

Maîtriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols

Enjeux et objectifs

Les évolutions sociétales du XX^e siècle ont impulsé le développement d'un urbanisme en extension dont les conséquences néfastes sont aujourd'hui reconnues. Les facteurs de l'étalement urbain sont de deux ordres : conjoncturels et financiers. D'une part, l'hégémonie de la voiture et la préférence accrue pour l'habitat individuel ont conduit au développement d'un étalement urbain massif et au mitage. D'autre part, la tension foncière constatée en milieu urbain avec une raréfaction des terrains disponibles a entraîné une hausse importante des prix et un report de la demande en périphérie où le foncier est disponible à moindre coût.

Maîtriser la consommation foncière et lutter contre l'artificialisation des sols est aujourd'hui une priorité. La mise en place d'une stratégie d'orientation et d'optimisation du foncier répond à plusieurs enjeux d'un aménagement durable du territoire ;

Éviter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers : la réduction de ces espaces est une menace pour l'environnement qui conduit notamment à une diminution de la biodiversité, favorise le ruissellement des eaux et altère les ressources et les paysages ;

Lutter contre le réchauffement climatique qui est accentué par l'étalement urbain et les déplacements qu'il génère ;

Favoriser la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers en impulsant le développement en un même lieu de plusieurs activités ;

Réduire les coûts d'aménagement : l'allongement des réseaux (eaux, électricité, communication) et le développement des infrastructures de transport représentent une augmentation des coûts de moins en moins supportables pour les collectivités ;

Lutter contre la spéculation foncière et la hausse des prix qui en découlent par une politique publique foncière volontariste.

« L'étalement urbain décrit le fait que les villes et les bourgs croissent en surface en artificialisant un territoire à un rythme plus important que ne l'imposerait le seul facteur

démographique. L'étalement urbain représente le phénomène d'expansion géographique de l'urbanisation par l'implantation en périphérie, au détriment de zones principalement agricoles, un type d'urbanisme peu dense (banlieues pavillonnaires, maisons individuelles, zones commerciales, zones d'activités, etc.). Cette dilatation de l'espace urbain se traduit par une diminution de la densité des zones urbanisées du fait d'une extension géographique plus rapide que la croissance démographique et d'un report vers la périphérie des villes et des bourgs de différentes fonctions telles le commerce et certains gros équipements. »

« L'artificialisation est le changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire des tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels. L'extension de l'artificialisation correspond à une consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers. La notion d'artificialisation ne préjuge pas de la réversibilité de l'usage des sols »¹

Dans le cadre du PLU(i), l'enjeu est d'apprécier les possibilités de réaliser les projets au sein du tissu urbanisé existant afin de dimensionner au plus juste les éventuels besoins en extension.

L'étude des tissus urbains existants permet d'évaluer leur capacité à évoluer, les conditions opérationnelles à réunir

¹ Définitions de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA). http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/140514-ONCEA_rapport_cle0f3a94.pdf

et le délai raisonnable pour que se réalise la mutation. En effet, l'évolution peut résulter d'une intervention forte de la collectivité à travers un projet de renouvellement urbain. Elle peut aussi résulter d'initiatives individuelles dans le cadre d'un PLU(i) qui inciterait à mieux optimiser l'occupation du terrain à bâtir.

L'analyse des formes urbaines et de leur capacité à accueillir de nouvelles constructions permet d'apprécier le niveau d'intensification acceptable sans modification conséquente de la structure urbaine. Enfin, l'inventaire exhaustif des **opportunités foncières en zones déjà urbanisées** (dents creuses, friches délaissées, anciennes zones d'activités à requalifier, reconversion de bâtiments inoccupés) et la détermination de leur capacité d'accueil de construction complètent une connaissance indispensable pour réfléchir au renouvellement urbain des quartiers existants.

Ce « potentiel mutable » est destiné à répondre aux besoins foncières pour le logement, les équipements et l'implantation d'entreprises. Néanmoins, il est important de croiser ce diagnostic avec les objectifs de développement de la nature en ville, de préservation des paysages et du patrimoine culturel. En effet, il convient de concilier l'objectif d'intensification de l'espace habité avec celui de la préservation des espaces verts et de la biodiversité.

Ce repérage du « potentiel mutable » est désormais obligatoire car la loi Alur exige que les rapports de présentation des PLU(i) analysent « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » (L. 123-1-2 du code de l'urbanisme).

Exemple de mise en œuvre du diagnostic foncier à urbaniser à vocation d'habitat

AULAB, une méthodologie du diagnostic foncier à urbaniser à vocation habitat

http://www.aulab.fr/ressources/publications/fichiers_telechargement/fiches_scot/methodologie_diagnostic_foncier.pdf

A travers l'élaboration du projet de territoire, les élus apportent les réponses aux questions suivantes :

A. Quels objectifs de consommation foncière ?

Le PADD fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Ces objectifs sont définis en fonction de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers effectuée lors du diagnostic et au regard des objectifs de consommation fixés, le cas échéant, par le SCoT. Ils doivent tenir compte des dynamiques économiques et démographiques du projet de territoire et s'articuler avec les objectifs de renouvellement du tissu urbain existant et des densités de construction. L'objectif de consommation foncière va encadrer la définition de nouvelles zones urbaines au juste besoin et conduire à augmenter les densités.

Selon l'article L. 123-12, le préfet peut bloquer l'entrée en vigueur du PLU(i) s'il estime que les dispositions de celui-ci « autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

En matière d'occupation du sol et de consommation d'espaces, comme dans bien d'autres domaines, il n'existe pas de source de données prête à l'emploi qui soit totalement satisfaisante. Néanmoins, le ministère de l'égalité des territoires et du logement a publié, fin 2013, une série de 27 fiches qui peuvent apporter un éclairage aux collectivités sur la meilleure exploitation possible des fichiers fonciers de la direction générale des impôts, appelés communément MAJIC.

! Pour en savoir plus...

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, fiche A2 : L'observation de la consommation d'espaces, CERTU CETE Nord Picardie

B. Comment favoriser le renouvellement urbain en densifiant ou recyclant les tissus existants ?

Le renouvellement urbain est l'occasion de corriger les erreurs du passé et de favoriser un développement urbain durable. Ce travail sur l'existant doit être prioritaire avant d'engager des réflexions sur des extensions urbaines. Il s'agit de déterminer les besoins pour le logement, les activités économiques ou les équipements auxquels il pourra être répondu dans le tissu urbanisé, en établissant un échéancier de la mobilisation du foncier concerné et en identifiant les secteurs d'intervention prioritaire.

Le renouvellement urbain désigne toute action qui permet à la ville de se développer sur elle-même en optimisant et/ou recyclant les espaces déjà urbanisés ou artificialisés. La politique de renouvellement urbain est indispensable pour lutter contre l'étalement urbain.

C. Faut-il développer de nouvelles zones urbaines ?

Il s'agit d'identifier les besoins de zones à urbaniser qui, en complémentarité du renouvellement urbain, permettront d'atteindre les objectifs de production de logements et de développement économique, dans le délai fixé par le projet de territoire. La réflexion croisant l'ensemble des enjeux du développement durable relatifs à l'aménagement du territoire (mixité fonctionnelle et sociale, biodiversité, pôle économique, déplacements...) permet de **mesurer les impacts positifs et négatifs** de l'extension de l'urbanisation et ainsi de mieux les prendre en compte. Le processus itératif de construction du projet de territoire, qui évalue en continu les solutions envisagées, facilite la définition de ces zones tant sur leur localisation, leur taille, que dans le phasage de leur réalisation.

La loi Alur renforce l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU en prévoyant que le PLU(i) devra faire l'objet, pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone :

- d'une modification avec délibération motivée,
- d'une révision pour les zones de plus de neuf ans à partir du 1^{er} juillet 2015.

On observe en effet aujourd'hui dans certains PLU un surdimensionnement des zones non équipées destinées à l'urbanisation future (zones 2AU). Ces zones constituent parfois pour les communes des réserves foncières dépourvues de tout projet d'aménagement. Leur seule existence nuit souvent à une utilisation optimale des zones urbaines. Par leur souplesse d'utilisation, ou sous la pression des propriétaires fonciers, les zones 2AU sont souvent privilégiées pour permettre la croissance d'une commune ou d'un quartier par rapport à la recherche de solutions dans le tissu urbain existant. Ainsi, même si ce tissu urbain possède des potentialités, celles-ci peuvent rester inutilisées.

! **Pour en savoir plus...**

Loi Alur : Lutte contre l'étalement urbain, Fiche technique, MLET

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_lutte_contre_l_etalement_urbain.pdf

D. Quelle densité de construction?

Les élus peuvent fixer des objectifs minimum de densité. Pour les communes couvertes par un SCoT, les densités seront au moins égales à celles que le SCoT détermine. Les densités peuvent être variables d'un secteur à un autre. Différents paramètres sont à prendre en compte : le caractère de pôle central, l'accès aux transports en commun, les paysages, les aspects environnementaux.

Les outils mobilisables pour impulser l'optimisation du foncier

La loi Alur renforce, avec l'article L. 123-1-2, les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorise la recherche de densification dans les SCoT et dans les PLU(i). Elle impose de fixer un objectif chiffré de modération de la consommation d'espace dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU(i), à l'instar de ce que doit faire le DOO du SCoT et en lien avec l'analyse de la consommation passée.

A. Les orientations d'aménagement et de programmation pour favoriser l'émergence des projets

A travers les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), les élus peuvent préciser la programmation, l'organisation et l'aménagement des différents secteurs, que ce soit dans le tissu urbain existant (quartier à réhabiliter ou à restructurer) ou en extension. Les OAP peuvent dessiner les formes urbaines futures, préciser leur densité en fixant des objectifs minimum de surface de plancher à construire.

Les OAP sont donc des outils intéressants pour maîtriser la consommation d'espace et les formes urbaines, notamment sur des secteurs spécifiques tels que les entrées de ville, centres urbains ou nouveaux quartiers, et pour orienter le futur du quartier par des principes de restructuration, réorganisation de bâtiments, de cohérence de fronts bâtis ou d'éléments à démolir...

De plus, les OAP peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Cet outil est particulièrement intéressant pour éviter la mise en concurrence des différentes opérations notamment de renouvellement urbain.

B. Le règlement

► **Adapter le plan de zonage au projet intercommunal ou communal**

Privilégier l'urbanisation dans le tissu urbain, notamment à proximité des transports en commun et des services, commerces et équipements.

Limiter l'ouverture à l'urbanisation en créant uniquement les zones à urbaniser nécessaires au projet de développement et dont les constructions ne peuvent pas s'insérer dans le tissu urbain existant. L'article L. 123-13-1 précise que l'ouverture d'une zone à l'urbanisation doit comporter obligatoirement une délibération motivée afin de « justifier l'utilité de l'ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones² ».

► **Maîtriser la consommation de l'espace et mieux exploiter le foncier existant**

Densifier la ville en augmentant les droits à construire par une évolution de certaines règles en fonction des typologies urbaines : la hauteur, le retrait par rapport aux tiers, l'emprise au sol.

Optimiser les espaces libres dans les quartiers existants en permettant des formes urbaines denses sans aller à l'encontre des autres objectifs portés par le projet, comme la préservation d'espaces libres pour aérer le tissu bâti, la réduction de l'imperméabilisation des sols etc.

Imposer une densité minimale de construction à proximité des transports collectifs dans des secteurs délimités par le règlement du PLU(i) (Article L. 123-1-5, III, 3°).

Imposer un nombre maximal d'aires de stationnement automobile en fonction de la desserte par les transports en commun (article L. 123-1-12).

² Le 1^{er} juillet 2015 entrera en vigueur le 4° de l'article L. 123-13 qui prévoit l'obligation de réviser le PLU(i) pour toute ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans sauf si la commune ou l'EPCL, directement ou pas le biais d'un opérateur foncier, a réalisé des acquisitions foncières significatives.

◆ Proposer des formes urbaines plus denses, y compris dans les bourgs ruraux

Adapter l'augmentation de la densité aux constructions existantes et aux besoins locaux.

Lorsque la maison individuelle est le modèle prédominant, inciter à la réalisation de maisons mitoyennes, voire imposer la construction en limite latérale de propriété.

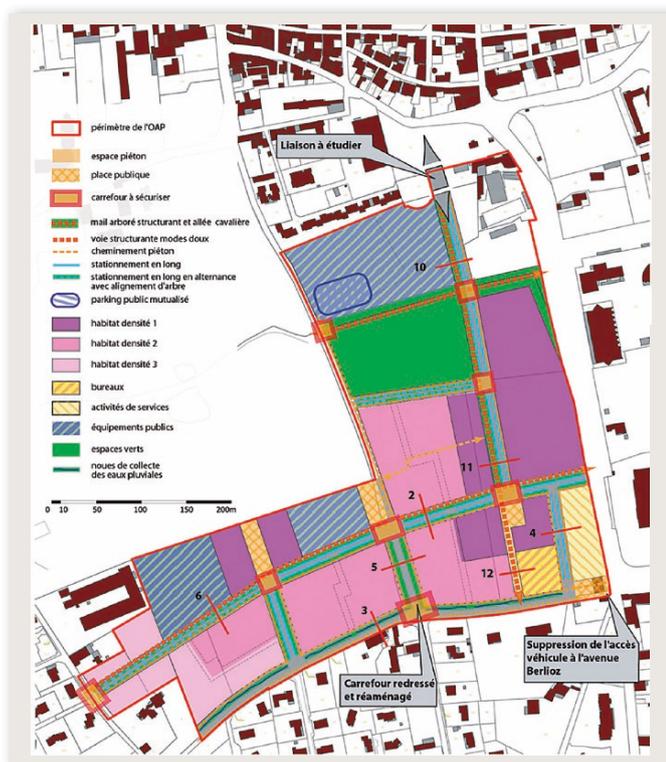
En centre-ville ou centre-bourg permettre des hauteurs plus importantes des constructions, autoriser l'alignement des hauteurs aux bâtiments mitoyens et permettre la surélévation du bâti existant pour densifier verticalement et préserver les espaces verts plus rares.

◆ Préserver les continuités urbaines et limiter l'impression de compacité

Veiller à ce que les règles de hauteur et d'implantation des constructions permettent de construire en continuité de l'existant pour un renouvellement urbain cohérent. Par exemple la rédaction de l'article 10 peut être liée à la hauteur des constructions qui l'entourent sans comporter de hauteur fixe : « Pour les terrains situés la hauteur est égale à la moyenne des hauteurs des immeubles limitrophes » (PLU Versailles).

Veiller à la préservation du caractère différencié des quartiers, aux respirations et au dégagement visuel pour une organisation du bâti agréable à vivre.

Imposer des constructibilités différenciées entre la rue et l'intérieur de l'îlot pour permettre la création de différentes formes de constructions pouvant accueillir différentes fonctions en jouant sur les règles de hauteur et d'implantation des constructions. Par exemple, prévoir des hauteurs plus hautes en front à rue pour préserver des cœurs d'îlot et leurs continuités écologiques.



L'articulation avec les autres politiques

A. Les actions foncières

L'intervention des collectivités sur le foncier facilite le développement des projets d'aménagement en les positionnant comme acteur foncier. L'enjeu du portage foncier est de s'assurer de la disponibilité des terrains concernés au moment opportun. Les collectivités avec leurs partenaires préparent ainsi plus sereinement la mise en œuvre du projet de développement du territoire qu'elles ont retenu. A travers le PLU(i), les élus disposent d'un certain nombre d'outils pour maîtriser l'évolution du foncier des sites de projets : l'instauration de périmètres d'étude, de périmètres de constructibilité limitée, le sursis à statuer.

Cependant, la réalisation de certains projets peut nécessiter la maîtrise publique du foncier. A cette fin, la commune ou l'EPCI peut instaurer des emplacements réservés, mais aussi un droit de préemption urbain dans les zones urbaines et à urbaniser, leur permettant de se positionner en acquéreur prioritaire du foncier s'il est mis en vente.

! Pour en savoir plus...

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, fiche C3 : Le droit de préemption urbain (DPU), CERTU CETE Nord Picardie

<http://www.certu-catalogue.fr/les-outils-de-l-action-fonciere-au-service-des-politiques-publiques-acquerir-le-foncier.html>

! Pour en savoir plus...

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, fiche C1 : La zone d'aménagement différé (ZAD), CERTU CETE Nord Picardie

<http://www.certu-catalogue.fr/les-outils-de-l-action-fonciere-au-service-des-politiques-publiques-acquerir-le-foncier.html>

La fiscalité de l'urbanisme est un autre outil pour faciliter la mise en œuvre d'une politique foncière, à travers la taxe d'aménagement ou le versement pour sous-densité.

! Pour en savoir plus...

La réforme de la fiscalité de l'aménagement, MEDDTL http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure_Reforme_de_la_fiscalite_de_l_urbanisme.pdf

Extrait des OAP du PLU de la commune de la Côte Saint-André :

« Afin de répondre aux objectifs de diversité et de mixité des fonctions urbaines tout en recherchant une insertion harmonieuse dans les tissus environnants le projet développe trois niveaux de densité de l'habitat : le plus dense (densité 1) est situé le long de l'avenue Berlioz et en front sud du parc Allivet, vient ensuite un niveau intermédiaire (densité 2) central en bordure des chemins du Cerf Montant et du Pré de la Serve puis un niveau faible (densité 3) correspondant à celui de l'habitat existant à l'ouest du côté de la rue Ninon Vallin et le long du chemin des Meunières ».

B. Le schéma de cohérence territoriale

La réflexion sur le développement de l'urbanisation du territoire s'inscrit dans les orientations portées par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Le SCoT met en place une stratégie foncière sur l'ensemble du territoire qu'il couvre, déterminant les zones d'urbanisation prioritaires et quantifiant les besoins en matière d'accueil des populations, des activités économiques et des équipements, ainsi qu'un objectif de consommation limité du foncier. Le SCoT s'impose aux communes qu'il couvre. Elles doivent ainsi mobiliser les outils dont elles disposent pour atteindre l'offre foncière visée, en particulier par l'élaboration d'un PLU(i).

Impulser et encourager la densité, c'est aller à l'encontre de certaines idées reçues sur la question. Cela demande de porter une communication pédagogique et illustrée par des exemples de réalisations pour faire évoluer la perception des habitants vers une meilleure appréciation du projet communal.

En effet, la densité a longtemps été perçue comme synonyme de tours et de barres, qualifiées « d'oppressantes »... Or, les quartiers de grands ensembles sont en général moins denses que les centres villes. La perception de la densité est donc complètement différente selon les formes urbaines choisies.



Paroles d'élus :

Alain CHRÉTIEN, président de la communauté d'agglomération de Vesoul, député de la Haute-Saône, maire de Vesoul,

Extrait du séminaire annuel du club PLUi, en avril 2013 : « A l'époque, nous avions 19 POS communaux qui n'avaient aucun lien les uns avec les autres. Nous avons fait l'exercice de coller toutes les planches des 19 communes de l'agglomération, et de colorer les différentes zones (à urbaniser, etc.). En faisant l'addition de toutes les zones à urbaniser que chaque maire, depuis trente ans, avait prévu sur son territoire, nous arrivons à deux fois plus de capacité de population que la population de l'époque ! Nous avons donc voulu redonner de la globalité et de la perspective au document d'urbanisme, et avons commencé par un travail de raboutage qui nous a permis de réduire de trois quarts les zones à urbaniser qui étaient inscrites sur le POS de district, devenu entre-temps le PLUi. A partir de ce moment-là, il y a une prise de conscience globale que les zones à urbaniser en trop engendraient de la spéculation et des dépenses non soutenables. Il y a aussi eu prise de conscience sur le besoin d'égalité car, dans une politique d'aménagement communautaire, il faut que tous les maires de l'agglomération soient concernés et que tous fassent des efforts. Toutes les communes ont ainsi réduit leurs zones à urbaniser, afin de participer à un effort collectif de rationalisation. J'ai souhaité que les maires continuent à signer les permis de construire pour éviter une vraie dépossession ».

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
 Sous-direction de la qualité du cadre de vie
 Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
 Tour Séquoia - 92055 La Défense Cedex
 mail : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr
www.territoires.gouv.fr