2014	3048	POS	HORS AU			NON		
15	BORMES-LES-MI...	9720	62338	9725	62350	9721	PROVENCE MEDI...	C.C MEDITERRA...	C.C MEDITERRA...	PLU APPROUVE		7839	PLU	HORS AU					
16	BRAS	9390	62681	9394	62679	3593	PROVENCE VERTE	C.C SAINTE BAU...	FUSION 1	PLU APPROUVE		2591	PLU	HORS AU					
17	BRENON	9851	63031	9848	63026	576	HORS SCOT	C.C ARTUBY VER...	C.C LACS ET GO...	POS APPROUVE		29	POS	HORS AU	OUI+	OUI	NON		OUI
18	BRIGNOLES	9480	62611	9493	62604	7085	PROVENCE VERTE	C.C COMTE DE P...	FUSION 1	PLU EN RESIVION		16690	PLU	BRIGNOLES					
19	BRUE-AURIAC	9380	62742	9374	62742	3663	PROVENCE VERTE	C.C PROVENCE ...	C.C PROVENCE ...	PLU APPROUVE		1289	PLU	HORS AU			NON		
20	CABASSE	9609	62638	9617	62640	4554	COEUR DU VAR	C.C COEUR DU V...	C.C COEUR DU V...	PLU APPROUVE		1919	PLU	HORS AU			NON		
21	CALLAS	9857	62835	9887	62805	4944	LA DRACENIE	C.A DRACENOISE	C.A DRACENOISE	PLU EN REVISION		1820	PLU	HORS AU	OUI		NON		
22	CALLIAN	10028	62875	10032	62864	2543	PAYS DE FAYENCE	C.C DU PAYS DE ...	C.C DU PAYS DE ...	PLU APPROUVE		3310	PLU	HORS AU	OUI				OUI
23	CAMPS-LA-SOUR...	9508	62590	9530	62575	2282	PROVENCE VERTE	C.C COMTE DE P...	FUSION 1	PLU APPROUVE		1829	PLU	HORS AU					
24	CARCES	9575	62692	9570	62684	3577	PROVENCE VERTE	C.C COMTE DE P...	FUSION 1	PLU APPROUVE		3425	PLU	HORS AU					
25	CARNOULES	9588	62499	9594	62491	2589	COEUR DU VAR	C.C COEUR DU V...	C.C COEUR DU V...	PLU APPROUVE		3493	PLU	HORS AU			NON		
26	CARQUEIRANNE	9503	62266	9501	62268	1484	PROVENCE MEDI...	C.A TOULON PR...	C.A TOULON PR...	POS APPROUVE -...	28/09/2015	9986	POS	TOULON				OUI	
27	CAVALAIRE-SUR...	9870	62366	9863	62377	1697	CANTON DE GRI...	C.C DU GOLFE D...	C.C DU GOLFE D...	PLU APPROUVE		7166	PLU	HORS AU					OUI
28	CHATEAUDOUBLE	9786	62836	9772	62865	4097	LA DRACENIE	C.A DRACENOISE	C.A DRACENOISE	POS APPROUVE -...		462	POS	HORS AU	OUI		NON		
29	CHATEAUVERT	9447	62714	9435	62715	2768	PROVENCE VERTE	C.C COMTE DE P...	FUSION 1	PLU EN RESIVION		142	PLU	HORS AU					
30	CHATEAUVIEUX	9880	63040	9893	63054	1483	HORS SCOT	C.C ARTUBY VER...	C.C LACS ET GO...	PLU EN REVISION		84	PLU	HORS AU	OUI+	OUI	NON		OUI
31	CLAVIERS	9877	62845	9895	62843	1588	LA DRACENIE	C.A DRACENOISE	C.A DRACENOISE	POS APPROUVE -...		690	POS	HORS AU	OUI		NON		

Montrer toutes les entités

L'annexe 6 présente un extrait de la table d'attributs qui a été créée. Les différentes colonnes représentent les renseignements qui ont été recherchés pour chaque commune du Var.

## ANNEXE 7 :

### Différence de nomenclature entre les différents Modes d'Occupation des Sols

SCoT ETUDIES	NIVEAU PRECISION 1	NIVEAU PRECISION 2	NIVEAU PRECISION 3	
<p style="text-align: center;">COEUR DU VAR Approuvé le 12 avril 2016</p> <p style="text-align: center;">OCSOL PACA (basé sur Corine Land Cover)</p>	Espaces artificialisés	Zones urbanisées	Tissu urbain continu	
				Tissu urbain discontinu
				Bâti diffus
		Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication	Zones industrielles et commerciales	
			Réseaux routiers, ferroviaire et espaces associés	
			Aéroports	
<p style="text-align: center;">AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX Approuvé le 13 février 2014</p> <p style="text-align: center;">MOS local</p>	Espaces d'urbanisation	Mines, décharges et chantiers	-	
		Espaces verts artificialisés	-	
		Zones urbaines denses	-	
		Zones urbaines	-	
		Zones d'activités	-	
		Campings principaux	-	
<p style="text-align: center;">PROVENCE VERTE Approuvé le 21 JANVIER 2014</p> <p style="text-align: center;">OCSOL PACA (basé sur Corine Land Cover)</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">PICARDIE VERTE Approuvé le 21 février 2014</p> <p style="text-align: center;">Corine Land Cover</p>	Espaces artificialisés	Aéroports et aérodromes	-	
		Réseaux autoroutiers	-	
		Zones urbanisées	Tissu urbain continu	
			Tissu urbain discontinu	
			Bâti diffus	
		Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication	Zones industrielles et commerciales	
			Réseaux routiers, ferroviaire et espaces associés	
			Aéroports	
		Mines, décharges et chantiers	Extraction de matériaux	
			Décharges	
	Chantiers			
<p style="text-align: center;">PAYS DU MANS Approuvé le 29 janvier 2014</p> <p style="text-align: center;">MOS local (basé sur Corine Land Cover et Teruti Lucas)</p>	Surfaces artificialisées	Espaces verts artificialisés	Espaces verts urbains	
			Equipements sportifs et loisirs	
		Surfaces imperméabilisées	Sols bâtis	
			Sols revêtus ou stabilisés	
		Autres surfaces artificialisées	Mines, décharges et chantiers	
			Espaces verts artificialisés	

Ce tableau met en évidence des différences d'interprétation selon les territoires. Entre les niveaux 1 et 2, les termes "espaces", "zones" et "surfaces" sont utilisés et on ne sait pas ce qu'ils contiennent réellement. Au niveau 3, il apparaît les termes de "tissu" et "sols" ce qui ajoute encore des possibilités d'interprétation différentes.

## ANNEXE 8 :

### Synthèse des méthodes de mesure de la consommation de l'espace

METHODES	AVANTAGES	INCONVENIENTS
CORINE LAND COVER	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reproductibilité facile</li><li>- Plusieurs millésimes existants</li><li>- Gratuit</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Echelle d'utilisation</li><li>- Nomenclature variable selon les millésimes</li></ul>
MOS GRANDE ECHELLE	<ul style="list-style-type: none"><li>- Echelle d'utilisation</li><li>- Nomenclature complète</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Coût</li></ul>
DONNEES BATAIS (MAJIC, CADASTRE, BD TOPO)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mise à jour</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Renseignements déclaratifs</li><li>- Coût</li><li>- Ne permet pas de qualifier les espaces consommés</li></ul>
SITADEL	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mise à jour</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ne permet pas de qualifier les espaces consommés</li></ul>
RECENSEMENT GENERAL AGRICOLE	<ul style="list-style-type: none"><li>- Spécifique aux terrain agricoles</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mise à jour</li><li>- Localisation</li></ul>

Ce tableau synthétise les avantages et les inconvénients de l'ensemble des méthodes de mesures de consommation de l'espace employées pour l'analyse des territoires des SCoT étudiés

## ANNEXE 9 :

Synthèse détaillée sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espace NAF dans les SCoT étudiés

SCoT ETUDIÉS	METHODE	MILLESIME	PERIODE D'ETUDE
PROVENCE VERTE Approuvé le 21 janvier 2014	MOS local (OCSOL 47 postes)	1999 et 2006	2004 - 2012
	SITADEL	1999 à 2012	
CŒUR DU VAR Approuvé le 12 avril 2016	MOS à partir de la BD ORTHO (17 postes)	2003, 2008 et 2011	2003 - 2011
	SITADEL	1999 à 2011	
PICARDIE VERTE Approuvé le 21 février 2014	Corine Land Cover (44 postes)	2000 et 2006	2003 - 2010
	Recensement Général Agricole	2000 et 2010	
	Etude spécifique de la DREAL Picardie	Entre 2003 et 2008	
PAYS DU MANS Approuvé le 29 janvier 2014	PAC	2000 à 2009	2000 - 2010
	MOS local à partir de la BD ORHTO + images satellites (31 postes)	2000 et 2010	
LOIRE ANGERS Approuvé le 9 décembre 2016	MOS local	1996, 2005 et 2015	2005 - 2015
	SITADEL	1990 à 2014	
AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX Approuvé le 13 février 2014	MOS local (18 postes)	1996 et 2010	1996 - 2010
	SITADEL	1999 à 2008	
	Fichiers fonciers	Non renseigné	

Ce tableau synthétise les différentes méthodes de mesure utilisées pour chaque SCoT étudiés, les millésimes des données ainsi que la période d'étude.

## ANNEXE 10 :

### Synthèse détaillée sur les indicateurs utilisés par les SCoT étudiés

SCoT ETUDIÉS	INDICATEURS
<b>PROVENCE VERTE</b> Approuvé le 21 janvier 2014	Ratio m <sup>2</sup> SPC / m <sup>2</sup> artificialisé (1999-2006) Application de ce ratio sur la période (2006-2012) Evolution des espaces bâtis par destination (1999-2006) Mutation d'espaces A, N, F vers U (2002-2012) Part de constructions de logements individuels (1990-2009) Répartition de la consommation foncière par destination (2004-2014)
<b>CŒUR DU VAR</b> Approuvé le 12 avril 2016	Ratio m <sup>2</sup> urbanisé / habitants (1999-2011) Evolution des occupations du sol (2003-2011) Mutations entre espaces A, N, F et U (2003-2011) Evolution des espaces artificialisés par destination (2003-2011) Evolution de la densité de logements et constructions (1999-2011) Répartition des permis de construire autorisés (2000-2009)
<b>PICARDIE VERTE</b> Approuvé le 21 février 2014	Evolution des espaces artificialisés (2000-2006) Evolution des terres agricoles (2000-2006) Consommation d'espaces A et F pour l'habitat (2003-2008) Répartition des surfaces consacrées à la construction par catégorie (2003-2008) Part de constructions de logements par types (1999-2008) Evolution des surfaces agricoles utilisées par communes (2000-2010)
<b>PAYS DU MANS</b> Approuvé le 29 janvier 2014	Part de constructions de logements par taille (1990-2008) Evolution des surfaces agricoles déclarées à la PAC (2000-2009) Part de terres consommées au profit de logements (2000-2008) Evolution aires de stationnement (2000-2010)
<b>LOIRE ANGERS</b> Approuvé le 9 décembre 2016	Evolution des espaces artificialisés par destination (2005-2015) Evolution de la taille des parcelles pour l'habitat individuel (2008-2014) Evolution de la production de logements (1990-2014)
<b>AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX</b> Approuvé le 13 février 2014	Evolution des espaces urbanisés (1996-2010) Evolution de la densité dans les surfaces urbanisées (1996-2010) Mutation d'espaces A, N, F vers U (1996-2010) Evolution de la consommation foncière par types de logement (1999-2008)

Ce tableau synthétise les différents indicateurs que chaque SCoT a utilisé pour décrire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur son territoire.

Tailles de logement : T1, T2, T3...

Types de logement : Individuel libre, individuel avec procédure

Catégories : agricole, naturel, forestier, artificialisé

Destinations : habitat, économique, infrastructures, équipement

## ANNEXE 11 :

### Tableau détaillé sur la rédaction des objectifs des SCoT étudiés

SCoT ETUDIÉS	OBJECTIFS	QUANTIFIEUR	LOCALISATION
PROVENCE VERTE Approuvé le 21 janvier 2014	Par destination : habitats – activités/commerce/tourisme – énergie	Hectares/an	Par EPCI
	Production de logements	Logements/an	Par EPCI
	Densité moyenne	Logements/hectare	Par communes
CCEUR DU VAR Approuvé le 12 avril 2016	Production de logements	Logements/an	Par ville
		Logements/hectares	Par typologies des espaces bâtis
	Consommation d'espaces ANF pour l'urbanisation	Hectares/an	Par pôle
	Consommation d'espaces ANF pour l'artificialisation	Hectares/an	Par pôle
PICARDIE VERTE Approuvé le 21 février 2014	Production de construction	Constructions/an	Par cantons et par pôle
	Surface d'extension urbaine résidentielle	Hectares à l'horizon 2030	Par canton et par pôle
PAYS DU MANS Approuvé le 29 janvier 2014	Potentiel foncier pour les activités économiques	Hectares en extension (2030)	Par secteurs dans chaque EPCI
		Hectares en renouvellement urbain (2030)	
	Potentiel foncier pour le développement commercial	Hectares à l'horizon 2030	Globale dans les ZAcom
	Production de logements	Logements/an	Par pôle
		Logements économes en espace (2030)	Par ville
	Logements/hectare	Par ville	
LOIRE ANGERS Approuvé le 9 décembre 2016	Production de logements	Logements/an	Par EPCI et par pôle
		Logements/types	Par pôle
	Consommation d'espaces AN pour l'artificialisation par destination	Hectares/an	SCoT global
	Potentiel foncier à vocation résidentielle et économique	Hectares/an	Par EPCI et par pôle
AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX Approuvé le 13 février 2014	Evolution de l'enveloppe urbaine	Hectares	SCoT global
	Habitats individuels et collectifs	Proportion	Par EPCI
		m <sup>2</sup> artificialisés/logement	
	Consommation foncière	m <sup>2</sup> artificialisés/logement	Par EPCI
	Proportion espaces NAF / espaces U	Pourcentage	Par pôle

Ce tableau synthétise les différents objectifs chiffrés des SCoT, selon les termes dans lesquels ils sont définis, le quantifieur associé ainsi que leur localisation.

## ANNEXE 12 :

### Tableau détaillé sur la rédaction des objectifs des SCoT étudiés

SCoT ETUDIÉS	JUSTIFICATION DES OBJECTIFS
<p><b>PROVENCE VERTE</b> Approuvé le 21 janvier 2014</p>	<p>Baisse de la consommation ANF Incident de l'absence d'un SCoT sur la consommation foncière pour l'habitat diffus Rapprochement de du ratio départemental actifs/emplois Proportion d'espace destinés aux énergies renouvelables conservée Densification des EPCI déjà plus peuplés</p>
<p><b>COEUR DU VAR</b> Approuvé le 12 avril 2016</p>	<p>Baisse du rythme d'artificialisation et d'urbanisation Plus-value du SCoT sur les émissions de GES</p>
<p><b>PICARDIE VERTE</b> Approuvé le 21 février 2014</p>	<p>Etude foncière + analyse de "dents creuses" Forte baisse de la consommation d'espace Augmentation de la densité globale Besoins pour le développement économique</p>
<p><b>PAYS DU MANS</b> Approuvé le 29 janvier 2014</p>	<p>Plus de logements sur moins d'espace Plus grande densification des pôles centres</p>
<p><b>LOIRE ANGERS</b> Approuvé le 9 décembre 2016</p>	<p>Baisse de la consommation d'espace Plus grande densité dans les pôles centres Plus de logements sur moins d'espaces Plus grande densification des pôles centres</p>
<p><b>AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX</b> Approuvé le 13 février 2014</p>	<p>Forte augmentation de la densité de logement Plus grande proportion de logements collectifs Avantage du SCoT pour la maîtrise de l'enveloppe urbaine Plus grande densification des pôles centres</p>

Ce tableau synthétise la manière dont les SCoT ont justifié les objectifs chiffrés qu'ils ont fixés.

## ANNEXE 13 :

### Suivi des résultats des SCoT étudiés

SCoT ETUDIÉS	INDICATEURS DE SUIVI	OUTILS	RYTHME DE SUIVI
<b>PROVENCE VERTE</b> Approuvé le 21 janvier 2014	Evolution des occupations du sol	OCSOL	Millésimes 2006 et 2014
	Evolution des parcelles non bâties Evolution de la surface de plancher	Fichiers fonciers	1 an
	Affectation des sols selon la destination	Plans de zonage numérisé	
	Flux des surfaces mises en chantier et autorisée	SITADEL	
	Surfaces de développement économique Surfaces commerciales	Chambre de commerce et d'industrie, des métiers	3 ans
	Evolution de la surface agricole utile	Recensement agricole	10 ans
<b>COEUR DU VAR</b> Approuvé le 12 avril 2016	Evolution de la tâche artificialisée	MOS BD ORTHO IGN	6 ans
	Localisation de la nouvelle urbanisation	INSEE / IGN / communes	
	Densité moyenne des opérations neuves	SITADEL	1 an
<b>PICARDIE VERTE</b> Approuvé le 21 février 2014	Evolution des surfaces agricoles	Recensement Général Agricole	-
	Logements créés	SITADEL	3 ans
	Surfaces urbanisées en extension créées	Analyse sur le terrain	3 ans
<b>PAYS DU MANS</b> Approuvé le 29 janvier 2014	-	-	3 ans
<b>LOIRE ANGERS</b> Approuvé le 9 décembre 2016	Logements commencés	SITADEL	1 an
	Production de logements		3 ans
	Hectares ouverts à l'urbanisation pour le développement économique	DDT 49	
	Taille moyenne des parcelles pour les logements individuels purs	SITADEL	
	Part des logements construits en renouvellement urbain	SITADEL + Fichiers fonciers	6 ans
	Densité des logements construits	SITADEL	
	Hectares de foncier consommé	MOS local	
	Consommation à vocation économique		
Consommation à vocation résidentielle			
<b>AIRE METROPOLITAINE DE BORDEAUX</b> Approuvé le 13 février 2014	Evolution de la tâche urbaine	MOS local	-
	Suivi de la consommation foncière pour les nouvelles constructions	-	-
	Recensement des projets de densification et de mutation dans les secteurs identifiés	-	-

Ce tableau synthétise ce que les SCoT ont prévu concernant le suivi de leur résultats sur les objectifs de lutte contre l'étalement urbain. Les indicateurs de suivi, l'outil qui va être utilisé ainsi que la fréquence du suivi est indiqué pour chaque SCoT étudiés.

## ANNEXE 14 :

Tableau détaillé sur l'analyse méthodologique et temporelle de la consommation d'espaces NAF dans les PLU étudiés

PLU ETUDIÉS	METHODE	MILLESIME	PERIODE D'ETUDE
BORDEAUX METROPOLE Approuvé le 16 décembre 2016	Fichiers fonciers	2006-2013	2006 - 2013
ANGERS LOIRE METROPOLE Approuvé le 13 février 2017	MOS local	1996, 2005, 2011 et 2015	2005 - 2015
EUROMETROPOLE STRASBOURG Approuvé le 16 décembre 2016	Fichiers fonciers	2003-2012	2003 - 2012
LE MANS METROPOLE (projet de PLU)	Plan cadastral	2001 et 2011	2002 - 2011 Puis 2012-2016
	Photos aériennes	Non renseigné	
SAINT-MAXIMIN Approuvé le 19 janvier 2016	Plan cadastral	1977, 1985, 1993, 2015	-
	Zonage du POS	1977, 1985 et 1993	
LE VAL (projet de PLU)	MOS local	1972 et 2003	1972 - 2003

Ce tableau synthétise les différentes méthodes de mesure utilisées pour chaque PLU étudiés, les millésimes des données ainsi que la période d'étude.

## ANNEXE 15 :

### Tableau détaillé sur les indicateurs utilisés par les PLU étudiés

PLU ETUDIÉS	INDICATEURS
BORDEAUX METROPOLE Approuvé le 16 décembre 2016	Evolution des espaces urbanisés (2006-2013) Consommation moyenne d'espace par logement (2006-2013) Evolution des espaces artificialisés (2006-2013) Part des espaces artificialisés pour le logement (2006-2013)
ANGERS LOIRE METROPOLE Approuvé le 13 février 2017	Evolution des espaces ANF (1996-2011) Mutation des espaces ANF vers artificialisés par destination (1996-2015)
EUROMETROPOLE STRASBOURG Approuvé le 16 décembre 2016	Evolution de la consommation foncière pour les logements par localité (2003-2012) Evolution de la consommation foncière par destination (2003-2012)
PAYS DU MANS (Projet de PLUi)	Superficie artificialisée par catégorie (2002-2011) Répartition de la consommation foncière par destination (2002-2011) Mutation des espaces A et N vers espaces artificialisés (2002-2011) Répartition du parc de logements par zones (2002-2011) Densité moyenne en extension de la zone agglomérée (2002-2011)
SAINT-MAXIMIN Approuvé le 19 janvier 2016	Evolution des zones constructibles et non constructibles des différents POS (1977-1985-1993) Evolution des emprises des constructions suite à la mise en place des POS (1977-1985-1993)
LE VAL (Projet de PLU)	Evolution des surfaces artificialisées, agricoles et naturelles (1972-2003)

L'annexe 15 synthétise dans un tableau les différents indicateurs que chaque PLU a utilisé pour décrire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur son territoire.

Tailles de logement : T1, T2, T3...

Types de logement : Individuel libre, individuel avec procédure

Catégories : agricole, naturel, forestier, artificialisé

Destinations : habitat, économique, infrastructures, équipement

## ANNEXE 16 :

### Tableau détaillé sur la rédaction des objectifs des PLU étudiés

PLU ETUDIÉS	OBJECTIFS	QUANTIFIEURS	LOCALISATION
BORDEAUX METROPOLE Approuvé le 16 décembre 2016	Proportion 50/50 entre espaces artificialisés et espaces ANF	-	Territoire global
	Consommation d'espace ANF	m <sup>2</sup> /hab	
	Nombre de logements	-	Proximité des transports en communs et des centralités
ANGERS LOIRE METROPOLE Approuvé le 13 février 2017	Production de logements	Pourcentage	Par pôle
	Densité de logements	Logements/hectare	Par pôle
EUROMETROPOLE STRASBOURG Approuvé le 16 décembre 2016	Potentiel foncier mobilisable dans l'enveloppe urbaine	Hectares par destination	Territoire global
	Besoin foncier en extension urbaine pour l'habitat	Hectare	
	Besoin foncier pour le développement de l'activité	Hectares	
SAINT-MAXIMIN Approuvé le 19 janvier 2016	Baisse des surfaces constructibles (U et AU)	Hectares	Territoire global
LE VAL (Projet de PLU)	Baisse des surfaces constructibles	Hectares	Territoire global
	Densité de logements	Logements/hectare	Par quartier urbain
	Nombre de logements en plus	-	Par quartier urbain

Ce tableau synthétise les différents objectifs chiffrés des PLU, selon les termes dans lesquels ils sont définis, le quantifieur associé ainsi que leur localisation.

## ANNEXE 17 :

Tableau détaillé sur la justification des objectifs des PLU étudiés

PLU ETUDIÉS	JUSTIFICATION DES OBJECTIFS
BORDEAUX METROPOLE Approuvé le 16 décembre 2016	Equilibre entre zones U et AU avec A et N Baisse de la consommation foncière
ANGERS LOIRE METROPOLE Approuvé le 13 février 2017	Baisse des espaces consommés Plus de logements créés sur une surface équivalente Plus grande densité dans les pôles centres
EUROMETROPOLE STRASBOURG Approuvé le 16 décembre 2016	Forte diminution des espaces AU au profit d'espaces AN 100 emplois à l'hectare
SAINT MAXIMIN Approuvé le 19 janvier 2016	Baisse de 4 % des surfaces constructibles (U et AU)
LE VAL (Projet de PLU)	Baisse de 53 % des surfaces constructibles (U et AU) Densification des secteurs déjà bâtis

Ce tableau synthétise la manière dont les PLU ont justifié les objectifs chiffrés qu'ils ont fixés.

## ANNEXE 18 :

### Exemples de règles permettant de densifier

#### I - Destination des constructions, usages des sols et natures d'activités

1. Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols, constructions et activités, destinations et sous-destinations - Art. R 151-30 à R 151-36 C.urb. (article 1)

*Selon ce que veut faire la commune*

2. Mixité fonctionnelle et sociale - Art R 151-37 à R 151-38 C. urb. (article 2)

*Typologies de logements*

#### II - Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

1. Volumétrie et implantation des constructions - Art R 151-39 et R 151-40 C. urb. (article 6, 7, 8 et 10)

- Autoriser les implantations en limite séparative de la nouvelle limite créée (si division perpendiculaire à la voie ou division en fond de parcelle)
- Imposer les implantations en limite séparative de la nouvelle limite créée (si division perpendiculaire à la voie ou division en fond de parcelle)
- Imposer le même retrait par rapport à la voie que la construction déjà existante sur la parcelle mère (si division perpendiculaire à la voie)
- Imposer la construction mitoyenne au bâti existant sur la parcelle mère (si division perpendiculaire à la voie)
- Imposer un retrait par rapport aux limites séparatives (si division en fond de parcelle)
- Imposer des hauteurs minimales et/ou maximales

2. Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère - Art R 151-41 à R 151-42 C. urb. (article 9 et 15)

- Appliquer un coefficient d'emprise au sol permettant l'implantation d'une construction nouvelle
- Ne pas appliquer de coefficient d'emprise au sol
- Harmoniser les constructions (façades, toitures, clôtures)
- Imposer un coefficient de jardin

3. Traitement environnemental et paysager des espaces non-bâti et abords des constructions - Art R 151-43 C. urb. (article 11 et 13)

- Prévoir des espaces à conserver pour leur caractère d'espaces verts

4. Stationnement - Art R 151-44 à R 151-46 C. urb. (article 12)

#### III - Equipement et réseaux

1. Desserte par les voies publiques ou privées - Art R 151-47 et R 151-48 C. urb. (article 3)

- Permettre des accès par les fonds voisins

2. Desserte par les réseaux - Art R 151-49 et R 151-50 (article 4 et 16)

- Imposer des aménagements pour ne pas bloquer le bon écoulement des eaux

## Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2017

---

### RESUME

Dans la continuité de la loi SRU, les lois Grenelle II et ALUR ont ancré dans le code de l'urbanisme les principes de gestion économe de l'espace et de développement durable. La lutte contre l'étalement urbain est peu à peu devenue une problématique globale et prioritaire. En effet, la « périurbanisation » éloigne les habitants des centres-villes, artificialise les sols, allonge les temps de trajets et nécessite des coûts élevés en infrastructures. Les aménageurs publics et privés sont aujourd'hui contraints, par divers outils réglementaires, de préserver les espaces agricoles ou naturels, et de densifier efficacement les villes. Ces outils sont contenus dans les documents opposables directement aux demandes d'autorisation de droits du sol, notamment dans les PLU et les SCoT. Dans les faits, force est de constater que beaucoup d'anciens documents d'urbanisme, encore applicables actuellement, ne répondent pas aux enjeux définis. On assiste néanmoins à une lente « Grenellisation » de nos règlements. L'étude réalisée s'attachera à faire le bilan des dispositifs réglementaires de lutte contre l'étalement urbain existants à ce jour, et de proposer des pistes d'évolution qui permettront d'accroître leur efficacité.

**Mots clés : ALUR, GRENELLE, SCOT, PLU, étalement urbain, densification.**

---

### SUMMARY

In the continuity of the law SRU the laws Grenelle II and ALUR have anchored the principles of thrifty management of space and sustainable development in the town planning code. The fight against urban sprawl has become a global and priority issue. Indeed, peri-urbanisation is steering away people from cities and artificializes soils, extends travel times and requires high costs in infrastructures. Nowadays, by various regulatory tools, public and private developers are constrained to preserve agricultural or natural spaces and to increase effectively the density of the cities. These tools are contained in the enforceable documents, particularly in PLU and SCoT. In fact, we have to recognize that many older documents of town planning, which are currently still applied, do not respond to the defined challenges. Nevertheless we experience a slow « grenellisation » of our regulations. The study carried out will try to take stock of various regulatory devices existing to fight against the urban sprawl and to show ways of evolution which will make it possible to increase their effectiveness.

**Key words : ALUR, GRENELLE, SCOT, PLU, urban sprawl, densification.**