PLU Grenelle : Fiches pratiques

1. Modération de la consommation d'espace et lutte contre l'étalement urbain

Novembre 2014

Modération de la consommation d'espace et lutte contre l'étalement urbain

. Fiche 1.1 : Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers : Analyse et objectifs

. Fiche 1.2 : Ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser

. Fiche 1.3 : Optimisation de l'espace : Densités

Fiche 1.1 : Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers : Analyse et objectifs

La modération de la consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain est un objectif majeur contenu dans la loi ENE.

A l'instar du SCOT, le rapport de présentation du PLU doit notamment comporter une ***analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.***
Précision apportée par la loi ALUR : « …au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme »

Précision apportée par la loi ALUR :
« Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. »

Il doit également justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Précision apportée par la loi ALUR :
Le ***PADD*** *fixe notamment des* ***objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.*** *Précision apportée par la loi ALUR : (objectifs) « …****chiffrés ».***

Rapport de présentation - diagnostic :

L'analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers

Modalités d'analyse de la consommation d'espaces agricoles et forestiers :

- Plusieurs **méthodes** et **sources** envisageables et notamment :

. analyse comparative de fonds cadastraux et/ou de photos aériennes (travail d'interprétation relativement lourd, d'autant plus que les cadastres sont loin d'être tous numérisés surtout pour les millésimes de référence soit autour de 2000).

. exploitation de la base Majic (« fichiers fonciers anonymisés », source DGI) identifiant l'état des parcelles (notamment surface, date de construction du bâti…) pouvant donner une indication de la consommation d'espace. Le dernier millésime disponible est 2012 mais la base mentionnant la date de construction des bâtis, il est possible de dresser le bilan des constructions des 10 dernières années. En revanche, on ne connait pas l'occupation avant la construction.

. images satellite de type SPOT Thema donnant des couches d'occupation des sols dont la tâche urbaine sur une maille large (données vectorisées), avec distinction possible entre grandes destinations (habitat, activités, équipements…), adaptées à de grands territoires (Scot) mais donnant des ordres de grandeur à l'échelle locale.

. deux méthodes en cours de développement au niveau régional :

- la méthode du différentiel agricole inventorié (MDAI) qui identifie la perte de terres agricoles déclarées à la PAC, qui se base sur les déclarations des exploitants ;

- la méthode de télé-détection "occupation des sols" (OCS) qui utilise des images satellitaires gratuites ainsi qu'une méthode d'interprétation automatisée sommaire. Celle-ci présentant l'avantage de la rapidité et donc d'un faible coût mais l'inconvénient du manque de précision. Il conviendra d'assortir ce traitement automatisé d'une analyse manuelle. A ce jour il n'est pas possible de distinguer les différentes natures de bâti (logements, industrie, commerce, équipements).

Le référentiel occupation du sol mis au point par l'IGN devrait être disponible en 2020 pour Rhône-Alpes. Il sera concocté à partir de l'interprétation des différentes couches de données du référentiel à grande échelle de l'IGN.

NOTA : . L'utilisation de Corin Land Cover est réservée à très larges territoires d'échelle régionale et ne permet pas une exploitation à l'échelle locale.
. Spot Thema mesure l'artificialisation des sols y compris dans les espaces déjà urbanisés. Cette consommation dépasse donc celle des seuls espaces agricoles, naturels et forestiers. Spot Thema permet d'identifier les changements d'usage entre 2000, 2005 et 2010 quelles que soient les natures d'occupation. La base permettra donc d'identifier entre 2 dates les espaces agri-naturels devenus urbains. A noter par ailleurs ce référentiel a été développé sur une partie du territoire Rhônalpin pour les Agences d'urbanisme qui ne couvre pas le sud de la Région et la majeure partie des Alpes. Cependant Spot Thema est potentiellement disponible sur tout le territoire national.

Exemple sur la région stéphanoise :

Option SPOT Thema : comparaison entre 2 campagnes 1999-2010 sur un groupe de 3 communes dans le cadre d'un PLU :

- Intérêt de **cartographier** ces éléments

- Opportunité d'avoir des **états intermédiaires** (à 5 ans par exemple) : indication d'une accélération ou d'un infléchissement éventuels.

- La **cartographie** des espaces consommés (notamment dans le cas de l'exploitation de SPOT thema) permet d'identifier leur affectation : Exemple : espaces utilisés pour l'activité agricole elle-même ou espaces affectés à l'urbanisation.

- A partir du bilan, l'**analyse** peut mettre en rapport la consommation d'espaces notamment avec l'évolution de la construction de logements (en distinguant la part de collectifs et d'individuels), l'évolution de la population et aussi des activités et/ou de l'emploi.

Evolution des espaces agricoles, naturels et forestiers (Spot Thema 1999 / 2010)

Fontanès

	1999		2010		Evol 1999 / 2010	
	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)
Espaces bâtis	44	7,1%	49	6,3%	+ 5	0,8%
Espaces agricoles	530	76,3%	525	75,5%	- 5	-0,8%
Espaces naturels	121	17,4%	121	17,4%	0	0,0%
Total	695	101%	695	100%	0	0

Marcenod

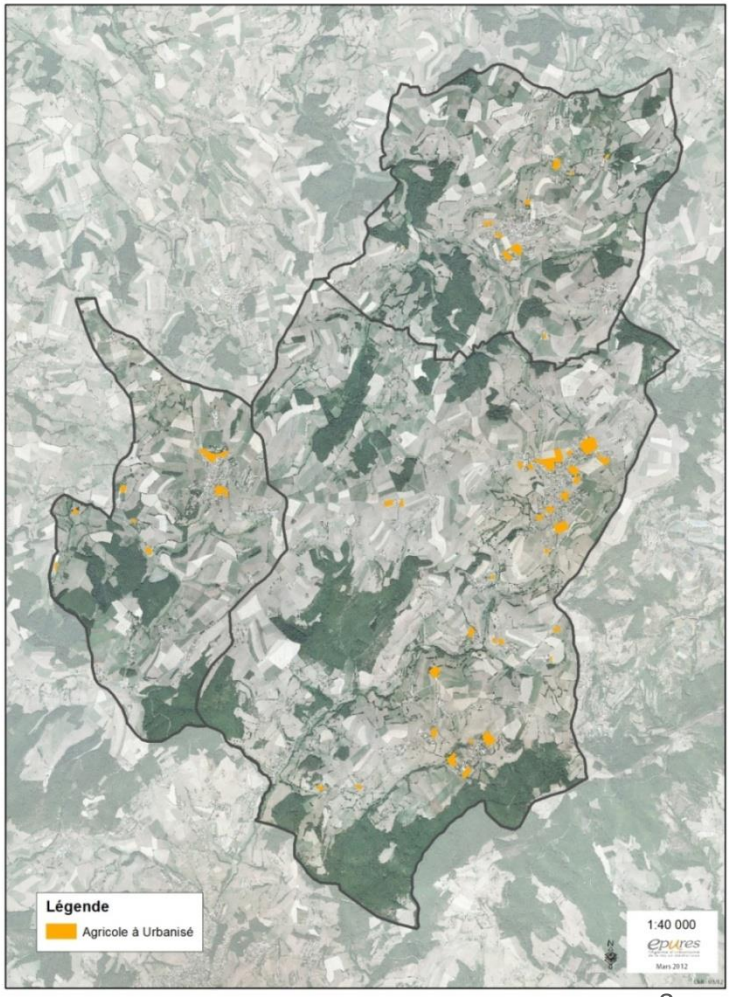
	1999		2010		Evol 1999 / 2010	
	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)
Espaces bâtis	49	5,4%	53	5,9%	+ 4	0,5%
Espaces agricoles	698	77,4%	694	76,9%	- 4	-0,5%
Espaces naturels	155	17,2%	155	17,2%	0	0,1%
Total	902	100%	902	100%	0	0

St-Christo-en-Jarez

	1999		2010		Evol 1999 / 2010	
	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)	Surf (ha)	Part (%)
Espaces bâtis	128	5,8%	147	6,6%	+ 19	0,8%
Espaces agricoles	1601	72,2%	1572	70,9%	- 29	-1,1%
Espaces naturels	489	22,0%	499	22,5%	+10	0,5%
Total	2 218	100%	2 218	100%	0	0

Evolution espaces agricoles : Sud Loire : -1,3 % / SEM : 3,2%zz

Exemple : Communes de Fontanès, Marcenod et St-Christo-en-Jarez 42



PADD :

Rappel : Le PADD fixe des **objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.** Précision apportée par la loi ALUR : (objectifs) « …**chiffrés ».**

Exemples :

. réduction de x % par rapport à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers constatée durant les 10 dernières années (précédant l'approbation du PLU ou depuis la dernière révision)

. réduction de x % des espaces urbanisables par rapport au PLU précédent (objectif plus directement mesurable dans sa mise en œuvre) ;

. x hectares maximum d'espaces agricoles, naturels et forestiers pouvant être ouverts à l'urbanisation à une échéance donnée ; …

Par ailleurs, il peut être opportun de mentionner dans le PADD des orientations s'inscrivant dans ces objectifs comme :

. Le principe de contenir le développement urbain dans le tissu aggloméré existant ou de donner une priorité au développement dans les **tissus agglomérés existants** et au **renouvellement urbain** (principe inclus dans la SRU), avec le cas échéant des ratios

. le principe de **continuité** de l'urbanisation avec le tissu existant

. le fait de permettre et de favoriser la **densité** : règlement, OAP pour promouvoir des formes urbaines compactes.

Ces objectifs seront ensuite déclinés dans le **zonage** ,le **règlement**. et les **OAP**

Rapport de présentation – justification des choix :

Rappel : Précision apportée par la loi ALUR sur le rapport de présentation :
« Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. »

Il doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de de modération de la consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Par ailleurs, la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers porte dorénavant sur les 10 années précédant la date d'approbation du PLU ou depuis la dernière révision du PLU.

Fiche 1.2 : Ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser

Echéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipement

L'utilisation économe de l'espace passe aussi par une programmation dans le temps des nouveaux espaces urbanisables notamment pour ne pas disperser les efforts de la collectivité en matière d'investissements .

En préalable, il s'agira déjà de faire la part entre AU strictes, dont l'ouverture n'interviendra pas dans le cadre du PLU, et les zones AU indicées qui, elles, peuvent être urbanisées sous conditions (cohérence avec un aménagement d'ensemble, réalisation des équipements...).
Cet échéancier peut notamment permettre de décliner des dispositions du Scot en matière de phasage, le cas échéant.

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :

Comme le prévoit le code de l'urbanisme, renforcé par la loi ENE, les **orientations d'aménagement et de programmation** (OAP) peuvent fixer un échéancier prévisionnel d'**ouverture des zones à l'urbanisation** et de la **réalisation des équipements** correspondants, (auparavant possible uniquement dans le rapport de présentation).
Cet échéancier vise les **zones AU strictes**, c'est-à-dire celles en périphérie desquelles les réseaux sont considérées comme insuffisants pour accueillir des constructions nouvelles : l'échéancier fixera alors l'échéance prévue pour leur ouverture à l'urbanisation et celle à laquelle les équipements publics nécessaires pour desservir les futures constructions seront réalisés.

Par ailleurs, dans les **zones AU indicées,** c'est-à-dire celles dont les équipements à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante, les OAP et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones : opération d'aménagement ou au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les OAP et le règlement.

Exemples :

Zones AU : Echéancier d'ouverture à l'urbanisation et réalisation des équipements

Zone(s) 1AU : ouverture à l'urbanisation et réalisation des équipements : fin 2020. Ouverture : 2021

Zone(s) 2AU : ouverture à l'urbanisation et réalisation des équipements : fin 2022. Ouverture : 2023
Etc.

Précision apportée par la loi ALUR :
« Lorsque le projet de **modification** porte sur **l'ouverture à l'urbanisation d'une zone**, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie 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. » ;

Fiche 1.3 : Optimisation de l'espace : Densités

*- Le **règlement** peut imposer des **densités minimales** dans les secteurs situés à proximité des **transports collectifs** existants ou programmés.*

*Pour agir dans le sens de la modération de la consommation d'**espace**, il est aussi possible d'**agir sur les formes urbaines pour optimiser le foncier** notamment en matière d'habitat en favorisant, dans les tissus périurbains, la maison de ville, les maisons en bande, l'habitat intermédiaire (plus de 2 logements par bâtiment avec accès individuel), les petits collectifs individualisés et toutes les formes d'habitat alternatif à l'habitat pavillonnaire.*

*Ces principes peuvent traduits à la fois dans le **règlement** ou dans les **orientations d'aménagement et de programmation**.(OAP) comme cela est développé ci-après.*

> Les outils pour traduire la densité dans le PLU :

1. Le règlement (articles 6,7,8,9,10)

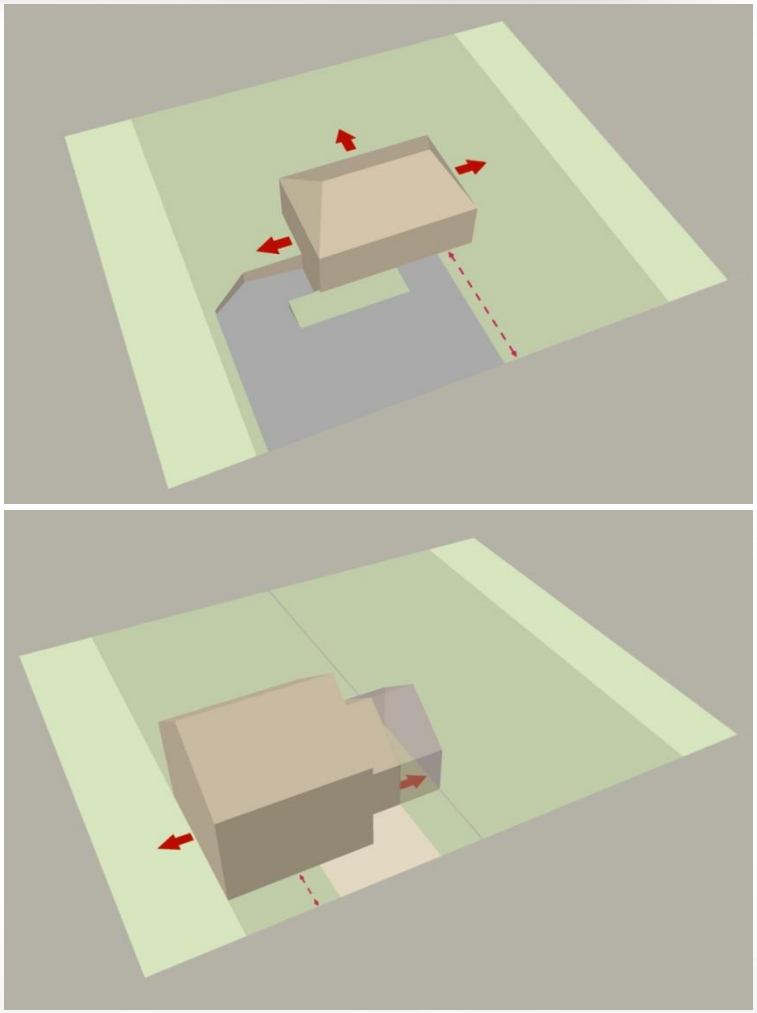
-Adapter les règles d'implantation des constructions pour favoriser la densité (articles 6, 7 et 8) : cf schémas

-Limiter l'usage du coefficient d'emprise au sol (CES) ou fixer une valeur élevée

- Adapter les hauteurs (article 10)

2. Les orientations d'aménagement et de programmation

- sur les formes d'habitat à réaliser
- sur des densités minimales à assurer.
- sur un ordre de grandeur de constructions à réaliser sur le secteur concerné.



epures

La construction à l'alignement et en mitoyenneté : une optimisation des espaces extérieurs facilitant les extensions (extrait du livret « Pour des lotissements durables, epures - Conseil général 42 – DDT 42)

Densité et formes d'habitat compactes : Quelques exemples indicatifs d'habitat alternatif entre la maison individuelle pure et l'immeuble collectif : Concilier les attentes d'espaces individualisés et une optimisation de l'espace

Maisons de ville

*- à partir de **25** logements à l'hectare en moyenne*

Pauline Turmel

epures

Habitat intermédiaire

- plus de 2 logements par bâtiment avec accès individuels et espaces privatifs) :
*-à partir de **35** logements, généralement de **50** à **70** logements/ha*

JM-Monthiers

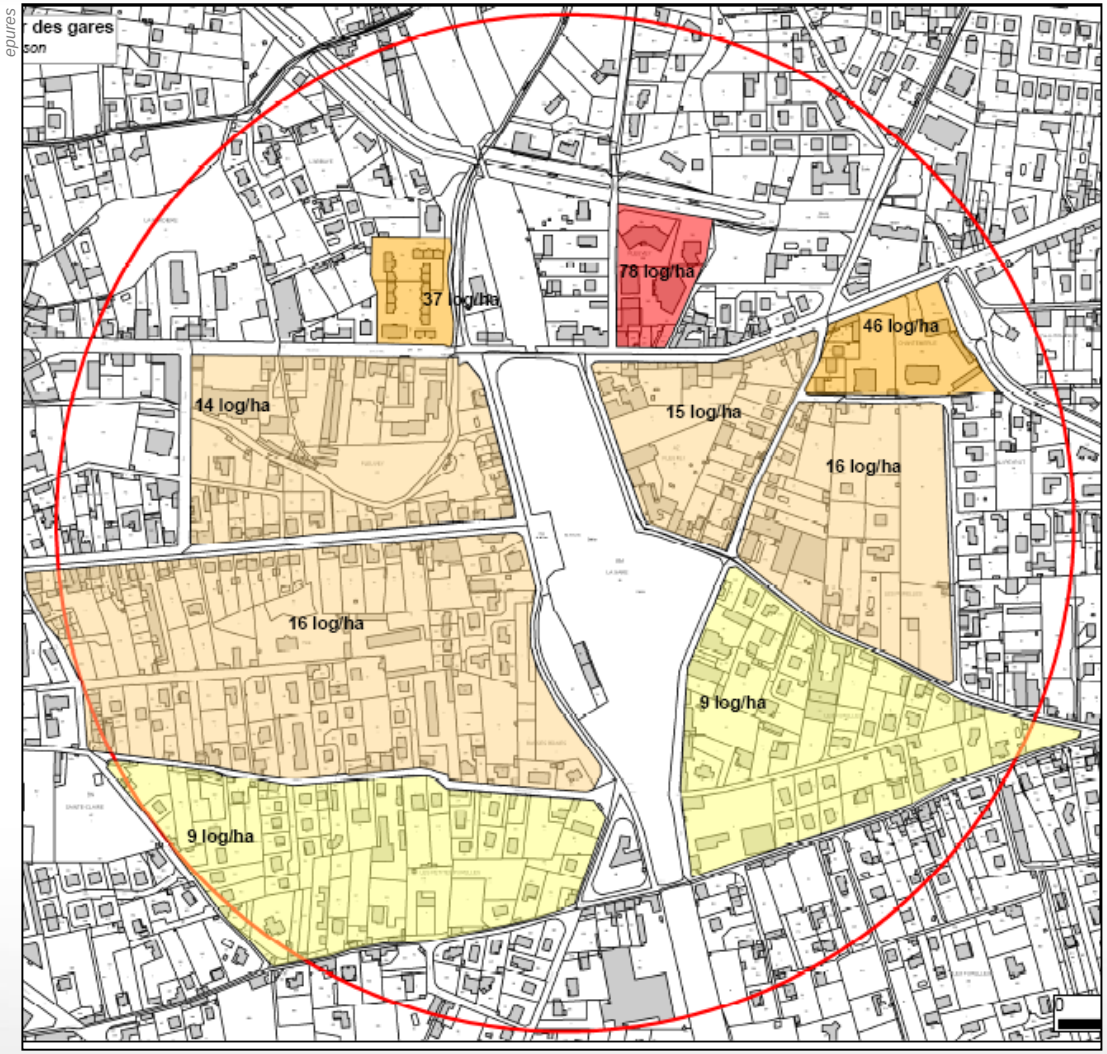
epures

Collectif individualisé

-avec larges espaces extérieurs privatifs :
*-jardinets à RDC, larges terrasses ou balcons en étage, derniers niveaux traités en maisons superposées) : densité variable, à partir de **50 à 70** logements/ha*

Pascal Quéré,GuyVaughan

…et mixer ces différentes formes de logements au sein des opérations
*> **orientations d'aménagement et de programmation***



Exemple d'estimation préalable des densités existantes des îlots

Exemple d'application :

Sur ces secteurs situés aux abords d'une gare, le PLU peut fixer une densité minimale .

> Cette orientation sera à traduire dans le PLU, du fait que la loi ENE offre cette possibilité :
. dans le règlement par une règle de densité minimale pour les opérations nouvelles.
. dans les orientations d'aménagement et de programmation, le cas échéant, lesquelles pourront imposer en outre une mixité urbaine.

Cette densité minimale -ci pourra être modulée pour s'adapter à la configuration des îlots (caractère patrimonial par exemple).

Une approche des densités existantes peut constituer une étape préalable. .

Les outils fiscaux : Le versement pour sous-densité (VSD)

Le VSD est un dispositif fiscal destiné à **lutter contre l'étalement urbain** en permettant, aux communes qui le souhaitent, de taxer une sous-utilisation du potentiel foncier dans les zones urbaines et à urbaniser des POS ou des PLU.

Le principe :
La commune est libre d'identifier les secteurs sur lesquels elle souhaite encourager le constructeur ou l'aménageur à une réflexion sur la taille du terrain, le nombre de maisons construites et la surface constructible.

Les secteurs sur lesquels le VSD est prévu devront être reportés, pour information, en annexe graphique du PLU ou du POS.

Le seuil minimum de densité (SMD) sera fixé pour une durée minimale de 3 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué.
Cette taxe sera due dès lors que la surface de planchers totale envisagée sur le terrain d'assiette de l'opération est inférieure au minimum de densité prévu.

L'institution du VSD entraine la suppression de plein droit sur tout le territoire du versement pour dépassement du plafond légal de densité.