

Équilibre des espaces et lutte contre l'étalement urbain

Le respect du principe d'utilisation économe et d'équilibre des espaces

L'étalement urbain et la consommation d'espace résultent de plusieurs causes cumulatives. Ces phénomènes s'expliquent notamment par l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre par rapport à la demande de logements, et par une propension des acteurs de la construction à opter pour la périurbanisation au détriment de la densification et du renouvellement des cœurs d'agglomération, essentiellement pour des raisons de faisabilité financière et de faiblesse d'une offre foncière adaptée. Cette périurbanisation aboutit à un allongement des déplacements quotidiens, à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles, ainsi qu'à l'irréversibilité quasi systématique de l'imperméabilisation des sols. Il est observé dans certains documents d'urbanisme un surdimensionnement des zones non-équipées destinées à l'urbanisation future. Parfois, il s'agit pour les communes de réserves foncières dépourvues de tout projet. Leur seule existence nuit souvent à une utilisation optimale des zones urbaines.

1. Cadre législatif et réglementaire :

Textes de loi européens et/ou nationaux

Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite loi « ALUR » **renforce les obligations liées au SCOT et aux PLU(i) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles.** Elle prévoit que ces documents devront intégrer une **analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation et 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 9 ans. Le renforcement du **principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT** a contribué également à la lutte contre l'étalement urbain.

Loi n°2014-1170, dite Loi « d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt » (LAAF) a créé la **commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** qui peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle formule un avis sur les projets de PLU(i) arrêtés des communes/intercommunalité située(s) en-dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles. L'avis de la CDPENAF sera aussi recueilli pour toute création de Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitée (STECAL) et les règles concernant l'extension des habitations et leurs annexes en zone A ou N. Cette commission a vu son rôle consacré et ses compétences étendues.

Le plan biodiversité, publié le 4 juillet 2018, a fixé un **objectif de zéro artificialisation net** afin de lutter contre l'artificialisation des sols.

L'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une **gestion économe de l'espace** appelle au renforcement de la mobilisation de l'État en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

2. Application de la thématique au PLU(i)

2.1 Rapport de présentation



ARTICLE L151-4 DU CODE DE L'URBANISME

Le PLU(i) doit présenter systématiquement au sein de son rapport de présentation « *une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales* » et justifier les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans son PADD « *au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT [...]* ». « *Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.* »

Le rapport de présentation du PLU(i) doit, dans le même ordre d'idée, établir un inventaire des capacités de stationnement ouvertes au public, et des possibilités de mutualisation de ces espaces. Cette mesure est en effet en lien direct avec la lutte contre la consommation d'espace car elle vise à vérifier que les exigences du PLU(i) en matière de stationnement sont calibrées en tenant compte des capacités existantes pour ne pas induire des consommations d'espaces excessives pour cet usage, au détriment des possibilités de constructions.

L'étude des tissus urbains existants permet d'évaluer leur capacité à évoluer, les conditions opérationnelles à réunir 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 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** » (**désormais obligatoire**) est destiné à répondre aux besoins fonciers 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 (les éléments de méthode figurant au § 2.1.6 de la fiche « les dispositions particulières au littoral et à ses territoires » peuvent aider à réaliser ce travail d'analyse).

A noter : la définition des secteurs de densification est intégrée au rapport de présentation de certains SCOT, **secteurs que les rapports de présentation des PLU(i) devront eux-mêmes spécifiquement analyser**. Ce qui permet aux PLU(i) de concentrer leurs études plus fines de capacité sur ces secteurs.

En l'absence de SCOT, les PLU(i) doivent faire l'effort de passer en revue les capacités résiduelles de densification ou de renouvellement du tissu urbain déjà constitué et de mettre en évidence les dispositions qu'ils prennent en faveur de leur mobilisation.

Pour aller plus loin : Le ministère de la transition écologique et solidaire a publié une série de fiches : « Les outils de l'action foncière » dans le but de décrire les divers moyens d'actions à la disposition des collectivités locales pour conduire des interventions foncières au service des politiques publiques.



2.2 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

ARTICLE L151-5 DU CODE DE L'URBANISME

Le PLU(i) doit fixer « *des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » par le biais de son PADD. Le PADD du PLU(i) doit fixer un objectif chiffré de modération de la consommation d'espace.

2.3 Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Lorsque la maison individuelle est le modèle prédominant :

Inciter à la réalisation de maisons mitoyennes, voir 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.

Afin d'atténuer l'impression de densité, les espaces publics doivent être de qualité et suffisamment dimensionnés, largement végétalisés et favorisant les éléments doux. La mixité des espaces doit être renforcée.



ARTICLE L151-6 à 7 DU CODE DE L'URBANISME

A travers les 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. Elles peuvent dessiner les formes urbaines futures, préciser leur densité en fixant des objectifs minimums 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... Il est important qu'elles intègrent des bandes tampon avec les terres agricoles voisines pour faciliter la conciliation entre les zones habitées et les zones d'épandage agricole. 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.

2.4 Règlement

ARTICLE L151-8 DU CODE DE L'URBANISME

Le PLU(i) peut « *dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de constructions* » par le biais de son règlement.

Le règlement peut : adapter le plan de zonage au projet intercommunal ou communal, maîtriser la consommation de l'espace et mieux exploiter le foncier existant, proposer des formes urbaines plus denses, y compris dans les bourgs ruraux, préserver les continuités urbaines et limiter l'impression de compacité.

A noter : La loi ALUR a renforcé le contrôle de l'ouverture à l'urbanisation des zones dites « 2AU », c'est-à-dire des zones définies par l'article R.123-6 du Code de l'urbanisme dans les termes suivants : « *Lorsque les voies publiques et les réseaux, d'eau, d'électricité, et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme* ».



Zoom sur le stationnement :

→ L'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce, soumis à autorisation d'exploitation commerciale, ne peut excéder un plafond correspondant aux 3/4 de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce.

→ Le règlement peut minorer les obligations de stationnement en mutualisant tout ou partie des aires. De même, il peut définir un nombre maximal d'aires de stationnement dans des secteurs qu'il délimite (article R.151-45 du Code de l'urbanisme).

2.5 Cas particulier si territoire non couvert par un SCOT : le principe de l'urbanisation limitée

ARTICLE L142-4 DU CODE DE L'URBANISME

Dans les communes non couvertes par un SCOT approuvé, le PLU(i) ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une **zone à urbaniser délimitée dans les zones naturelles, agricoles et forestières**. Il peut être dérogé à cette règle avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et, le cas échéant du syndicat mixte en charge du SCOT (article L142-5 du Code de l'urbanisme).

L'article R.142-2 du Code de l'urbanisme organise la procédure d'examen des demandes de dérogation au principe d'urbanisation limitée. Il prévoit notamment le délai dans lequel les demandes de dérogation doivent être instruites (« *Si le préfet ne s'est pas prononcé dans les quatre mois suivants la date de sa saisine, il est réputé avoir donné son accord* »).

2.6 Notion de « Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées » (STECAL) :

L'objectif national de lutte contre la consommation d'espace naturel, agricole et forestier, fonde le principe d'inconstructibilité dans les zones A et N des PLU(i). Toutefois, dans ces zones, le PLU(i) peut :

(1) Autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole (art. R151-23) ;

(2) Autoriser les constructions ou installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles (art. L.151-11) dès lors qu'elles constituent le prolongement de l'acte de production ;

(3) Autoriser les constructions installations nécessaires à des équipements collectifs (ex-CINASPIC) (art. L151-11) ;

(4) Autoriser les extensions ou annexes des bâtiments à usage d'habitation (art. L151-12) ;

(5) Désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination. Au moment de l'autorisation d'occupation du sol, ce changement est soumis, en zone A, à l'avis conforme de la CDPENAF, et, en zone N, à l'avis conforme de la CDNPS (art. L151-11) ;

(6) Délimiter à titre exceptionnel, des STECAL dans lesquels peuvent être autorisés des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage, des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs après avis de la CDPENAF (art. L151-13).

Dans tous les cas, ces constructions ou installations ne doivent pas être incompatibles ou compromettre l'activité agricole, pastorale et forestière du terrain ou de la zone dans lesquels elles sont implantées, et ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

En ce qui concerne les ex-CINASPIC, il convient de distinguer celles qui peuvent être autorisées directement en zone A et N et celles qui relèvent de STECAL.

Ne relèvent pas des STECAL :
(1) ; (2) ; (4) ; (5)

3. Base de données

PICTO-STAT est l'outil cartographie statistique interactif des services de l'État de la région Occitanie. Il permet de visualiser sous forme de cartes, de rapports ou de tableaux de données un ensemble d'indicateurs statistiques relevant de l'État et de la région, rassemblés par domaines et thèmes :

<https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=home>