



**CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE**

TROISIEME CONCOURS D'ATTACHE TERRITORIAL, SESSION 2016

Jeudi 24 novembre 2016

EPREUVE DE RAPPORT

SPECIALITE : URBANISME ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

EPREUVE D'ADMISSIBILITE :

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ✓ Vous ne devez faire apparaître dans votre copie **aucun signe distinctif** tels que :
paraphe, signature, initiales, numéro de convocation, votre nom ou nom fictif, nom de votre collectivité employeur, commune où vous résidez ou composez.
- ✓ Seules les références (nom de collectivité, titre de personne...) **figurant le cas échéant dans le sujet** peuvent apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo non effaçable à encre noire ou bleue est autorisé (bille ou feutre).
L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Ce sujet comprend 39 pages, y compris celle-ci.

***Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.***

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial, chargé de mission dans un établissement public de SCoT nouvellement créé (syndicat mixte fermé) qui regroupe 9 communautés de communes soit 73 communes et 70 000 habitants dans un territoire semi-rural marqué par une urbanisation croissante.

Le conseil syndical est préoccupé par la question de l'étalement urbain, de ses effets et des moyens d'y remédier au travers de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT), la délibération prescrivant son élaboration ayant été prise.

Le directeur de l'établissement public vous demande de rédiger à son attention un rapport sur le phénomène d'étalement urbain permettant d'en comprendre les conséquences et de dégager des préconisations pour traiter cette question au moyen du futur SCoT.

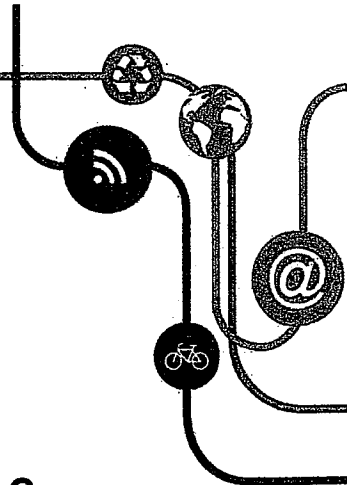
Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

Liste des documents :

- Document 1 :** « Étalement urbain : tous coupables ? » - *ETS, le rendez-vous des managers territoriaux* - décembre 2012 - 3 pages
- Document 2 :** « Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain » - *La revue foncière* - N°1 - septembre/octobre 2014 - 4 pages
- Document 3 :** « Loi ALUR. Lutte contre l'étalement urbain » - *Fiche du Ministère du logement et de l'égalité des territoires* - mai 2014 - 6 pages
- Document 4 :** « Étalement urbain. Ville durable et urbanisme. Fiche 1 » - *atmo Nord - Pas-de-Calais* - juin 2015 - 4 pages
- Document 5 :** « L'étalement urbain en France. Synthèse documentaire » (extraits) - R. Laugier - Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature - février 2012 - 12 pages
- Document 6 :** « Aménagement et urbanisme. Les leviers d'actions possibles » - *Centre de ressources pour les Plans Climat-énergie Territoriaux - site internet de l'ADEME* consulté le 15 avril 2016 - 2 pages
- Document 7 :** « Les propositions du Conseil économique, social et environnemental ». *Ambition Bourgogne. Le magazine du conseil économique, social et environnemental* - n°12 - février 2012 - 2 pages
- Document 8 :** « Étalement urbain : les communes perdent la main » - *La lettre du cadre territorial* - n°457 - février 2013 - 2 pages
- Document 9 :** « Loi ALUR. Scot : périmètre et gouvernance » - *Fiche du Ministère du logement et de l'égalité des territoires* - mai 2014 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.



ÉTALEMENT URBAIN : TOUS COUPABLES ?

Organisateur
LA LETTRE DU CADRE TERRITORIAL

Animateur
Nicolas BRAEMER, Rédacteur en chef, La Lettre du cadre territorial

La question de l'étalement urbain est aujourd'hui l'un des enjeux majeurs du développement durable, sur lequel il est urgent de se pencher. En effet, avec une augmentation de la population urbaine de 20 % en dix ans selon l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et la disparition croissante des surfaces agricoles, la situation est pour le moins préoccupante. Or face à ce constat, malgré les bonnes volontés existantes et les mesures prises ces dernières années (loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains – SRU – Grenelle de l'environnement, etc.) un sentiment d'impuissance générale demeure.

L'étalement urbain, ou l'impuissance des politiques publiques ?

Éric HAMELIN

Responsable du bureau d'études, Repérage Urbain

▪ **Éclaircissement des notions**

Il ne faut pas confondre l'étalement urbain et la périurbanisation. En effet, le premier consiste à consommer du terrain agricole de façon excessive par rapport à l'augmentation de la population d'une région concernée, quand la seconde désigne la tendance, bien française, à exporter de l'urbanisation dans des semis de communes écartés des pôles urbains – créant ainsi un effet de dispersion et augmentant le nombre de déplacements.

▪ **Quelles sont les causes de l'étalement urbain ?**

L'étalement urbain en France tient en majorité aux causes suivantes :

- un fort besoin de logement
- un phénomène de desserrement démographique
- une évolution des modes de transport
- une concurrence économique entre les communes – au niveau des prix du terrain au mètre carré – qui tentent d'attirer le plus possible de grands centres commerciaux, créant ainsi de vastes zones isolées et augmentant la tendance à l'éparpillement des particuliers, qui se maintiennent dans un mode de vie essentiellement automobile, néfaste pour l'environnement.

Cette question économique est primordiale, mais malheureusement trop souvent négligée par les élus locaux. **En effet, si l'étalement urbain est dû à 50 % aux évolutions de l'habitat, il tient également à 30 % à des raisons liées aux activités économiques. Agir sur l'habitat seul ne suffit donc pas, il faut penser le système dans sa globalité.** D'autres processus doivent ainsi être analysés, comme le phénomène des gares isolées – visible, par exemple, en gare de Besançon TGV – qui contribue à l'éparpillement urbain.

▪ **Quelle gouvernance choisir ?**

Pour bien lutter contre l'étalement urbain, il est urgent de régler la question de la gouvernance du logement. Or cette question est, en France, extrêmement complexe du fait de la multiplication des structures³ et d'une prolifération législative très marquée.

▪ **Une solution : changer les modes de vie des particuliers ?**

La répétition des comportements des particuliers – qui déclarent toujours préférer la maison à l'appartement – compromet également la lutte contre l'étalement urbain. Contre cette tendance, il faut proposer des modes de vie intermédiaires et innovants. En ce but, il faut privilégier, dans les enquêtes d'opinion, la question « quelles conditions de vie souhaiteriez-vous avoir ? » à la question « préférez-vous vivre en appartement ou dans une maison ? », car la première ouvre une palette de possibilités plus grande. Ainsi, il devient possible d'élaborer toute une gamme de solutions nouvelles comme, par exemple, le développement de l'habitat collectif.

▪ **La nécessaire rénovation de l'habitat**

La lutte contre l'étalement urbain ne saurait être efficace sans une réflexion nouvelle sur l'habitat. Ainsi, il est urgent de s'interroger sur les moyens de réinsérer de l'habitat collectif en milieu rural, donc de repenser l'aménagement des villages et des centres bourgs. En ce but, s'inspirer du projet de recherche BIMBY pourrait s'avérer profitable⁴. Il serait également envisageable de permettre à des propriétaires, à travers des Plans locaux d'urbanisme (PLU), de construire de nouveaux logements au-dessus de leur maison. De nouvelles expériences doivent donc être menées, visant à compacter le plus possible l'activité et l'habitat dans les zones urbaines⁵.

▪ **Quel lien entre périurbanisation et agriculture ?**

Cette refondation des modes d'habitat et d'occupation de l'espace passe également par une réflexion nouvelle sur le lien entre agriculture et espace urbain – *via* les expériences liées à la recherche d'une agriculture de proximité de qualité, notamment biologique, car de nombreux problèmes sont entraînés par la consommation des espaces agricoles par le périurbain. Néanmoins, cette réflexion sur la restructuration des espaces agricoles doit s'accompagner d'une réflexion sur l'accès au foncier – souvent difficile – des exploitants agricoles. **De façon générale, pour traiter la question de l'aménagement du territoire, il est nécessaire d'améliorer la concertation et la transparence entre les acteurs.**

La périurbanisation : ses causes, ses avantages et ses inconvénients

Marie-Christine JAILLET

Directrice de recherche, Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités

▪ **Les premiers mouvements de disqualification de la périurbanisation**

Les premières expressions de la disqualification de la périurbanisation sont survenues dès le début des années 1980⁶. Par la suite, la disqualification s'est poursuivie avec la loi SRU, qui pointait du doigt la nécessité d'une gestion économe des ressources foncières. Cette loi s'accompagnait, en outre, d'un discours très culpabilisateur pour les ménages dont le comportement ne serait pas éco-citoyen. Tous ces discours marquent bien une volonté à l'œuvre de lutter contre le phénomène de la périurbanisation. Cependant, cette volonté ne semble guère porter de fruit.

▪ **Les causes de l'inefficacité des politiques de lutte contre la périurbanisation**

L'État est en grande partie responsable de l'inefficacité notoire des politiques de lutte contre la périurbanisation. En effet, il porte depuis plusieurs années un discours ambivalent, qui promeut à la fois la lutte contre l'étalement urbain – à travers la loi SRU – et des mesures visant à favoriser l'accès social à la propriété – prêts à taux zéro, « maisons à 100 000 euros », etc. **Chacune des parties de ce discours a certes sa légitimité propre, mais il reste que cette contradiction fondamentale est l'une des causes de la poursuite du phénomène de périurbanisation.**

▪ **Au fondement de l'évolution des comportements des ménages : des effets de contrainte...**

En outre, l'impact de l'évolution des comportements des ménages sur le phénomène de périurbanisation a trop souvent été négligé dans les politiques publiques. Pour combler ce manque, il convient d'observer de près cette évolution, à partir de deux niveaux d'analyse :

- une re-contextualisation du processus de périurbanisation, qui ne se manifeste pas de la même façon selon les zones géographiques

- une prise en compte de l'importance d'autres phénomènes, comme celui de l'embourgeoisement des villes-centres dans les villes en phase de métropolisation, par exemple, qui pousse les jeunes ménages à s'installer en périphérie.

Des effets de contrainte pèsent donc sur les ménages. Néanmoins, l'évolution de leur comportement ne tient pas seulement à cela.

▪ **... et des causes plus profondes**

Ainsi, il arrive fréquemment que des ménages ayant la possibilité financière de demeurer dans le marché urbain fassent le choix de la maison individuelle. Cette décision tient aux facteurs suivants

- une forte aspiration à la tranquillité sociale, dans une société mondialisée en crise qui génère de l'incertitude et de l'insécurité

- un processus d'appariement électif⁷, suivant lequel les individus s'orientent de préférence vers d'autres individus qui leur ressemblent.

Or il est impossible d'envisager de trouver des alternatives au système pavillonnaire de la périurbanisation, sans prendre en compte ces aspirations spécifiques.

▪ **Un nécessaire renouvellement des instruments d'analyse**

Par ailleurs, afin de bien comprendre le phénomène de la périurbanisation, il est indispensable de renouveler les instruments d'analyse servant à l'étudier. Ainsi, il faut sortir du schéma urbain « centre-périphérie », car ce modèle n'a plus cours aujourd'hui. En outre, il faut tenir compte de la transformation des modèles sociaux, qui a fait sortir les ménages du modèle purement résidentiel d'autrefois pour les mener dans un modèle beaucoup plus mobile, auquel l'offre urbaine doit constamment s'adapter.

Île-de-France

DOCUMENT 2

Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain

Pendant que les administrations dénoncent l'étalement urbain, les élus locaux le rendent obligatoire à travers les règlements d'urbanisme qu'ils édictent. Trois chercheurs mettent en évidence cette schizophrénie institutionnelle en étudiant 150 règlements d'urbanisme communaux de la seconde couronne de l'agglomération parisienne.

De nombreuses études montrent que dans les communes rurales et périurbaines, les arbitrages sont souvent rendus en faveur de trames urbaines peu denses. Différents éléments d'explication ont été fournis à l'appui de ce constat : le souci de réduire le risque économique des opérations, de favoriser des prix de sortie abordables ou encore de maintenir l'homogénéité sociale de la commune. Sur le plan de l'arbitrage économique et financier, une série d'éléments défavorables à la densité ont pu ainsi être identifiés, comme la limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités, la réduction des risques attendant à des opérations de trop grande envergure ou encore la structure très éclatée des filières de production de logement en France¹. Sur le plan social et politique, les recherches sur le sujet ont pu également souligner des facteurs d'attractivité du mode de vie en dehors des pôles urbains, du point de vue de l'offre de sociabilité (accès à des fonctions d'élus facilité, maîtrise de l'entre soi)².

Mais les différentes explications d'ordre économique et sociologiques ne doivent pas faire oublier que la ville étalée est aussi l'objet d'une « fabrique réglementaire » au niveau local. Si la sous-densité reste encore largement la règle dans les communes périurbaines, c'est en grande partie parce qu'elle est organisée comme telle par la réglementation que les élus choisissent d'adopter.

Certes, les pratiques de réglementation sont largement la conséquence d'arbitrages économiques et d'attentes sociales favorables à

une faible densité urbaine, voire à une urbanisation émiettée. Cependant la réglementation adoptée localement ne se réduit pas à leur simple transcription. Les options réglementaires peuvent contribuer également à consolider ou à accentuer localement l'étalement urbain en fonction du choix politique que font les équipes municipales en faveur d'une trame urbaine déterminée.

Réfléchir à l'usage des outils réglementaires, c'est donc s'intéresser aux densités prescrites et pas simplement aux densités existantes. Observer les pratiques locales, c'est ainsi prendre le droit au sérieux et le regarder comme un ensemble d'instruments flexibles dont l'usage fait l'objet de stratégies.

Deux écueils sont à éviter : une lecture trop positiviste de la réglementation (les règlements sont tous les mêmes, ce sont des objets standardisés) ou au contraire trop relativiste (peu importe la règle édictée, elle est souvent ignorée dans les faits). Certes, il ne s'agit pas d'ignorer le point de vue « réaliste ». Les enquêtes de sociologie juridique sont là pour nous montrer que la transcription du règlement dans les autorisations individuelles et la réalisation concrète des constructions peuvent donner lieu à de multiples illégalités, dont on sait qu'elles donnent lieu à une faible répression³. Mais cela ne signifie pas pour autant que les règles n'ont pas de caractère opératoire. Sur le premier point (le point de vue positiviste), on rétorquera que les règlements de PLU sont certes des outils très cadrés, à l'architecture standardisée sous formes d'articles bien définis. Il n'en reste pas moins qu'à l'intérieur de ce cadre contraint, des marges de manœuvre importantes subsistent. Les règles de gabarit sont par exemple généralement exprimées en

1 Voir Castel J.-C., « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, 2007, pp. 89-96, et Bouteille A., « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, n° 135, 2008, pp. 6-10.

2 Charmes É., « Les périurbains sont-ils anti-urbains ? Les effets de la fragmentation communale », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, 2007, pp. 7-17.

3 Hélin J., Struillou J., (2004) « L'application du droit pénal de l'urbanisme dans le ressort des tribunaux correctionnels de Nantes, Saint-Nazaire, Les Sables d'Olonne, La Rochelle et Rochefort », *Cahiers du Gridaube*, 11-2004, série « Droit de l'urbanisme », pp. 36-89.

Isabelle Laplaige
Ecole supérieure des géomètres

Romain Melot
INRA

Laurence Delattre
INRA



L'étude présentée ici porte sur une quarantaine de plans locaux d'urbanisme des deux plus vastes départements franciliens (Yvelines et Seine-et-Marne). Ce sont les 50 documents d'urbanisme élaborés ou revus les plus récemment – l'étude a été réalisée en 2013 – qui ont été retenus. On a utilisé la base documentaire Veto PLU qui fournit un accès numérique au texte des PLU franciliens. Au total, c'est une base de données correspondant à l'ensemble des zones dans les PLU étudiés qui sert de support à l'analyse quantitative des changements de zonage présentée ici. Ces 1 649 zones se

décomposent en 124 zones A, 333 zones N, 263 zones AU et 373 zones U. Le travail de dépeçage porte sur les rapports de présentation des PLU. L'avantage de ces documents est de fournir une information synthétique et détaillée sur la nature des zonages adoptés et leur justification. Ils permettent également de mettre plus rapidement la main sur l'information relative à la réglementation des zonages que l'analyse détaillée des règlements. Inversement, ils ne donnent pas la réglementation applicable de manière systématique. Sur les aspects réglementaires, l'étude se limite donc à présenter des sous-échantillons de zones pour lesquelles l'information sur les règles applicables a pu être collectée.

termes de *minima* ou de *maxima*. Elles laissent parfois au pétitionnaire le choix entre plusieurs options, comme c'est le cas des règles de recul. De plus, à côté de ces règles exprimées de manière quantifiée, le règlement laisse une place importante à des notions qualitatives dont l'interprétation relève de la jurisprudence. Dans cette perspective, une étude empirique des pratiques réglementaires locales d'urbanisme revêt un intérêt particulier, car elles ne font pas l'objet d'enregistrement centralisé. Ouvrir la boîte à outils réglementaire se justifie d'autant plus, qu'à côté du rôle structurant des schémas de cohérence territoriale (et la place particulière du schéma directeur régional en Île-de-France), l'allocation des droits à construire

s'organise de manière centrale à travers les prescriptions imposées aux plans locaux d'urbanisme (lesquels sont encore très largement communaux). Il est donc nécessaire d'analyser les pratiques en matière de réglementation d'urbanisme en observant à la fois les choix effectués en matière de zonage et la manière dont sont conçus les règlements internes de ces derniers.

Les dynamiques des zonages dans les plans locaux d'urbanisme franciliens

Dans l'élaboration des documents d'urbanisme, la définition de zonages est un élément clef par lequel les conseils municipaux appliquent leur stratégie d'aménagement. Pour cerner les choix de zonage

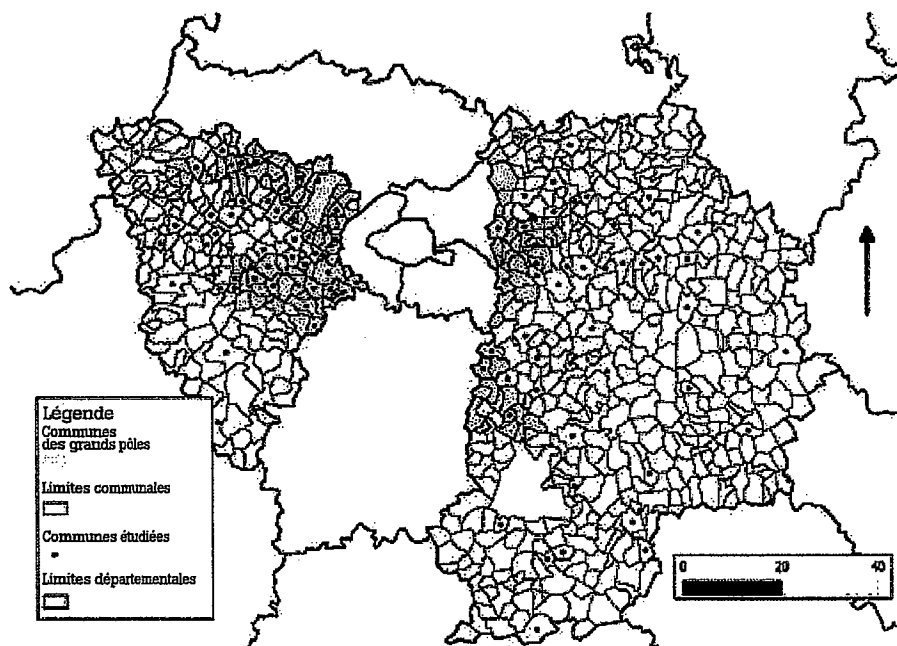
des communes, une lecture diachronique apporte un éclairage important : elle révèle la manière dont sont affectés les espaces nécessaires à l'urbanisation future et dont sont gérés les espaces déjà bâtis de façon plus ou moins diffuse. L'étude a confronté l'état du zonage dans le document d'urbanisme actuellement opposable et la situation immédiatement antérieure. Le pas de temps ainsi concerné est donc susceptible de varier en fonction du degré d'instabilité des documents d'urbanisme, la durée de vie d'un PLU variant fortement d'une commune à l'autre.

La technique du « pastillage »

L'observation des changements de zonage d'un PLU à l'autre montre que dans une proportion non négligeable (environ 8 %), les zones classées « naturelles » sont issues, en totalité ou en partie, de zones agricoles. Ce phénomène traduit le recours à la technique dite du « pastillage » consistant à instaurer des micro-zonages naturels (parfois même mono-parcellaires, voire infra-parcellaires) au sein des zones agricoles, de manière à satisfaire les demandes de droits à construire émanant des agriculteurs ou d'autres propriétaires. Cette pratique a été un temps proscrite par la jurisprudence. Elle a été réintroduite par la *loi Grenelle 2* qui a instauré des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités »⁴. La loi ALUR a validé à son tour cette technique, tout en soulignant la nécessité d'y avoir recours de manière « exceptionnelle ». Mais pour l'heure, à l'aune des documents d'urbanisme existants, le pastillage relève plus de la règle que de l'exception...

Dans le même ordre d'idées, on peut s'interroger sur le devenir des « zones d'habitat diffus » (zones NB) autorisées dans les plans d'occupation des sols, mais que les communes doivent abandonner lors du passage au plan local d'urbanisme. Les zones d'habitat diffus reclassées le sont très majoritairement sous la forme de zones urbaines (dans 72 % des cas) via l'agglomération à des secteurs urbains existants et très rarement sous la forme de zones à urbaniser (4 %). Le reclassement en zone naturelle est cependant une pratique qui est loin d'être anecdotique (24 % des cas).

Dans tous les cas de figure, la gestion des anciennes zones NB des POS, héritage d'une période où la planification était →



Carte 1 Les communes étudiées et le grand pôle urbain francilien.

4 Voir Giudicelli S., « L'encadrement de la constructibilité en zone agricole », *Revue de droit rural*, 2010, 65-77 et Graboy-Grebesco A., « La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale », *Droit administratif*, 2, 2011, pp. 78-99.

→ moins contrainte, demeure délicate, comme l'ont montré des monographies menées dans le Sud de la France⁵. Les rezonages en secteurs urbains créent des espaces urbanisés peu denses, où les permis de construire sont possibles alors que les réseaux sont insuffisants. Ils sont donc également des sources de difficultés financières potentielles pour les communes. Leur reclassement en secteurs d'urbanisation nouvelle posent des difficultés juridiques, dans la mesure où ces derniers doivent, aux termes du code de l'urbanisme, correspondre à des espaces globalement vierges de construction. Enfin, la requalification des secteurs d'habitat diffus en secteurs naturels est un important vecteur de mitage.

L'héritage des anciennes zones d'habitat diffus et la pratique du « pastillage » (micro-zones naturelles au sein des zones agricoles, destinées à allouer des droits à construire sur des terres agricoles) expliquent la présence dans de nombreux PLU, de zones naturelles largement mitées. En outre, les constructions de ces zones bénéficient fréquemment de droits d'extension (des extensions variant entre 50 et 200 m² de surfaces hors œuvre nette y sont souvent autorisées). Il faut ajouter à cela que certaines communes préfèrent conserver un classement en zone naturelle déconnecté de la réalité (alors que l'espace est largement construit) pour afficher un bilan flatteur en matière de maîtrise de l'urbanisation.

La qualification, dans le rapport de présentation, de certaines zones réglementairement « naturelles », montre leur caractère explicitement résidentiel : « secteur de faible constructibilité », « légère extension du tissu existant », « constructions existantes en bordure du cours d'eau », « habitations intégrées au périmètre du site classé »... L'urbanisation diffuse est ainsi consacrée a posteriori par des zonages plus ou moins permissifs. Ces zones naturelles d'un type particulier recouvrent des réalités variables. Il peut s'agir de petites pastilles isolées au sein de zones A ou N strictement inconstructibles. D'autres, à l'inverse, s'étendent beaucoup plus largement, comme le

montre l'analyse de leurs surfaces⁶. Or, si le « mitage réglementaire » concerne parfois des surfaces en définitive limitées⁷, il peut être qualitativement, source de perturbations importantes pour l'activité agricole⁸ et de conflits répétés⁹. Loin d'être un phénomène isolé, ce mitage se retrouve dans près de la moitié (46 sur 100) des communes enquêtées.

Choix réglementaires et densités prescrites

Le constat évoqué plus haut, suivant lequel les élus utilisent fréquemment la réglementation d'urbanisme pour orienter le développement de l'habitat vers des formes peu denses est souvent dressé au niveau local.

Mais tester la pertinence de ce constat à l'aune d'un échantillon de plans locaux d'urbanisme exige de ne pas se cantonner au seul examen

“ Le paysage réglementaire qui se dessine, c'est avant tout la récurrence de choix juridiquement contraignants en faveur de l'étalement urbain...”

des zonages, car celui-ci ne permet pas d'évaluer précisément la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal. Au-delà de la fonction générale des zonages, de multiples outils réglementaires permettent d'introduire des marges de manoeuvre par rapport à la vocation générale d'une zone (urbaine, agricole, naturelle ou à urbaniser) en édictant des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions.

Le test empirique proposé ici consiste à examiner, dans la centaine de communes enquêtées, les règlements internes des zones urbaines dédiées à l'habitat (546 zones U à vocation résidentielle ont été étudiées, en excluant les zones d'habitat collectif, d'ailleurs orientées vers une logique de densité). L'analyse a été ciblée sur cinq articles du règlement : le coefficient d'occupation des sols (COS), le coefficient d'emprise (CES), la hauteur des constructions, la

distance aux limites parcellaires et la superficie minimale des terrains constructibles. Elle porte sur les règles en vigueur à la date d'élaboration ou de révision des PLU étudiés, la loi ALUR du 24 mars 2014 ayant depuis supprimé les COS et les superficies minimales. Pour chacune de ces règles, des critères sont définis en fonction desquels on peut considérer que la forme urbaine visée est peu dense. Concernant les coefficients d'occupation des sols, les coefficients d'emprise et la hauteur des constructions, il s'agit de seuils quantifiés (un COS inférieur à 0,6 ; un coefficient d'emprise inférieur à 0,5 ; une hauteur inférieure à 12 mètres). Pour les distances aux limites parcellaires et les superficies minimales, on considère comme indicateur de faible densité le fait que ces règles soient exprimées de manière contraignante (distance minimale imposée, superficie minimale imposée) et non de manière optionnelle¹⁰.

Sur l'ensemble des zones étudiées, il apparaît que les règles synonymes de faible densité sont en effet fréquemment utilisées dans les règlements internes, mais les résultats sont contrastés suivant les règles concernées. Des COS et des coefficients d'emprise faibles sont imposés dans plus de 40 % des zones. Des règles de hauteur permettant de maintenir une forme pavillonnaire sont quant à elles prescrites dans 60 % des zones¹¹. Le recours à des superficies minimales imposées est mentionné dans la majorité des zones (80 sur 145) dans lesquelles l'information est disponible, même si dans ce cas, il convient d'être prudent, les rapports de présentation donnant moins souvent d'informations sur ce type de règle. Enfin, les distances aux limites parcellaires apparaissent moins utilisées (un quart des zones étudiées)¹².

10 Ces critères sont inspirés de l'étude de 2013 de A. Darley et A. Touati sur la densification des zones pavillonnaires. Les auteurs se sont en effet livrés à l'exercice consistant à définir des seuils correspondant à une logique « protectionniste » de conservation d'une forme urbaine peu dense : « La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines », IAU Île-de-France.

11 Les pourcentages sont calculés par rapport à l'ensemble des zones dans lesquelles l'information sur la règle applicable est disponible, qu'il s'agisse d'une information chiffrée (un COS de 0,5 par exemple) ou d'une information qualitative (la mention que le COS est inexistant ou a été supprimé, par exemple).

12 Pour les distances aux limites parcellaires, une distance est considérée comme imposée dès lors que l'énoncé de la règle ne laisse pas de marge de manoeuvre au pétitionnaire. En effet, le règlement peut soit imposer une distance (exprimée en mètres ou par référence à la hauteur de la construction), soit laisser le choix au pétitionnaire entre une implantation à distance et une implantation en limite. Dans ce dernier cas, on considère qu'une règle optionnelle n'est pas synonyme de faible densité.

5 Daligaux J., « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Études foncières*, 71, 1996, pp. 11-15.

6 Le premier quartile de l'échantillon est égal à 2,2 hectares, tandis que le 3^e quartile est de 10,3 hectares.

7 Charmes É., « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, 162, 2013, pp. 23-28.

8 Germain P., Thureau B., « Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole », *Études foncières*, 145, 2010, pp. 13-17. Martin S., Bertrand N., Rousier N., « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie et société*, 3, 2006, pp. 329-350.

9 Darly S., Torre A., « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France », *Géocarrefour*, 83-4, 2008, pp. 307-319.

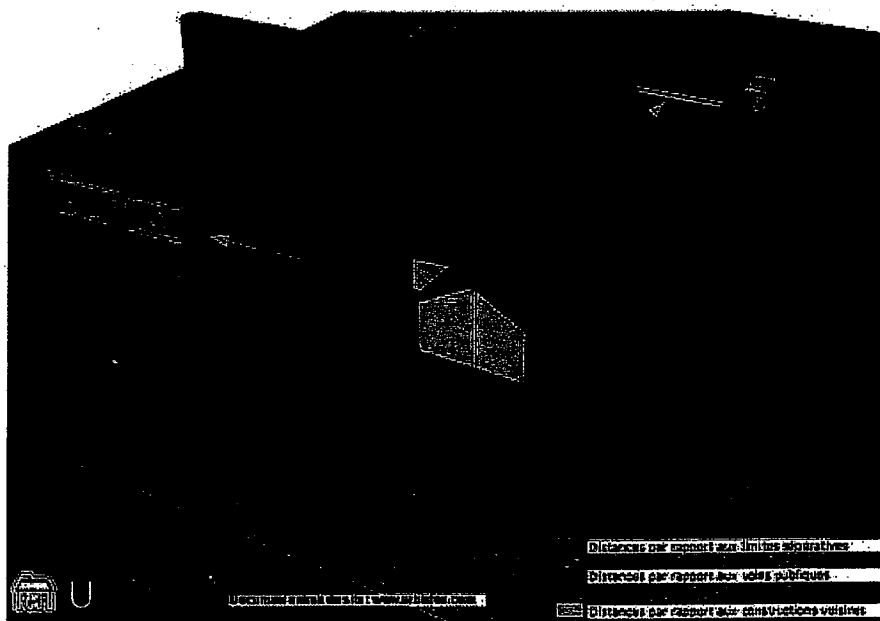


Ajoutons que les petites communes (moins de 5 000 habitants) prescrivent plus volontiers que les autres des règles de faible densité, et qu'elles les utilisent dans un nombre plus important de zones.¹³

Peu d'informations sont disponibles sur les règles applicables dans les zones à urbaniser. En effet, pour un nombre important d'entre elles, les rapports de présentation sont soit peu détaillés, soit renvoient aux modifications ultérieures du PLU lorsque l'ouverture à l'urbanisation n'est pas immédiate. Les échantillons constitués sont donc beaucoup plus petits dans ce cas et moins représentatifs. Ils semblent à première vue différer assez peu des résultats observés dans les zones urbaines. Suivant les mêmes critères que ceux cités précédemment, des COS faibles (22 zones sur 40 étudiées) et des coefficients d'emprise peu élevés (18 zones sur 28 étudiées) sont souvent observés. Dans une moindre mesure, les règles de hauteurs correspondant à une forme pavillonnaire (16 zones sur 44 étudiées) et des distances aux limites imposées (9 zones sur 28 étudiées) apparaissent également. Enfin, les superficies minimales ne sont pas absentes du tableau (13 zones sur 27 étudiées).

Le paysage réglementaire qui se dessine dans les communes franciliennes laisse donc une grande place à des règles qui orientent les pétitionnaires vers des projets de construction conformes à une trame urbaine sous-densifiée. On voit bien que la problématique saillante dans les territoires périurbains n'est ni celle d'un encadrement juridique insuffisant de la planification, ni celle de l'ineffectivité de normes trop ambitieuses. C'est avant tout la récurrence de *choix juridiquement contraignants* en faveur de l'étalement urbain qui transparait des options d'aménagement dominantes chez les élus périurbains.

Le statut particulier des règles relatives aux tailles de parcelle illustre bien le caractère stratégique du droit en la matière. Parmi les outils juridiques qui permettent d'obtenir un effet sur la densité des constructions, les prescriptions relatives aux superficies minimales des terrains constructibles sont en effet marquées par une certaine ambivalence. Assorties de conditions relatives aux divisions parcellaires, elles peuvent agir positivement sur la densité. Le plus souvent, le recours à cet instrument se traduit par une urbanisation très extensive. L'histoire récente de cet outil est symptomatique des hésitations du droit de



l'urbanisme : une première fois supprimé par la loi SRU (*solidarité et renouvellement urbain*) de 2000, il a été réintroduit par la *loi urbanisme et habitat* de 2003, pour que dix ans plus tard, la loi ALUR organise à nouveau sa suppression.

Jusqu'à ces changements récents, le recours à cette réglementation n'était possible que s'il était justifié, aux termes du code de l'urbanisme, par trois types de motifs : l'absence de réseaux d'assainissement, l'impact paysager et le maintien d'une urbanisation traditionnelle. Le premier motif concerne au premier chef les zones (urbaines ou autres) ayant hérité des anciens secteurs en habitat diffus (NB) des plans d'occupation des sols. Les deux autres motifs, par leur caractère peu contraignant et leur grande généralité, laissent des marges de manœuvre importantes pour les communes qui souhaitent recourir à ce type de prescription, alors même que les contraintes techniques liées à l'assainissement ne l'imposent pas. Or, c'est précisément ces justifications très malléables qui sont le plus souvent invoquées dans les rapports de présentations pour argumenter en faveur de ce type d'option réglementaire.

Multiplication des règles imposant de faibles densités

Considérer l'ensemble des PLU dans deux départements de la grande couronne parisienne, sur une période donnée, toutes tailles de communes confondues, amène à rendre compte de l'émiettement communal. La fréquence des choix réglementaires favorisant une faible densité est en effet pour partie la conséquence du nombre très important de petites communes sur les

territoires étudiés, à l'image du paysage institutionnel francilien (et plus généralement, français). Ces résultats traduisent donc avant tout la fréquence de pratiques réglementaires sur l'ensemble d'un territoire : une étude ciblée sur des territoires de forte concentration démographique ou migratoire, avec d'importants besoins en logement, fournirait sans doute d'autres perspectives.

Même si les pratiques réglementaires en faveur d'une faible densité sont plus répandues dans les petites communes et que ces dernières les utilisent dans un panel de zones plus large, la diversité des situations observées montre que la volonté de maintenir des formes urbaines peu denses, explique également les choix réglementaires dans bon nombre de communes de taille plus importante, des stratégies diversifiées pouvant cohabiter suivant les zones au sein d'une même commune.

La palette des règles disponibles pour créer une forme urbaine peu dense est large et les différents articles du règlement peuvent être utilisés de manière combinée. Il est donc possible de s'interroger sur l'impact du remodelage récent subi par l'architecture du règlement des zonages. L'édiction de règles de distances aux limites parcellaires, d'emprise ou encore d'espaces verts (une disposition des règlements qui n'est pas traitée ici) peut aboutir à des effets similaires à celui recherché par l'instauration de superficies minimales... outil que le législateur a voulu supprimer au nom d'effets pervers en matière d'étalement urbain et de ségrégation sociale.

13 À titre d'exemple, 56 % des zones d'habitat de l'échantillon se trouvent dans une commune de moins de 5 000 habitants, mais cette proportion monte à 66 % dans le cas des zones ayant un COS inférieur à 0,6.

Lutte contre l'étalement urbain

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 dans les grandes métropoles et par une propension des acteurs de la construction à opter pour la périurbanisation au détriment de l'intensification 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 au quotidien, à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles et à l'irréversibilité quasi systématique de l'imperméabilisation des sols.

La lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la loi Alur auxquels contribuent les mesures présentées dans cette fiche.

La loi Alur renforce tout d'abord les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et prévoit également que les SCoT et les PLU devront intégrer **une analyse des capacités de densification (1)** dans leur rapport de présentation.

La loi Alur renforce l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU en prévoyant que **le PLU (2) 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**

On observe en effet aujourd'hui dans certains PLU un surdimensionnement des zones non équipées destinées à l'urbanisation future (zones 2AU). En effet, 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.

La commission départementale de consommation des espaces agricoles qui voit son rôle consacré et ses compétences étendues et le renforcement du principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, qui contribuent également à la lutte contre l'étalement urbain, sont traitées dans des fiches spécifiques.

1. Objectifs de consommation économe de l'espace et analyse du potentiel de densification dans les SCoT et les PLU

Rappel du cadre législatif préexistant à la loi Alur

Le **SCoT** doit déjà, en application de la législation préexistante, prendre en compte l'objectif de consommation économe de l'espace et son corollaire, la meilleure gestion de la densité.

Il doit en premier lieu, dans le rapport de présentation (L.122-1-2), présenter « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

Au sein de son document d'orientation et d'objectifs (L. 122-1-5), le SCoT :

- doit fixer des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » (L. 122-1-5 II) ;
- 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 équipements mentionnés à l'article L. 111-4 [...] (ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées » (L. 122-1-5 IV) ;
- peut déterminer des secteurs où le PLU ne peut imposer une densité maximale de construction inférieure à un certain seuil (L. 122-1-5 VIII) en prenant en compte la desserte en transports collectifs et la protection environnementale ;
- peut imposer une densité minimale de construction (L. 122-1-5 IX) sous réserves de justifications particulières notamment en prenant en compte les transports en commun.

Le **PLU**, en application de la législation préexistante :

- doit présenter au sein de son rapport de présentation « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » et justifier son projet d'aménagement et de développement durables « au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCoT [...] » (L.123-1-2) ;
- doit fixer « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » par le biais de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (L.123-1-3) ;
- 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 (L. 123-1-5 III 3°).

Loi Alur : évolutions du cadre législatif

La loi Alur renforce les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorables à la densification dans les SCoT et dans les PLU en intégrant systématiquement l'étude de la densification dans les rapports de présentation des SCoT et PLU et en

précisant les obligations du PLU en matière d'analyse et d'objectifs relatifs à la consommation d'espace.

Il s'agit ainsi d'inciter à mener un débat entre tous les acteurs locaux et la population sur la densité acceptable sur le territoire du SCoT et du PLU

La définition des secteurs de densification est intégrée au **rapport de présentation du SCoT**, secteurs que **les rapports de présentation des PLU** devront eux-mêmes spécifiquement analyser.

1.1. Le champ d'application

L'article L. 122-1-2 est modifié, il intègre un nouvel alinéa qui prévoit que **le rapport de présentation du SCoT « identifie**, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces **dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification** et de mutation en application de l'article L. 123-1-2 ».

En application de l'article L. 123-1-2 modifié, le **rapport de présentation du PLU « 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 ».

La loi articule donc les 2 niveaux de planification sur ce sujet. En l'absence de SCoT, les PLU 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.

Lorsque le territoire est couvert par un SCoT, c'est celui-ci qui identifie les secteurs où une approche qualitative du territoire par le paysage et l'architecture démontre le potentiel et l'intérêt d'une densification et/ou d'une mutation du tissu existant, permettant aux PLU de concentrer les études plus fines de capacité sur ces secteurs.

Le rapport de présentation du PLU 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 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.

La loi Alur précise dans l'article L. 123-1-2 la durée sur laquelle doit porter **l'analyse de la consommation d'espace passée**. Cette présentation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, porte sur les **« dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision** du document d'urbanisme ». Cette analyse pourra s'appuyer sur les différentes sources accessibles en matière de consommation d'espace (cf. le site du CEREMA sur la consommation d'espace) et porter sur les années disponibles au moment de l'élaboration du diagnostic.

De plus, la loi Alur demande désormais au PADD du PLU de fixer un objectif **chiffré** de modération de la consommation d'espace, à l'instar de ce que doit faire le DOO du SCoT et en lien avec l'analyse de la consommation passée.

1.2. Entrée en vigueur

1.2.1 Entrée en vigueur immédiate

L'entrée en vigueur de ces dispositions est effective depuis le 27 mars 2014. **Toutes les procédures d'élaboration ou de révision d'un SCoT ou PLU initiées après la publication de la loi devront intégrer ces nouvelles mesures.**

Elles ne nécessitent pas de dispositions réglementaires d'application.

1.2. 2 Dispositions transitoires

L'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi, **demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date (le 26 mars 2014).**

L'article L. 123-1-2 du même code, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la date de publication de la présente loi, **demeure applicable aux procédures en cours si le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables a eu lieu avant cette date (le 26 mars 2014),** ou, lorsque ce débat n'est pas exigé, avant la date de notification aux personnes publiques associées.

Les SCoT et PLU déjà approuvés intègrent ces nouvelles dispositions dans un délai raisonnable. La portée de cette analyse de densification nécessitera une modification de l'ensemble du document lors de sa prochaine révision.

2. Ouverture à l'urbanisation d'une zone par révision ou modification motivée du PLU

La loi Alur renforce 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 ».

2.1. Le champ d'application

Les procédures de modification et révision du PLU pour ouvrir des zones à l'urbanisation sont modifiées.

2.1.1 Extension de l'obligation de révision du PLU pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU de plus de 9 ans.

L'article L.123-13 est modifié. Est ajouté un 4° au I de l'article relatif à l'obligation de révision du PLU.

Le 4° de l'article L. 123-13 prévoit **l'obligation de réviser le PLU pour toute ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de neuf ans** sauf si la commune ou l'EPCI, directement ou par le biais d'un opérateur foncier, a réalisé des acquisitions foncières significatives.

Le I de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme issu de la loi Alur devient donc :

I.-Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage :

1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;

2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

[...]

La date de création de la zone 2AU s'apprécie en fonction de la date de sa création initiale par le document d'urbanisme. Toutefois, une révision générale du PLU qui maintient une zone 2AU préexistante constitue pour celle-ci le nouveau point de départ du délai, à l'instar de ce qui est prévue pour le bilan du PLU par l'article L.123-12-1.

Les acquisitions foncières prises en compte seront celles réalisées par la collectivité ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier, quelle que soit l'ancienneté de ces acquisitions. Ainsi, une commune qui a acquis une part significative du foncier d'une zone 2AU ne se verra plus opposer cette disposition, y compris si elle ouvre la zone à l'urbanisation plus de 9 ans après avoir acquis les terrains.

Le caractère significatif des acquisitions n'est pas défini par la loi : chaque collectivité devra donc évaluer elle-même si ce critère est rempli. Pour cela, elle se référera aux objectifs de la mesure, tels que rappelés dans l'encadré ci-dessous. Dès lors que les acquisitions opérées sont de nature à démontrer l'intention de mettre en œuvre le projet de territoire porté par le PLU, elles ont un caractère significatif.

Dans le même état d'esprit, il convient d'interpréter sagement la notion d'opérateur foncier. Un opérateur, quel que soit son statut et sa vocation principale, qui acquiert du foncier dans une zone 2AU pour mettre en œuvre le projet du PLU pour cette zone en accord avec la collectivité compétente, doit être considéré comme répondant aux conditions posées par la loi.

L'objectif porté par Alur est de limiter le surdimensionnement des zones à urbaniser qui au final pèse sur la capacité à mobiliser les capacités de densification mais sans nuire aux projets concrets et aux opérations de construction en cours de montage.

2.1.2 Ajout d'une délibération motivée pour une modification du PLU visant à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone

L'article L. 123-13-1 **ajoute à la modification du PLU** afin d'ouvrir une zone à l'urbanisation **l'obligation d'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 zones** ».

L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi Alur est donc le suivant :

« Sous réserve des cas où une révision s'impose en application des dispositions de l'article L. 123-13, le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage de modifier le règlement les orientations d'aménagement et de programmation **ou le programme d'orientations et d'actions**.

La procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du maire qui établit le projet de modification et le notifie au préfet et personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L. 121-4 avant l'ouverture de l'enquête publique ou, lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article L. 123-13-3, avant la mise à disposition du public du projet.

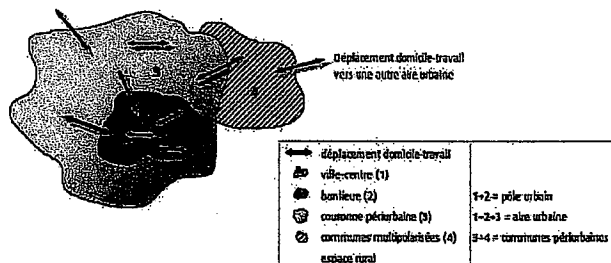
Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones. »

La délibération motivée doit constituer une justification de l'ouverture à l'urbanisation de la zone au regard des capacités d'urbanisation résiduelles. Cet article vise à s'assurer que la collectivité a évalué au préalable que le projet n'aurait pas pu être réalisé, dans des conditions de faisabilité proches, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser déjà ouverte à l'urbanisation. Il s'agit de contribuer ainsi à limiter le poids de l'urbanisation périurbaine au détriment de l'utilisation rationnelle des dents creuses et secteurs inexploités des zones déjà urbanisées, en vérifiant que cette analyse a bien eu lieu.

(...)

VILLE DURABLE ET URBANISME FICHE 1

ÉTALEMENT URBAIN



Les déplacements domicile-travail selon le zonage INSEE

« Étalement urbain : où est le problème ? » CEREMA -
Direction Territoires et ville - Juillet 2014

DE QUOI S'AGIT-IL ?

L'étalement urbain est le phénomène, initié au début des années 1970, qui caractérise la tendance à l'accroissement et au développement des aires urbaines vers la périphérie, au profit d'habitats de type peu dense (habitat individuel et banlieue pavillonnaire). Ce phénomène peut avoir des conséquences variées notamment en matière d'artificialisation des espaces, de consommation d'énergie, d'effets sur la biodiversité ou encore de pollution de l'air et d'émissions de gaz à effet de serre via les déplacements engendrés¹.

QUEL LIEN EXISTE ENTRE DENSITÉ URBAINE ET QUALITÉ DE L'AIR ?

Les causes de l'étalement urbain sont multiples. Il résulte de l'interaction de plusieurs facteurs socio-économiques et de contraintes spatiales et environnementales à l'échelle locale. Certaines préférences en matière d'habitat (accès à l'habitat individuel) et de transports (possession d'un véhicule personnel) prennent part à l'accélération de l'étalement urbain. Il a été établi que les déplacements quotidiens domicile-travail ou domicile-études dans les zones moins denses impliquent l'utilisation de véhicules et de transports en communs qui accentuent la mobilité. Ceci engendre un phénomène de congestion du trafic.

La densité urbaine, au contraire, implique le constat suivant : une densité de population plus élevée permet de réduire la distance des déplacements induits quotidiennement par personne et limite de surcroît la pollution liée aux transports. Il faut toutefois rester vigilant car une densité trop élevée peut également conduire au phénomène de congestion dans les transports. Ce qui impacte de façon négative l'exposition des populations vis-à-vis de la pollution atmosphérique qui pourrait, par exemple, se traduire au niveau local par une dégradation de la qualité de l'air au sein des bâtiments. Une densification trop importante en matière d'habitat pourrait être également préjudiciable vis-à-vis des émissions liées au besoin de chauffage dans les bâtiments. Ainsi, il est nécessaire dans une telle démarche de proposer une offre de déplacement en adéquation avec les objectifs de limitation de l'étalement urbain. Par exemple, afin d'inciter à l'utilisation des transports en commun et de modes doux favorables à la qualité de l'air et de limiter l'exposition des populations à la pollution.

QUELLES ACTIONS, APPLICABLES À MON TERRITOIRE, PRENNENT EN COMPTE LA GESTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN ?

Le Nord - Pas-de-Calais concentre une grande part de sa population au niveau de zones urbaines (76 %). Depuis le début des années 2000, Lille ainsi qu'une grande partie de sa banlieue proche se redensifient de manière plus prononcée que les espaces périurbains limitrophes. La majeure partie des autres grands pôles de la région comme Dunkerque, Calais, Boulogne-sur-Mer et Saint-Omer connaissent eux un exode des centres villes accompagné d'un étalement urbain (INSEE). Pour faire face à ce constat, des outils de planification sont élaborés à différentes échelles sur le territoire comme les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), les PLU (Plan Local d'Urbanisme), les PDU (Plan de Déplacement Urbain) et d'autres documents tels que les SRCAE (Schémas Régionaux Climat Air Énergie) et les PCET (Plan Climat Énergie Territorial). Leur articulation ainsi que la prise en considération de l'étalement urbain sur le territoire, sont des moyens de lutter contre le phénomène.

1/ MEDDTL/CRDALN - L'étalement urbain en France - Synthèse documentaire - Février 2012.

POUR ALLER PLUS LOIN

La loi Grenelle 2 (loi du 10 juillet 2010) portant engagement national pour l'environnement renforce la considération au sujet de l'étalement urbain à l'intérieur des documents d'urbanisme tels que les SCoT et les PLU. Cette loi, en faveur d'un aménagement cohérent et économe de l'espace, permet de doter les documents d'urbanisme d'outils leur permettant d'agir sur des thématiques liées aux déplacements et transports, à l'emploi, à l'habitat ou encore au commerce qui influencent directement ou indirectement la qualité de l'air.

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIAL (SCOT) DE LA RÉGION URBAINE DE GRENOBLE (RUG)

Approuvé en décembre 2012, le SCoT de la région urbaine de Grenoble intègre à la fois la question de la qualité de l'air et de l'exposition des populations à la pollution atmosphérique, mais aussi les problématiques liées à l'urbanisme.

QUALITÉ DE L'AIR SUR L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE

Dans son bilan sur la qualité de l'air de 2013 Air Rhône-Alpes a évalué la qualité de l'air sur l'agglomération grenobloise. Du fait de sa topographie et de sa climatologie particulière (vallée alpine) et des activités humaines (trafic, industrie, chauffage), l'agglomération est soumise à la pollution atmosphérique. En 2013, le territoire a certes enregistré une amélioration de la qualité de l'air par rapport à l'année 2004, mais ne respecte cependant pas les valeurs limites réglementaires pour 3 polluants : le dioxyde d'azote, les particules PM₁₀ et l'ozone. En matière d'exposition de la population, ces dépassements ont un caractère préoccupant du fait des impacts sanitaires qu'ils sont susceptibles d'engendrer.

ORIENTATIONS DU SCOT EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Elaboré en vue d'établir les règles qui permettent d'atteindre les objectifs et orientations stratégiques du SCoT, le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) propose des recommandations et des modalités à mettre en œuvre concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Ce dernier contient des orientations permettant de concilier intensification urbaine et limitation de l'exposition de la population aux pollutions atmosphériques et aux nuisances sonores.

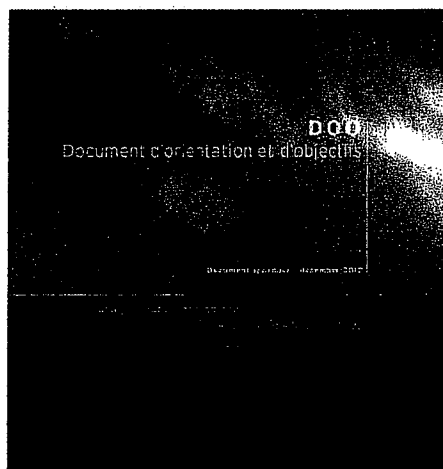
Ces orientations, destinées à être intégrées dans les documents d'urbanisme locaux et appliqués aux projets d'aménagements, impliquent² :

LA RÉDUCTION À LA SOURCE DES POLLUTIONS ATMOSPHÉRIQUES ET DES NUISANCES SONORES	LA PRÉVENTION DE L'EXPOSITION DE LA POPULATION AUX POLLUTIONS ATMOSPHÉRIQUES ET AUX NUISANCES SONORES
Réduction des émissions liées aux trafics ● Réduire le trafic de poids lourds et optimiser les transports de marchandises ; ● Développer des offres alternatives à l'automobile (transports en commun, modes actifs, covoiturage, etc.) et réduire le trafic automobile ; ● Limiter les impacts sur la qualité de l'air et le bruit lors de la programmation et la mise en œuvre de nouvelles infrastructures de transports.	Pour les zones urbaines déjà bâties non loin de voies génératrices de pollution atmosphérique et sonore ● Interdire toute nouvelle implantation d'activité économique ou d'équipement qui aggraverait la situation au regard de la qualité de l'air et des nuisances sonores ; ● Protéger les établissements recevant un public sensible en installant des protections contre les nuisances sonores et/ou des systèmes de traitement de l'air intérieur ; ● Rendre possible une délocalisation des établissements vers des lieux moins exposés.
Réduction des émissions liées aux activités économiques Prévoir un éloignement entre les zones de développement de l'habitat et les sites accueillant ou susceptible d'accueillir des activités économiques qui génèrent la dégradation de la qualité de l'air.	Pour toute opération d'urbanisme située aux abords de voies génératrices de pollution atmosphérique et sonore Prendre en compte les contraintes en lien avec la pollution atmosphérique et concevoir l'opération en ne dégradant pas les conditions de dispersion des polluants (ex : ne pas générer de rues canyon).

Ces orientations doivent être combinées avec celles qui traitent de l'organisation des déplacements et qui visent notamment à :

- Améliorer les conditions de déplacement sur les longues distances ;
- Concevoir une offre de déplacement pour une organisation plus équilibrée des déplacements.

Le SCoT de la région urbaine de Grenoble traite également de questions plus larges dans une perspective de réduction de l'étalement urbain et de la consommation de l'espace, et ce en matière de logement, de consommation de foncier selon le type d'habitat ou encore d'espaces préférentiels de développement.



Document d'orientation et d'objectifs du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble
www.region-grenoble.org

2 / Agence d'urbanisme de la région grenobloise – D.O.O : Document d'Orientations et d'Objectifs – Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Urbaine de Grenoble – Décembre 2012.

LA DÉMARCHE LILLOISE DES DIVAT - DISQUES DE VALORISATION DES AXES DE TRANSPORTS COLLECTIFS

C'est dans le cadre de la révision du plan de déplacement urbain intercommunal (PDU 2010-2020) sur le territoire de Lille Métropole que la démarche des disques de valorisation des axes de transports collectifs (DIVAT) est apparue. Celle-ci s'intègre parfaitement au concept de « ville intense » selon lequel une ville maîtrise son étalement urbain en s'appuyant sur une valorisation de ses équipements, services et réseaux de transports. La démarche traduit ainsi une volonté de mettre en œuvre une articulation entre urbanisme et transports dans un contexte de développement durable et plus précisément de lutte contre l'étalement urbain.

QUE SONT LES DIVAT ?

Les DIVAT permettent d'identifier les sites à potentiel urbain autour des axes de transports pour lesquels des principes d'amélioration en termes d'accessibilité, de mobilité et de développement urbain peuvent être intégrés notamment afin de faire face à l'étalement urbain. Le terme désigne plus particulièrement un disque de 500 mètres de diamètre, centré sur une station de transport public lourd que constituent le métro, le tramway ou encore le train et le bus. On distingue les DIVAT en fonction de la qualité et du niveau de service de l'axe de transports collectifs auxquels ils sont rattachés ainsi qu'en fonction des spécificités du territoire dans lesquels ils sont ancrés.

CONTENU DES DIVAT

Des propositions d'actions au sein des DIVAT ont été formulées autour de six axes, qui concernent des questions en matière de foncier (stratégie foncière adaptée au DIVAT), de stratégie urbaine et d'évolutions à intégrer aux documents de planification urbaine

(densités minimales, abandon ou augmentation du coefficient d'occupation des sols). D'autres pistes ont été également mises en avant et visent à améliorer l'offre et le service de transports collectif (fréquences, capacité du matériel roulant sur certaines lignes), à favoriser les modes de déplacements doux en partance et vers les transports en commun (itinéraire de mobilité douce) ou encore à adapter le stationnement des véhicules particuliers et des vélos (normes et règles en matière de stationnement).

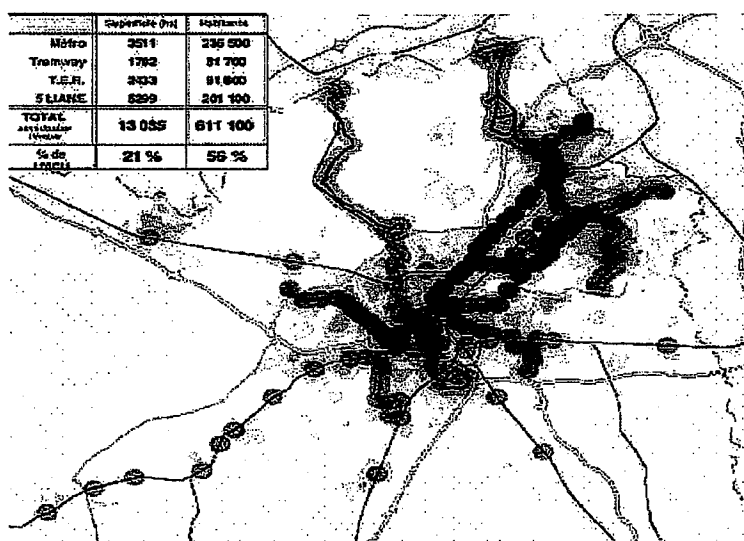
Les actions proposées sont à terme intégrées aux documents de planification comme dans le futur SCoT, le Programme Local de l'Habitat et lors de la révision du PLU. Les actions proposées en matière de DIVAT sont directement intégrées dans le PDU.

LES DIVAT EN FAVEUR D'UNE MOBILITÉ DOUCE

Des actions ont été instaurées dans le PDU en faveur du report de mobilité de l'automobile vers les modes doux (marche et vélo). La marche étant le deuxième mode de déplacement utilisé par les habitants au sein de Lille Métropole, l'objectif est de renforcer l'utilisation de ce mode de déplacement tout en développant les transports collectifs et le vélo. A titre d'exemple, il est proposé d'améliorer des itinéraires pour les piétons plus confortables et plus sûrs notamment pour les personnes à mobilité réduite en créant, d'ici 2020, 100 km d'itinéraires accessibles au sein des DIVAT pour faciliter l'accès au réseau des transports collectifs.

Ces actions sont bénéfiques pour la qualité de l'air car elles incitent à se déplacer autrement et mettent l'accent sur les modes de déplacements à moindre impact sur l'environnement.

	Densité de population	Population
Métro	3511	299 590
Tramway	1762	81 700
T.E.R.	2433	91 600
LIANE	8299	201 100
TOTAL	13 055	611 100
% de la population	21 %	56 %



Territoire couvert par les DIVAT

Densité de population
 > 10 habitants par hectare - 30
 < 10 habitants par hectare

Typologie de DIVAT
 DIVAT Métro
 DIVAT Tramway
 DIVAT TER
 DIVAT LIANE Urbaine
 DIVAT LIANE Intermunicipale

Répartition des Disques de Valorisation des Axes des Transports (DIVAT) autour des stations de métro, train, tramway, LIANE de Lille

Document de la Métropole Européenne de Lille - Avril 2009

PROJET SESAME : LIENS ENTRE FORMES URBAINES ET PRATIQUES DE MOBILITÉ

Le projet mené par le Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les transports urbains (CERTU) a eu en partie pour objectif d'aider à la définition des politiques urbaines et d'en évaluer les impacts associés par le biais d'indicateurs.

Une liste de 500 indicateurs a été établie pour plusieurs domaines incluant les pratiques de déplacements, l'offre de transports, l'occupation des sols et les impacts sur l'environnement. Des données qualitatives ont également été rassemblées à propos des politiques de transports mises en œuvre au niveau local. Les indicateurs ont ensuite permis de construire une base de données pour 57 agglomérations européennes en France, en Allemagne,

aux Pays-Bas, en Suisse, ainsi qu'en Espagne. Leur analyse a abouti à l'élaboration de conclusions quant à l'impact de décisions ou de politiques de transport et d'urbanisme mises en œuvre ou à l'état de projet.

Les points de conclusion mis en avant sont en faveur d'un accroissement de la densité urbaine au sein des agglomérations, d'une structuration du développement urbain autour d'un nombre limité de pôles affichant une bonne desserte en transport en commun ainsi que par la route, d'une amélioration de l'offre de transports publics ou encore d'une incitation aux modes de transports doux.

LA PRISE EN COMPTE DE LA QUALITÉ DE L'AIR À L'ÉCHELLE LOCALE : EXEMPLE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE VILLEPINTE

La commune de Villepinte n'échappe pas au phénomène d'étalement urbain. A l'échelle de l'intercommunalité, le territoire de Villepinte ne possède pas de SCoT et les documents qui s'imposent à son PLU sont le schéma directeur de la région Île-de-France (SRDIF) ainsi que son plan de déplacements urbains (PDUF). Dans un contexte où les déplacements ne cessent de croître, ce dernier a pour objectif de réduire la part des déplacements en voiture et deux roues en y associant un accroissement de l'utilisation des modes actifs et des transports en commun. Les orientations contenues dans le PLU participent localement à la préservation de la qualité de l'air.

Les données INSEE indiquent que malgré un réseau de transports collectifs développé (du fait d'une forte densité de population), la voiture est le mode de transport le plus utilisé par les habitants de Villepinte pour leurs déplacements domicile-travail (55%). La commune est fournie en matière de gares et de lignes de bus cependant leur utilisation par les usagers est freinée par une desserte non optimale rendant l'offre inadaptée. Elle a également identifié un manque de cohérence et de continuité dans les itinéraires dédiés à l'utilisation des modes doux bien que les conditions soient favorables à la pratique du vélo et de la marche (faibles variations topographiques et taille de la commune). Ces usages ont un impact potentiellement négatif sur la qualité de l'air.

La qualité de l'air est l'une des thématiques prise en considération :

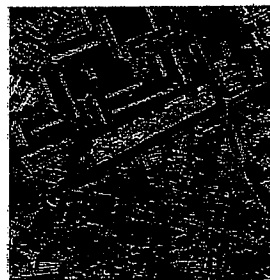
INCIDENCES POSITIVES	INCIDENCES NÉGATIVES	TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE DANS LE PLU / MESURES COMPENSATOIRES
Création d'un secteur mixte générateur d'activités commerciales et de services à l'échelle du quartier qui permet de limiter les déplacements motorisés.	Apparition de flux de déplacement supplémentaires à prévoir incluant des transports motorisés.	• Réserver un emplacement afin d'élargir le boulevard en vue d'accueillir un transport collectif en site propre ; • Développer des liaisons douces dans les aménagements futurs ; • Mettre en place un apaisement de la circulation pour les voies automobiles au sein du secteur (réduction de vitesse et modification des normes de stationnement).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), deuxième document du PLU, est en faveur des infrastructures de transports collectifs et souhaite renforcer les liaisons entre quartiers. En matière de mobilité, il s'agit d'encourager les déplacements actifs et doux et les transports en commun. L'aménagement proposé est en adéquation avec les objectifs du PADD. En effet, l'implantation de commerces induirait une proximité des services qui serait synonyme de report modal vers les modes de transports doux et/ou les transports en commun.

CE QU'IL FAUT RETENIR...

L'étalement urbain est un phénomène complexe aux causes multiples dont les conséquences ne sont pas sans incidences en matière de pollution et d'exposition des populations. Pour y faire face, des solutions sont mises en application. La loi Grenelle 2 et les différents documents de planification existants (SCoT, PLU et PDU) en sont l'illustration et vont en ce sens. Ils contiennent notamment des mesures en faveur de la densification des aires urbaines. En matière de mobilité il s'agit surtout de diminuer l'utilisation de l'automobile au profit des transports en commun et de développer des solutions de mobilité douces, lesquelles sont à la fois moins impactantes sur la qualité de l'air, puisqu'elles

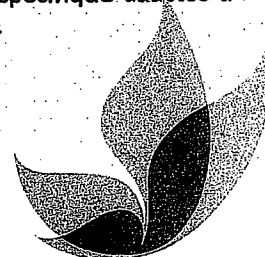
permettent une réduction des émissions de polluants, et bénéfiques pour la santé en favorisant les possibilités de pratiquer des activités physiques. Par ailleurs, en raison des spécificités inhérentes à chaque région urbaine (dynamique sociale et économique, caractéristiques géographiques particulières) il n'existe pas de solution universelle permettant de stopper la progression du phénomène d'étalement. Il convient alors d'étudier et de mettre en place une stratégie spécifique adaptée à l'environnement urbain en question.

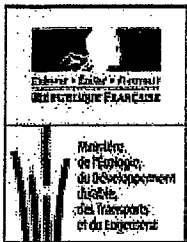


Localisation du site entre le parc de la Noue et le boulevard Ballanger
faisant l'objet d'une requalification
Rapport de présentation du PLU de la ville de Villepinte - 3^e partie

ORIENTATIONS EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Le PLU comporte des orientations qui vont dans le sens de la densification et du renouvellement urbain. Au cœur même du tissu urbanisé de la commune, une zone a été identifiée le long d'un boulevard pouvant faire l'objet d'un aménagement. Le site correspond à une bande enherbée considérée comme zone mixte susceptible d'accueillir des équipements commerces et services. La parcelle n'est pas intégrée au réservoir de biodiversité de la commune et d'un point de vue paysager elle n'est dotée d'aucune fonction particulière. Les incidences positives et négatives sur l'environnement ont été recensées et des dispositions réglementaires et/ou des mesures correctives sont prises dans le PLU vis-à-vis de ces dernières.





L'étalement urbain en France

Synthèse documentaire

Réalisée par :

Robert Laugier, ingénieur consultant indépendant

robert-laugier@orange.fr, <http://laugier.robert.free.fr/>

Février 2012

Introduction

D'autres termes qu'étalement urbain sont parfois utilisés pour qualifier ou définir l'extension urbaine. Différentes approches tentent de l'évaluer. Plusieurs causes ont été identifiées pour ce phénomène, notamment des choix résidentiels des ménages souvent dictés par les évolutions des marchés immobilier et foncier, et des facilités de déplacement. Et de fait, l'étalement urbain se traduit par l'avancée de l'urbain sur le territoire rural, donc par l'artificialisation des sols, avec des conséquences sur l'environnement, sur le paysage, sur l'organisation des territoires. L'augmentation des déplacements qui accompagne l'étalement urbain se traduit en émissions de gaz à effet de serre.

Se pose alors la question de la durabilité de ces processus, d'où la volonté de lutter contre l'étalement urbain ou de mieux maîtriser l'aménagement comme l'affirme la loi Grenelle 2. Les actions peuvent s'appuyer sur les documents d'urbanisme, sur la politique foncière, sur la fiscalité, ou sur des mesures de protection des espaces naturels et agricoles. L'étalement urbain pose aussi la question de la recherche des meilleures formes urbaines : doivent-elles être plus denses ? Ce ne semble pas si certain. Face à la complexité du phénomène et du jeu des acteurs en présence, face aussi aux variations de conjoncture, certains choix ou orientations peuvent s'avérer, si ce n'est contreproductifs, du moins incertains quant aux résultats.

Connaissance de l'étalement urbain

Définitions de l'étalement urbain et autres notions

L'étalement urbain est la propension des agglomérations urbaines à croître et se développer sur de beaucoup plus larges périmètres. Si certains utilisent indifféremment ce terme et celui de périurbanisation, d'autres font la distinction : l'étalement urbain est une extension urbaine en continuité avec la ville compacte, la périurbanisation une extension urbaine en discontinuité.

L'Agence Européenne de l'Environnement décrit l'étalement comme la forme physique d'une expansion en faible densité des grandes régions urbaines, sous l'effet de conditions de marché, et principalement au détriment des surfaces agricoles avoisinantes.

D'autres termes peuvent apparaître pour rendre compte, à quelques nuances près, des phénomènes d'artificialisation des sols et d'étalement urbain : tache urbaine, desserrement urbain, périurbanisation, rurbanisation.

La notion d'étalement urbain est souvent utilisée en urbanisme pour décrire une extension des surfaces urbanisées, souvent sous la forme d'un habitat pavillonnaire de faible hauteur avec des jardins. Mais ce phénomène ne se traduit pas forcément par la transformation de communes rurales en communes urbaines, car l'habitat d'une commune peut s'étendre sans accroissement de sa population.

L'étalement urbain est une forme de croissance urbaine mais ne doit pas être confondu avec elle : la croissance urbaine peut se réaliser sans nécessaire augmentation de la surface de l'aire urbaine, mais par densification du tissu urbain existant.

L'étalement urbain implique une artificialisation de sols, mais l'inverse n'est pas vrai puisque l'artificialisation des sols concerne des espaces non bâtis (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.) qui peuvent se situer en dehors des aires urbaines ou à la périphérie des villes ou des villages.

Histoire du processus

Initié à partir du milieu des années 1970 avec la banalisation de l'automobile et par des ménages assez jeunes avec enfants, l'étalement urbain s'est poursuivi par une suite de déferlement de vagues de formation de couronnes périurbaines successives autour des agglomérations françaises, parfois encouragées par des mesures d'urbanisme ou de financement du logement. Au total, l'étalement urbain correspondit à une sortie massive des agglomérations des classes moyennes en revenus et en âge.

Si l'étalement urbain se traduit, entre autres, par une forme de dé-densification de l'urbain, et si la densification est du coup, comme on le verra, considérée comme un moyen de lutter contre l'étalement urbain, on peut observer que la densité a été associée dans le passé à des perceptions et des préconisations différentes selon les contextes historiques.

En effet, à partir de la fin du XVIII^e siècle et avec l'émergence du courant hygiéniste, la densité est synonyme d'insalubrité. Dans les années 1945-1970, la densité est utilisée comme instrument de rationalisation du territoire. Dans les années 1970-1990, le souci de la qualité de la vie et de la protection de l'environnement aboutissent au rejet des grands ensembles et à l'arrêt de leur construction. S'opère alors une véritable politique de dé-densification des centres villes, mais aussi une prolifération des maisons individuelles. Les années 1990 voient l'avènement du paradigme du développement durable et les enjeux environnementaux mondiaux remettent la densité urbaine au goût du jour.

En France, l'étalement urbain a pris des formes différentes selon les périodes. A l'étalement urbain organisé sous forme de ZUP (Zone à urbaniser en priorité) de 1958 à 1968 grâce à un forte engagement politique de l'Etat, a succédé un étalement urbain de fait sous forme d'opérations individuelles groupées ou dispersées qui s'accompagne de l'émergence progressive de nouvelles unités urbaines et par une décroissance du nombre de communes rurales.

La plus forte explosion des territoires urbanisés (au sens de surface des communes urbaines) a eu lieu entre 1962 et 1968 : 20.000 km² en 6 ans, soit près de 40% en plus. Ce chiffre n'a évolué que de 30.000 km² au cours des trente années suivantes.

Constats démographiques et géographiques

Cherchant à définir quantitativement la périurbanisation, l'INSEE s'est appuyé sur des notions démographiques et de localisation de l'emploi. Puis, face à la disparition de la frontière nette entre le rural et l'urbain, l'INSEE a conçu la notion d'aire urbaine comme ensemble de deux parties : une partie agglomérée ou pôle urbain qui est une unité urbaine d'au moins 5.000 emplois, et une couronne périurbaine qui contient toutes les communes contigües où 40% des personnes actives et travaillant hors de leur commune de résidence, travaillent dans cette même aire urbaine (donc dans le pôle urbain ou sa couronne périurbaine).

Toutefois, ces critères quantitatifs s'avèrent arbitraires et pas forcément pertinents puisque, du fait des possibilités de mobilité, des habitants d'une couronne périurbaine peuvent travailler dans une autre aire urbaine.

Les définitions de l'INSEE

- Une **unité urbaine** est une commune ou un ensemble de communes dont plus de la moitié de la population réside dans une zone agglomérée de plus de 2.000 habitants, et présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci selon un processus itératif.
- On distingue les **grandes aires urbaines** basées sur des pôles d'au moins 10.000 emplois, les **aires moyennes** basées sur des pôles de 5.000 à 10.000 emplois, et les **petites aires** basées sur des pôles de 1.500 à 5.000 emplois.
- Les **communes multi-polarisées** des grandes aires urbaines sont les communes situées hors des aires, dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. Elles forment avec elles un ensemble d'un seul tenant appelé espace des grandes aires urbaines.
- L'ensemble constitué par les couronnes des grands pôles urbains et les communes multi-polarisées des grandes aires urbaines, forme l'**espace périurbain**.

Les couronnes périurbaines

Au cours des quatre dernières décennies, les couronnes périurbaines des villes françaises se sont à la fois étendues et densifiées :

- Entre 1962 et 1975, les banlieues des pôles urbains se densifient, connaissant une croissance démographique de 2,8% de 1962 à 1968, 2,2% entre 1968 et 1975.
- A partir de 1975, la population croît rapidement dans les couronnes périurbaines, une période de périurbanisation qui reste intense jusqu'en 1990 (2,2% par an de 1975 à 1982, 1,7% de 1982 à 1990) mais la croissance des villes-centres ralentit fortement et elles perdent de la population.
- Depuis 1990, les taux de croissance de la population des villes-centres, des banlieues et des couronnes périurbaines tendent à se rapprocher. La périurbanisation se poursuit à un rythme inférieur à celui des années antérieures (1% dans les années 1990, 1,3% en 1999).

L'évolution de population des couronnes des grandes aires urbaines entre 1999 et 2008 peut être décomposée en un effet de densification (croissance de la population à périmètre constant) et un effet d'extension territoriale (rattachement de nouvelles communes à l'aire).

La limite extérieure de la zone périurbaine

La limite extérieure de la zone périurbaine des unités urbaines de plus de 100.000 habitants a tendance à s'éloigner du centre ville, ce qui correspond bien à l'une des perceptions que l'on peut avoir de l'étalement urbain. Pour une large majorité des villes, c'est au début des années 1970 que l'extension spatiale a été la plus intense. Depuis le début des années 1990, cette limite urbaine n'évolue que très faiblement.

Le poids des aires urbaines

Elaboré à partir du recensement de la population de 2008, le nouveau zonage des aires urbaines de 2010 définit, à partir des déplacements domicile-travail, un espace des grandes aires urbaines. En France métropolitaine, cet espace est structuré autour de 230 unités urbaines offrant chacune plus de 10.000 emplois. De 1999 à 2008, l'espace des grandes aires urbaines s'est fortement étendu (+39,2%) et représente près de la moitié du territoire (46,1%) contre un tiers dix ans auparavant. Cet espace englobe 80% de la population et des emplois. L'espace périurbain (couronnes et communes multipolaires des grandes aires) englobe à présent plus du tiers du territoire métropolitain (38%) et presque un quart de la population.

Communes urbaines, communes rurales

Entre 1999 et 2010, la surface du territoire urbain en France métropolitaine s'est accrue de 19%, passant de 100.000 à 119.000 km². Sur les 36.750 communes, 7.227 sont considérées comme urbaines en 2010, c'est-à-dire comme appartenant à une unité urbaine. 1.500 sont des villes isolées (elles constituent une unité urbaine à elles seules). 6.175 sont regroupées en unités urbaines multi-communales ou agglomérations. 1.368 communes qui étaient rurales en 1999, sont devenues urbaines, pendant que 100 communes urbaines sont devenues rurales.

Etalement = dé-densification

L'étalement urbain se traduit par une diminution de la densité de population de l'espace urbain : on compte aujourd'hui 400 habitants au km² en moyenne dans l'espace urbain, contre 600 jusqu'en 1962.

(...)

Causes de l'étalement urbain

L'étalement urbain se produit sous l'effet d'interactions socio-économiques avec des contraintes spatiales et environnementales locales. Il s'accélère avec l'amélioration des réseaux de transport et de la mobilité. Des facteurs micro- et macro-socio-économiques interagissent : les moyens de transport, le marché foncier, les préférences individuelles de localisation résidentielle, les évolutions démographiques, l'attractivité des régions urbaines, et l'application de politiques de planification d'utilisation des sols aux échelles locale et régionale.

Moteurs de l'étalement urbain [20]		
Facteurs macro économiques • Croissance économique • Mondialisation • Intégration européenne	Facteurs démographiques • Croissance démographique • Augmentation de la taille du ménage	Problèmes urbains • Mauvaise qualité de l'air • Bruit • Appartements petits • Insécurité • Problèmes sociaux • Manque d'espaces verts • Mauvaise qualité des établissements scolaires
Facteurs micro-économiques • Augmentation du niveau de vie • Coût du foncier • Disponibilité de terres agricoles bon marché • Compétition entre municipalités	Préférences résidentielles • Plus d'espace par personne • Préférences de logement Transports • Possession d'une automobile • Disponibilité des routes • Coût faible du carburant • Mauvaise qualité des transports	Cadre réglementaire • Faible planification d'utilisation du sol • Faible mise en œuvre des plans • Manque de coordination verticale et horizontale

L'étalement urbain montre une responsabilité partagée entre les acteurs économiques qui exploitent le tout automobile, le coût moindre de la construction pavillonnaire et l'externalisation des coûts d'infrastructure, et la puissance publique qui ne régule pas les phénomènes d'étalement à l'échelle où ils se produisent.

(...)

Effets de l'étalement urbain

Plusieurs critiques sont formulées contre ces effets de l'étalement urbain. Elles ne sont pas toujours fondées et sont l'objet de discussion. Certaines critiques sont d'ordre :

- **culturel** : les habitants de maisons individuelles seraient individualistes, fermés aux valeurs de la ville ;
- **économique** : la ville étalée coûterait plus cher que la ville dense (bien que discuté, cet argument est sans doute exact mais a peu de portée politique) ;
- **environnemental en termes de consommation d'espaces** : ce point qui peut se révéler important dans d'autres pays, est à relativiser en France où l'espace disponible est très grand, mais où, en revanche, la cohabitation des usages du sol peut effectivement poser problème ;
- **environnemental en termes de consommation d'énergie** : l'équivalence entre la ville dense et la ville durable est loin d'être établie.

Dans l'autre sens, une étude menée aux Etats-Unis a mis en évidence quelques avantages de l'étalement urbain : la localisation de l'emploi dans la région métropolitaine, des prix à la consommation moins élevés en zone suburbaine, un effet de compétition entre gouvernements locaux, sécurité.

L'artificialisation des sols

L'étalement urbain correspond à une consommation d'espace et cette extension des espaces urbains se fait au détriment d'espaces naturels ou agricoles alors que les besoins alimentaires de la planète nécessitent des espaces agricoles.

La répartition de l'occupation des sols en France en 2006
• 74,3% par du tissu urbain discontinu • 12,1% par des zones industrielles et commerciales • 3,9% par des équipements sportifs et de loisirs • 3,1% par des activités d'extraction de matériaux • 1,6% par du tissu urbain continu • 1,6% par les réseaux routiers et ferroviaires

Réduction des surfaces agricoles

En France, la surface agricole utile a diminué d'environ 15% entre 1960 et 2009, passant de 34 à 29 millions d'hectares. L'artificialisation des terres est le deuxième facteur de réduction des terres agricoles après le boisement lié à une déprise agricole.

Progression de l'artificialisation

D'après les bases du ministère de l'Agriculture, l'artificialisation des sols a augmenté de 20% entre 1992 et 2004 (soit 690.000 hectares) alors que, durant cette période, la population française n'a augmenté que de 7%. Les mêmes sources indiquent une artificialisation de 56.000 hectares par an entre 2000 et 2004, ce qui correspond globalement à la surface d'un département tous les 10 ans. La tendance se poursuit puisque les sols artificialisés sont passés, entre 2006 et 2009, de 4,59 à 4,85 millions d'hectares, soit une progression moyenne de 86.000 hectares par an, ou 236 hectares par jour. A ce rythme, ce ne serait plus tous les 10 ans mais tous les 7 ans que la surface d'un département serait artificialisée.

L'artificialisation tend à changer de visage car on observe désormais une urbanisation beaucoup plus diffuse sur tout le territoire, des zones de plus en plus reculées des grandes agglomérations et du littoral s'urbanisant à leur tour.

En Ile-de-France

Si une étude d'analyse des évolutions de l'occupation des sols par artificialisation, entre 1987 et 1997 en région parisienne, a mis en évidence une artificialisation assez faible (1,4% de progression des tissus urbains), d'autres travaux hors région parisienne montrent que les enjeux de l'artificialisation, notamment en termes d'impact sur les nappes phréatiques sont loin d'être négligeables.

Sur le littoral méditerranéen

Les espaces ruraux sont conquis par les espaces urbains, parfois au bénéfice financier des exploitants agricoles. Mais les sols sont des ressources non renouvelables et il se trouve, de plus, que, sur la côte méditerranéenne, 3% des terres agricoles ont été urbanisées dans les années 1990 et 60% de ces terres étaient de bonne qualité agricole.

Artificialisation pour construire quoi ?

L'avancée des terres artificialisées s'est accélérée ces dernières années. La moitié des terres gagnées sur les zones agricoles et naturelles est destinée à l'habitat, généralement pavillonnaire, un tiers aux activités économiques et équipements (ZAC ou Zone d'aménagement concerté, zone commerciale ou artisanale, équipements sociaux, scolaires, sportifs et de loisirs) et le reste aux infrastructures routières ou ferroviaires ou aux espaces verts situés en zone urbanisée. Il s'agit d'un processus quasiment irréversible.

La surface occupée par l'habitat individuel

La construction de maisons individuelles est le moteur de l'artificialisation des espaces périurbains. L'espace à dominante rurale est davantage concerné que les couronnes périurbaines. L'habitat individuel occupe 4% de la surface des couronnes périurbaines et 5,1% de celle de l'espace à dominante rurale. Entre 1992 et 2003, cette surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 23% dans les couronnes périurbaines, donc au même rythme que sur l'ensemble du territoire, et de 30% dans l'espace à dominante rurale.

Les émissions de gaz à effet de serre

Par les déplacements et les transports

Du fait des déplacements contraints domicile-travail ou domicile-études, notamment dans les zones les moins denses où il est nécessaire d'utiliser l'automobile, la mobilité ne cesse d'augmenter avec l'étalement urbain. Ceci s'accompagne de phénomènes de congestion dans les transports. Autant de facteurs qui contribuent à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Plusieurs études mettent en évidence la corrélation entre densité urbaine, distances de déplacement et pollution. Plus la densité humaine est élevée, plus la distance de déplacement par personne et par jour est faible et plus la pollution causée par les déplacements quotidiens par personne est faible. Toutefois, les densités élevées ont un effet cumulatif important et favorisent aussi la congestion routière.

Si l'étalement urbain semble bien générateur d'une augmentation des déplacements, il n'est pas la seule explication au nombre de kilomètres parcourus. En effet, il apparaît que la mobilité non locale (plus de 100 km) croît plus vite que la mobilité locale (moins de 100 km). La mobilité non locale est liée au développement du tourisme et des loisirs et des échanges interentreprises. En ce sens, l'accroissement du nombre de kilomètres parcourus peut être mis en relation avec le PIB.

Par les bâtiments

Un tissu dense consomme en règle générale moins d'énergie qu'un tissu peu dense. Toutefois un tissu urbain récent et peu dense peut consommer beaucoup moins qu'un tissu urbain ancien et très dense mais mal ou pas isolé. De ce point de vue, du fait du faible taux de renouvellement du bâti, le mieux est de porter les efforts sur la réhabilitation énergétique du parc existant.

Impacts économiques et sociaux

Une des critiques de l'étalement urbain concerne l'accessibilité aux équipements et à l'emploi, l'allongement de distances de trajets, avec des effets sur la pollution et le coût des déplacements. D'un point de vue économique, l'étalement urbain est pratiquement la forme la plus coûteuse de développement urbain car il implique de plus grandes dépenses de déplacement domicile-travail pour les ménages, des coûts économiques dus à la congestion des zones urbaines et à des transports inefficaces, et des coûts d'extension des infrastructures urbaines.

Des coûts d'aménagement

Une étude réalisée sur l'agglomération rennaise a montré que les coûts d'aménagement diminuent avec l'augmentation de la densité, alors que les coûts de production de services publics locaux augmentent avec la densité. D'autres études ont démontré le surcoût de l'étalement urbain sur les réseaux d'infrastructures (électricité, eau potable, eaux usées, voirie).

Des coûts pour les ménages

Au niveau des ménages, l'étalement urbain a d'abord un coût dans les déplacements (frais d'automobile notamment, prix du carburant en augmentation). De plus, les prêts immobiliers constituent une part importante de leur endettement.

Des effets de ségrégation sociale

Comme on l'a déjà indiqué, l'évolution du marché foncier et du marché immobilier contribue à renforcer la ségrégation spatiale en excluant certaines populations du centre des villes, notamment

des quartiers réhabilités (gentrification ou embourgeoisement). A une échelle plus large, l'étalement urbain génère ainsi une plus grande ségrégation des développements résidentiels en fonction des revenus et exacerbe les divisions sociales et économiques, ce qui se traduit par une polarisation sociale.

D'autres inconvénients et handicaps sociaux de l'éparpillement urbains sont liés aux politiques de l'habitat, de l'emploi et d'aide à l'enfance : fragmentation temporelle de l'emploi (horaires irréguliers ou atypiques), insuffisance ou coût des possibilités de garde des enfants. De ces points de vue, l'étalement urbain est facteur de ségrégation ou d'iniquité sociale.

Des impacts positifs... théoriques

Certaines études montrent que la densité de population est un moteur de la productivité globale. Toutefois, ces études se fondent souvent sur un modèle de ville mono-centrique alors que ce modèle recule de plus en plus au profit de structures polycentriques.

Effets sur la biodiversité, les ressources naturelles, les sols

De façon évidente, la consommation d'espace au profit de l'artificialisation implique la destruction ou le dérangement d'espaces naturels. L'étalement urbain et le développement des réseaux de transports génèrent une dégradation et une fragmentation des habitats, engendrant isolement des populations, perte de diversité génétique et homogénéisation des espèces. Ces dégradations sont particulièrement notables dans les zones côtières et leurs écosystèmes.

La croissance urbaine entraîne la consommation de plusieurs ressources naturelles. La transformation de terres agricoles en logements ou en routes tend à être permanente et n'est réversible qu'avec des coûts très élevés. L'étalement urbain implique aussi le transport de matières premières utilisées pour la construction, l'ouverture de carrières à proximité de réserves naturelles, une extraction excessive des graviers des lits de rivière. Il modifie les propriétés des sols en réduisant leurs fonctions essentielles (perméabilité, puits de carbone). Il modifie les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines.

L'artificialisation des sols s'accompagne de leur imperméabilisation, donc d'une amplification du ruissellement des eaux de pluies, augmentant donc le niveau des crues. Celles-ci deviennent d'autant plus dangereuses du fait de l'augmentation du nombre de logements construits dans des zones inondables.

Impacts sur le paysage

L'étalement urbain est notamment critiqué pour ses effets sur le paysage dont la défense a eu pour effet d'interdire la constructibilité de certains espaces. Cette interdiction est donc censée rendre moins visible l'éparpillement urbain. Protéger le paysage pourra se faire par canalisation de la périurbanisation sur un nombre restreint de lieux.

Impacts territoriaux

Deux grandes dynamiques urbaines sont à l'œuvre : la périurbanisation et la métropolisation. La première est une déconcentration à la petite échelle, un étalement de la ville, et la seconde est au contraire une concentration du peuplement, à une autre échelle, dans les grandes régions urbaines. Ces deux dynamiques, bien qu'opposées, sont liées. L'étalement urbain peut en effet apparaître comme la nouvelle modalité de la croissance urbaine.

Les entreprises se déconcentrent avec un retard sur l'habitat et avec un certain décalage spatial, la plupart préférant se localiser aux franges des agglomérations. Les premières activités concernées sont les commerces et services résidentiels ou de proximité, qui se dupliquent dans l'espace dès que les populations sont en quantité suffisante.

La lutte contre l'étalement urbain

En examinant les mécanismes économiques à l'œuvre dans la croissance urbaine, des études ont mis en évidence des dysfonctionnements sur certains marchés par rapport à une situation idéale qui conduirait à une allocation des ressources maximisant le bien être collectif. Trois sources de défaillances des marchés sont identifiées :

- la non prise en compte de la valeur sociale associée à la présence d'espaces naturels,
- la non prise en compte des coûts sociaux de la congestion routière,
- et la non prise en compte de la totalité des coûts d'infrastructure des nouveaux aménagements.

Ces dysfonctionnements sont donc autant de leviers sur lesquels les politiques publiques pourraient agir pour lutter contre l'étalement urbain, par exemple par l'imposition d'une taxe égale à la valeur paysagère des terrains agricoles, l'instauration d'un péage de congestion (pour inciter les ménages à réduire la distance domicile-travail), la modification du système de financement des équipements collectifs (faire payer aux aménageurs les frais induits par les nouveaux logements, alourdissant ainsi la charge financière des aménageurs et les rendant moins à même d'enchérir pour les terrains constructibles).

Au niveau européen, les stratégies et instruments de contrôle de l'étalement urbain dépendent grandement des réalités d'une gouvernance multiple et éclatée au plan local comme au niveau européen. Alors que les politiques d'aménagement suivent souvent la logique du marché, elles devraient davantage refléter une vision du développement urbain et prévoir une intégration complète des considérations environnementales et sociales, à tous les stades du cycle décisionnel.

Dans le cadre d'un séminaire Robert Auzelle, plusieurs pistes d'actions ont été envisagées pour résorber les inconvénients de l'étalement urbain existant et définir les nouveaux espaces à réserver pour le développement à venir :

- Consacrer des moyens d'étude en amont de toute décision
- Consulter les habitants avant tout projet
- Partager la compétence en urbanisme au niveau intercommunal
- Concevoir une meilleure connexion en transports et circulations douces
- Densifier autour des gares
- Rechercher des « densités humaines » favorables à l'urbanité
- Diversifier zonages et formes urbaines
- Valoriser le réseau des espaces publics et du paysage pour l'agrément du piéton
- Accorder une place accrue de la nature dans les grandes agglomérations

La démarche volontariste des Herbiers (Vendée)

Pour rompre avec le processus d'étalement urbain et se donner les moyens de la maîtrise foncière et réglementaire, tout en maintenant des conditions de dynamique économique, la ville a structuré sa démarche autour des axes suivants :

- Renforcer l'attractivité par des actions ciblées
- Accepter le dialogue avec le privé pour les stratégies de projet
- Intégrer dans la notion d'urbanisme de projet la taxe d'aménagement et les révisions de la ZPPAUP, du Programme local de l'habitat (PLH) et du règlement local de publicité
- Encadrer le renouvellement urbain et la densification avec la mise en place de servitudes en attente de projets, de schémas d'aménagement.

Quoi qu'il en soit, limiter l'étalement urbain ne pourra se faire sans l'adhésion des populations locales, souvent très réticentes à l'implantation de nouveaux habitats collectifs à proximité de leur lieu de résidence : c'est un des aspects du phénomène NIMBY (« not in my backyard »).

La loi Grenelle 2

La loi Grenelle 2 cherche à lutter contre l'étalement urbain, synonyme de mauvaise gestion du sol et qui se traduit par le grignotage progressif du périurbain et par une régression des surfaces agricoles, naturelles et forestières. Elle cherche aussi à rechercher un aménagement économe de l'espace par densification.

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le conseil municipal peut autoriser un dépassement, dans la limite de 30%, des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du PLU (Plan local d'urbanisme) ou d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu. La loi Grenelle 2, a fait passer ce bonus de 20 à 30%, en introduisant aussi des exceptions dans les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), les périmètres de protection d'immeuble ou de sites classés ou inscrits au titre des monuments historiques.

La loi Grenelle 2 reconnaît que la fiscalité de l'urbanisme favorise le mitage. Elle prévoit de doter les SCOT (Schéma de cohérence territoriale) d'outils permettant d'imposer des normes minimales de densité urbaine, ou encore que les PLU prévoient des densités minimales de constructions dans des secteurs proches des transports collectifs.

Le rapport de présentation du PLU et celui du SCOT doivent désormais présenter une analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Le PADD (plan d'aménagement et de développement durable) fixe désormais des « objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Toutefois, ces objectifs définis dans le PLU ne sont pas contraignants. La densification n'est pas imposée dans le règlement du PLU et le contrôle du préfet sur la gestion de l'espace ne porte que sur les communes non couvertes par un SCOT et n'est donc pas généralisé à l'ensemble des communes.

De plus, l'échelon communal est parfois trop étroit et n'est pas adapté pour faire face à la limitation de l'étalement urbain qui nécessite une vision et une prise en charge à un niveau supra- ou intercommunal. La généralisation des PLU intercommunaux pourrait donc offrir un cadre adéquat, mais, même si la loi Grenelle 2 en a introduit l'existence, elle ne les a pas rendus obligatoires. Et même, les communes, soucieuses de leurs prérogatives, se sont opposées au transfert de compétences en matière de PLU.

Selon certains experts, la loi est complexe et son application posera plusieurs problèmes. Le premier est la prolifération législative et l'hyper-complexité juridique qui s'ensuit. Le second tient au fait que l'étalement urbain est difficile à cerner et à mesurer. Ainsi, les objectifs de limitation de la consommation d'espace ne sont pas quantifiés. Elle ne le pourrait pas. Et elle n'aborde pas non plus la question de l'offre foncière pour une meilleure maîtrise de l'aménagement et ne résout pas les problèmes posés par la fiscalité (la volonté de lutter contre l'étalement urbain contredit certains dispositifs fiscaux et financiers favorables à la construction neuve en périphérie plutôt qu'à la densification et au renouvellement urbain).

D'autres législations visent à limiter la consommation des espaces naturels par l'urbanisation et à encourager le renouvellement urbain : la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 13 juillet 2010 (instauration d'un observatoire de la consommation des terres agricoles), la loi relative au Grand Paris (à propos du développement du réseau de transport).

L'enjeu de l'aménagement durable

L'aménagement comme antidote de l'étalement urbain n'est pas facile à promouvoir en période de retournement conjoncturel où les opérations peinent à sortir en raison du prix du foncier. Le développement durable représente :

- du point de vue de l'aménageur, une localisation à proximité des gares sur un foncier plus cher, des solutions techniques exigeant des surcoûts, des subventions dans le cas d'un éco-quartier, et la possibilité d'accompagner la présence de la nature par une augmentation de la densité,

- du point de vue du promoteur, un surcoût qui ne peut pas être répercuté sur l'acquéreur,
- du point de vue des collectivités, une maîtrise foncière qui va souvent à l'encontre des droits conférés par le PLU aux propriétaires.

La fiscalité foncière et immobilière

Un autre axe de lutte contre l'étalement urbain serait de réformer la fiscalité foncière et immobilière afin de réduire l'incitation à la rétention foncière qui participe du mitage du territoire, et de réévaluer la valeur locative des terrains à bâtir en propriété pour lutter contre le « malthusianisme foncier » et le surdimensionnement des zones à urbaniser (zones AU).

L'augmentation de la taxe locale d'équipement prévue par la loi SRU (loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains), en 2000 s'est retournée contre son objectif : elle cherchait à pénaliser la maison individuelle mais est apparue comme une ressource fiscale pour les finances communales.

L'article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a créé la taxe d'aménagement destinée à remplacer l'ensemble des taxes et participations d'urbanisme existantes, dont la TLE (taxe locale d'équipement). Elle se compose notamment d'un versement pour sous-densité, dont l'objectif est de lutter contre l'étalement urbain, et d'inciter à une utilisation économe de l'espace (décret n°2101-88 du 25 janvier 2012). Ce dispositif entrera en vigueur le 1^{er} mars 2012.

Les mesures de politique du logement

Afin d'éviter le phénomène de ségrégation sociale qui alimente l'étalement urbain, il est essentiel de construire des logements sociaux et très sociaux en centre ville ou proches du centre, dans des zones bien desservies par les transports collectifs. Une autre mesure proposée, pour les logements sociaux en accession, est que l'intercommunalité capte l'ensemble de la plus-value générée à la vente afin que le prix des logements reste abordable.

La demande de construction neuve pour les décennies à venir est inscrite dans la structure démographique du pays. Cette situation ne contribuera pas à une détente du marché du logement, et donne donc encore de l'avenir à l'étalement urbain.

L'aménagement du territoire

Parmi les causes de l'étalement urbain, la collusion aménageur/promoteur observée sur le terrain nécessite de revenir à une politique et à des procédures d'aménagement, et à afficher en amont les contraintes auxquelles un promoteur devra se plier.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est majoritairement élaboré par la commune alors que celle-ci manque à la fois du recul nécessaire et des moyens humains et financiers pour développer et mettre en œuvre une politique d'urbanisme capable de répondre aux enjeux du développement durable. De ce point de vue, il conviendrait de transférer cette compétence à l'intercommunalité, et aussi de renforcer l'ingénierie territoriale en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Si le logement est bien le premier consommateur d'espace (plus de 2 millions d'hectares par an), il est suivi par les activités économiques (activités et services) qui consomment environ 1,4 million d'hectares par an, puis par les réseaux de transport (800.000 hectares par an environ). Ceci s'exprime par la tendance lourde qu'est la localisation des zones d'activités et des zones commerciales en périphérie des zones urbanisées. De manière plus ancienne, nombre d'activités ont disparu des centres villes pour être délocalisées vers la première ou deuxième couronne : marchés de gros, abattoirs, hôpitaux, casernes, centres de tris postaux, etc.

Les fonctions stratégiques connaissent un mouvement plutôt centripète alors que les activités productives ont connu un mouvement centrifuge, notamment du fait de la diminution des prix du foncier du centre vers les périphéries.

L'objectif est donc d'aller vers plus de compacité et sans doute de mixité fonctionnelle. Ceci pourrait se traduire par le développement de services aux entreprises, la création de pôles de centralité secondaires, et le développement d'une mixité fonctionnelle (équipements sportifs, commerciaux ou de loisirs, opérations d'habitat sur des terrains libérés ou inoccupés).

La densification, outil aux résultats incertains

La densification amplifie les possibilités de réduction de consommation d'énergie dans les bâtiments et semble actuellement l'un des meilleurs outils à la disposition des urbanistes pour réduire l'usage de l'automobile, même si, sur ce dernier point, les avis restent partagés. De fait, la densification concerne principalement les banlieues et l'enjeu est alors le renforcement des polarités en périphérie.

Les nouvelles mesures annoncées début février 2012 par le Président Sarkozy, permettant, pendant 3 ans, l'augmentation de 30% des droits à construire des habitations, ont fait l'objet de réactions très contrastées de la part des professionnels, certains considérant que la densification à l'intérieur des villes est de nature à faire monter les prix de l'immobilier, et donc à renforcer l'étalement urbain.

La politique urbaine

Les politiques mises en œuvre pour contrôler l'étalement urbain relèvent généralement de la catégorie de la frontière urbaine (en anglais : urban growth boundary). Ce sont des instruments qui limitent spatialement l'extension de la ville en interdisant l'aménagement de terrains au-delà d'une frontière délimitée. Les politiques de zonage sont de ce type. Toutefois, certains auteurs estiment que ces mesures sont trop risquées : si elles sont trop restrictives, elles risquent de mener à une flambée des prix et à une densification excessive, au détriment du bien-être social. D'autres auteurs estiment qu'un zonage bien conçu doit mener à l'optimum par le classement en bonne proportion de terrains constructibles ou non constructibles.

Il apparaît que la lutte contre l'étalement urbain affichée et matérialisée par certains textes législatifs a eu des effets contre-productifs. Les dispositions visant à favoriser les opérations de densification (bonus de COS (coefficient d'occupation des sols), assouplissement des règles d'implantation, facilitation des surélévations d'immeubles) ont eu un impact limité par rapport à l'urbanisation dans son ensemble.

Si le contexte économique de 1999 à 2007 a permis des tentatives de re-densification, le retournement du marché et la crise ont provoqué un retour à l'émiettement. Et si le marché immobilier repart, le fait que 9% du territoire soit urbanisé et que les possibilités de construction dans le rural soient immenses, n'aidera pas à lutter contre l'étalement.

Face à la complexification des procédures, nombre de petites communes et intercommunalités rurales s'accrochent de l'émiettement de l'urbanisation diffuse en utilisant les méthodes simples et peu coûteuses de la carte communale et les divisions parcellaires qui échappent aux procédures du permis d'aménager. Et il n'est pas certain que le nouveau régime du lotissement limite les constructions diffuses.

La protection des espaces agricoles et naturels

La loi Grenelle 2, dans son article 14 modifie l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme en précisant que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant notamment d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, l'équilibre entre l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels.

En dehors des outils d'urbanisme, plusieurs outils sont à la disposition des collectivités locales pour préserver les terres agricoles : les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), les zones agricoles protégées (ZAP), la mise en place d'une ferme communale en location ou d'une ferme-relais en location-vente, le recours aux SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et aux EPF (établissements publics fonciers d'Etat, EPF-E, ou locaux, EPF-L).

15 recommandations pour la protection des espaces agricoles et naturels

En 2009, une mission interministérielle a abouti la formulation de 15 recommandations pour la protection des espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain : [4]

1. mesurer et afficher la consommation des espaces agricoles et naturels par un enquête annuelle,
2. définir et afficher au niveau national les objectifs souhaitables de consommation d'espaces,
3. utiliser les DTA (ajouter les espaces agricoles aux espaces à protéger, un contenu précis en matière de protection de ces espaces, et retranscription dans les SCOT),
4. étudier la définition des ZAP et PAEN à l'occasion de la préparation des SCOT,
5. permettre aux intercommunalités de mettre en place des PAEN,
6. utiliser les PIG comme instruments préfigureurs des ZAP et PAEN
7. subordonner les décisions relatives aux grands équipements à la mise en place de dispositions de protection des espaces susceptibles d'être menacés,
8. utiliser les ZAD pour la protection des espaces agricoles et naturels,
9. engager une réflexion pour la mise en place d'un droit de préemption sur les espaces agricoles et naturels,
10. privilégier la création d'un EPF-E au niveau régional dans les régions soumises à une forte pression démographique,
11. éviter la création d'EPF-L dans les régions déjà couvertes par un EPF-E,
12. donner aux EPF-L la dimension minimale du département,
13. mieux articuler les outils d'intervention foncière au service des collectivités locales (EPF, SAFER),
14. faire remonter la compétence urbanisme au niveau communal,
15. traduire la politique de protection des espaces dans un document d'orientation confié au département.

Conclusion et prospective

L'étalement urbain semble inexorable et inévitable tant sont puissants les moteurs qui l'alimentent, et notamment les mécanismes économiques. Comme le montrent les outils envisagés pour lutter contre l'étalement urbain, il s'agirait donc désormais de mieux le maîtriser, de mieux maîtriser l'aménagement. Toutefois, leur efficacité pose encore question.

Mais que se passe-t-il donc à la frontière entre la ville et la campagne, là où s'étalent les vagues successives d'urbanisation ? C'est ce que décrit Eric Charmes dans un entretien :

Si l'on observe ce qui se passe en France à la limite des périphéries des agglomérations, là où la ville se dilue dans la campagne, les communes concernées sont des communes de 1.000 à 1.500 habitants. Il s'agit donc de petites communes dont les intérêts et la gestion n'ont rien à voir avec ceux de la métropole dont elles dépendent à des degrés divers. Elles cherchent à conserver leur cadre de vie et on y observe un contrôle et un blocage de l'urbanisme, une restriction des surfaces bâties. Les élus, percevant les enjeux localement et non pas à l'échelle de la métropole, justifient ce refus de construire comme une lutte contre l'étalement urbain. Ainsi, les ménages qui cherchent à se loger seront obligés d'aller encore plus loin... et l'étalement urbain se perpétue. L'enjeu serait donc d'obliger ces communes « limitrophes » à construire.

Ces constructions ne seraient sans doute pas les nouvelles murailles de la ville, mais elles atténueraient certains des effets ou seraient un frein à l'étalement urbain et à ses conséquences.

Aménagement et urbanisme

Les leviers d'actions possibles

Actions possibles	Outils, documentations et retours d'expérience
1. Agir en amont lors de l'élaboration des documents de planification : réduction de l'étalement urbain, des déplacements contraints, amélioration des performances du bâti, développement des énergies renouvelables...	
Intégrer, dans les politiques d'urbanisme et les documents cadres ou contractuels (PLU, SCOT, PLH, PDU, etc.), les objectifs du Plan Climat en matière de maîtrise de l'énergie, de réduction des émissions de GES, de développement des énergies renouvelables et des transports. <i>À noter : le développement des énergies renouvelables doit prendre en compte les impacts des changements climatiques sur les réseaux et sur les sites de production (éoliens notamment).</i>	- "Emissions de gaz à effet de serre et opération d'aménagement", 2012, ADEME, CEREMA : > www.cerema.fr - "Plan local d'urbanisme et développement durable, un document pratique pour innover", ARPE PACA, 2011 :> www.territoires-durables-paca.org - "La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCOT", ETD, 2009 : > www.projetdeterritoire.com - Fiche Action "Elaboration d'un PLU Facteur 4 - Pour une métropole plus durable", Brest Métropole Océane- Fiche Action "Articulation SCOT Plan Climat_PCT", SCOT Cambrésis
Lutter contre l'étalement urbain en travaillant sur les formes urbaines : densité ; compacité ; mixité fonctionnelle... <i>Attention aux effets croisés : la densification de l'habitat peut entraîner une augmentation de la vulnérabilité du territoire (concentration des enjeux, accroissement du phénomène des îlots de chaleur urbains). À noter : les actions de lutte contre l'étalement urbain et de maîtrise de l'artificialisation des sols contribuent à diminuer le ruissellement pluvial (risque inondation et pollution des eaux).</i>	- Le Centre de ressources sur l'urbanisme durable : > www.urbanismedurable-ademe.fr - "Étalement urbain et changements climatiques. Etat des lieux et propositions", RAC-F, 2011 :> www.rac-f.org - Fiche Action "Réalisation d'une AEU [®] sur le territoire d'un SCOT", SCOT du Pays du Vignoble Nantais
Inciter à une réflexion d'ensemble sur les organisations territoriales plus ou moins génératrices de transport.	- "La consommation d'espace-temps des divers modes de déplacement en milieu urbain. Application au cas de l'Île-de-France" 2008 :> www.innovations-transports.fr - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et le management (Cerema) :> www.cerema.fr
Développer des transports collectifs et réorganiser l'offre de transports en la diversifiant, en améliorant les temps de parcours, en adaptant les fréquences.	- Fiche Action "Sensibilisation aux transports en commun - Opération « Autopatch, Stop à l'autodépendance »", Chambéry Métropole
Définir les trames vertes et bleues en veillant à une bonne articulation entre les échelles territoriales : schémas de cohérence écologique, documents de planifications (DTADD, SCOT, PLU...). <i>À noter : Les trames vertes et bleues assurent la protection des habitats de certaines espèces animales et des systèmes végétaux fragilisés par les développements urbains.</i>	- Centre de ressources sur les Trames vertes et bleues : > www.trameverteetbleue.fr
Protéger le foncier agricole, forestier et naturel par le renforcement des objectifs en matière de consommation d'espace.	
S'appuyer sur le diagnostic GES du territoire pour évaluer les impacts des scénarios d'urbanisme au moment de la rédaction du PADD. <i>À noter : les développements urbains peuvent fragiliser les espaces naturels et augmenter l'exposition aux aléas ou la capacité d'adaptation de certains milieux ou populations. Ces impacts doivent également être évalués.</i>	
Étudier l'impact des orientations d'aménagement inscrites dans les documents de programmation sur la vulnérabilité au changement climatique des populations, milieux et activités. <i>Les orientations sont-elles cohérentes avec le nouveau climat ? N'y a-t-il pas création d'irréversibilité ?</i>	- "Planification et adaptation au changement climatique", ETD-ADEME, 2014 :> www.projetdeterritoire.com
Intégrer les objectifs et enjeux d'adaptation dans les politiques d'urbanisme (PLU, SCOT, PLH, PDU...) et les documents de programmation du territoire (réflexion sur la problématique des îlots de chaleur urbains, la protection des bâtiments et infrastructures contre les risques naturels, etc.).	- "Guide de recommandation pour lutter contre l'effet d'îlot de chaleur urbain à destination des collectivités territoriales", ADEME Région IDF, 2012- Fiche Action "Programme de végétalisation urbaine", Ville de Paris- Fiche Action "Identifier et maîtriser les risques associés aux îlots de Chaleur Urbains (ICU)", Grand Lyon
Intégrer les risques naturels (canicules, inondations, tempêtes, retrait-gonflement des argiles...) dans les politiques d'urbanisme (PLU, SCOT, PLH, PDU...).	- Portail de la prévention des risques majeurs :> www.prim.net
Développer une grille d'analyse des projets d'aménagement au regard des conséquences locales des changements climatiques (par exemple à l'occasion de la réalisation d'une AEU [®]). Le bâtiment / l'infrastructure ou le projet d'urbanisme est-il adapté au climat de 2030, 2050, 2100 ?	
2. Agir lors de la réalisation et de la gestion de projets urbains	
Favoriser une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU [®]) dans tous les projets de construction de zones d'activités commerciales, industrielles ou artisanales ; pour les zones d'aménagements concertés, lotissements...	- "Réussir la planification et l'aménagement durables : Guide méthodologique AEU2", Le Moniteur, ADEME, 2013- Le Centre de ressources de l'urbanisme durable et de l'AEU2 :> www.urbanismedurable-ademe.fr - Fiche Action "Aménagement de la ZAC de Bonne", Grenoble- Fiche Action "Réalisation d'une AEU [®] sur le territoire d'un SCOT", SCOT et Pays Vignoble Nantais
Transcrire les recommandations et les prescriptions de maîtrise de consommation d'espace et d'énergie dans les documents contractuels.	
Réhabiliter les friches urbaines polluées (industrielles, zones d'activités...) afin de permettre leur réutilisation.	- Rubrique "Sites et sols pollués" du site de l'ADEME :> www.ademe.fr - "La reconversion des sites et des friches urbaines polluées", "Friches urbaines polluées et Développement Durable", ADEME, 2014

Actions possibles	Outils, documentations et retours d'expérience
Rechercher la mixité des fonctions : habitat-emploi- équipements ; zones agricoles et naturelles.	
Intégrer des critères énergétiques et environnementaux dans la conception ou réhabilitation de quartiers : éco-quartier, éco-hameau, etc.. <i>Attention aux effets croisés</i> : l'amélioration de la performance thermique (isolation) des logements peut avoir un impact négatif sur le confort thermique en été et créer une augmentation du besoin de climatisation (et des consommations énergétiques).	
Améliorer les performances énergétiques des logements existants par la mise en œuvre d'OPAH Energie, OPATB, de PIG (Programme d'Intérêt Général)...	- Le site des Programmes d'Amélioration de l'habitat :> www.lesopah.fr - Le site Coproprieterre.org :> www.coproprieterre.org - Rubrique OPATB du site de l'ADEME :> www.ademe.fr/batiment - "Guide de la communication locale OPATB", ADEME, 2007
Tenir compte de l'impact paysager et de la qualité des sols dans toute opération d'aménagement.	
Développer une production agricole locale dans le respect de l'équilibre entre agriculture et extension urbaine.	
Favoriser la coexistence entre l'urbanisme et la biodiversité : gestion différenciée des espaces, créations d'espaces verts...	- "Guide de gestion différenciée à l'usage des collectivités", Christophe Parisot, Natureparif :> www.natureparif.fr - Le site de la Mission Gestion Différenciée Nord-Pas de Calais :> www.gestiondifferentiee.org
Définir des règles claires d'utilisation de l'espace : zones 30 ; aires de partage ; circulations douces ; itinéraires poids lourds.	
Diversifier l'offre d'énergie et privilégier les systèmes utilisant des sources d'énergie renouvelables (ex : création ou extension de réseau, toiture solaire ...) <i>À noter : le développement des énergies renouvelables doit s'accompagner d'une réflexion sur le renforcement des réseaux énergétiques qui peuvent être fragilisés par les impacts du changement climatique.</i>	- Fiche Action "Le solaire à Paris", Ville de Paris
Favoriser la plantation de végétaux afin de développer les zones d'ombre.	- Fiche Action "Programme de végétalisation urbaine", Ville de Paris
Anticiper les conséquences du changement climatique sur les politiques d'aménagement, d'habitat et de transports (montée des eaux, chaleurs urbaines...) et envisager des choix alternatifs.	- Fiche Action "Développement d'une vallée éco touristique", CC Chamonix-Mont Blanc
Conditionner les aides aux projets d'urbanisme :- à la réalisation d'une analyse sur le degré d'adaptation du projet au nouveau climat ; - à la définition de mesures correctives, le cas échéant.	
Mettre à disposition un guide de l'aménagement responsable.	- Fiche Action "Elaboration d'un guide d'aménagement et d'urbanisme durable", CG des Alpes Maritimes
Exiger des prestataires un volet «adaptation du projet au changement climatique» dans la réalisation d'une AEU® ; leur fournir les données de base (climatiques notamment) pour mener l'analyse.	- Le portail DRIAS : les futurs du climat : > www.drias-climat.fr
Équilibrer les objectifs de densification des territoires urbains avec la limitation de l'exposition aux aléas.	
Privilégier les mesures visant à annuler les conséquences néfastes des aménagements et infrastructures aggravant les épisodes climatiques. <i>Exemples : augmentation de la perméabilité des sols, limitation du recours à des albédos élevés (rapport aux îlots de chaleur)...</i>	
3. Encourager les comportements favorables à une politique climatique	
Accompagner les collectivités infra-territoriales dans l'intégration d'objectifs de performances énergétiques et de réduction des émissions de CO2 dans les documents d'urbanisme et de planification (SCOT, PLU, PLI...), ainsi que dans la définition de projets opérationnels.	- Fiche Action "Elaboration d'un guide d'aménagement et d'urbanisme durable", CG des Alpes Maritimes
Sensibiliser les aménageurs sur les enjeux et le concept d'urbanisme durable (les Parcs et les Pays peuvent jouer un rôle de relais auprès de leurs collectivités membres).	- Le Centre de ressources de l'urbanisme durable et de l'AEU2 :> www.urbanismedurable-ademe.fr
Mettre en place un Conseil en Énergie pour les constructions : remise d'un dossier pour les maîtres d'ouvrage avec des recommandations sur une manière de construire efficace du point de vue énergétique, renvoi vers un organisme de conseil.	
Favoriser la création de projets innovants par l'organisation de concours architecturaux.	- Le Solar Decathlon Europe :> www.solardecathlon2014.fr
Promouvoir le rôle des CAUE et des agences d'urbanisme comme relais et structures chargées d'accompagner les maîtres d'ouvrage dans la prise en compte des aspects climat dans leur politique d'urbanisme.	- Fédération nationale des CAUE> fncaue.fr - La fédération nationale des Agences d'urbanisme> www.fnau.org
Organiser des formations pour les élus, les directeurs de services et les aménageurs sur les enjeux d'un urbanisme prenant en compte les impacts probables des changements climatiques.	- Fiche Action "Formation "énergie et urbanisme" pour les élus et les techniciens", Pays Vallée de la Sarthe
Organiser des formations pour les élus et directeurs de services sur l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®).	- Formations ADEME sur l'AEU2> formations.ademe.fr
Communiquer auprès du grand public sur les actions menées par la collectivité en matière d'urbanisme durable.	
4. Mettre à jour le contexte climatique futur et les risques associés	
Évaluer ou réévaluer les risques sur le territoire aux horizons 2030, 2050, 2100. <i>Exemple : la reprise des zones inondables, la détermination des îlots de chaleur, l'exposition aux tempêtes, le zonage des terrains à risque de retrait-gonflement, les volumes en eau utilisables...</i>	

Ambition Bourgogne

Le magazine du conseil économique, social et environnemental

N°12 - février 2012

Les propositions du Conseil économique, social et environnemental

LA THÉMATIQUE DE LA MAÎTRISE DE L'ÉTALEMENT URBAIN EST TRAITÉE ICI DANS LE SENS D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE, DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE, D'UNE ORGANISATION NOUVELLE À METTRE EN PLACE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES BOURGUIGNONS.

Le préalable de la connaissance pour prendre conscience des enjeux

1. DÉVELOPPER LES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR L'ÉTALEMENT URBAIN EN BOURGOGNE

- Développer les analyses des laboratoires, des équipes pluridisciplinaires (INSEE, CERTU, Universités, laboratoires publics...) en mettant l'accent sur la Bourgogne. Sensibiliser l'Etat en région et les collectivités territoriales à la commande publique pour des études et analyses sur cette thématique autour des 5 à 6 grandes agglomérations de Bourgogne, mais aussi pour les espaces ruraux.
- Enrichir cette approche par de nouveaux travaux comparatifs des politiques et solutions mises en œuvre dans d'autres régions et pays d'Europe.
- Approfondir l'approche économique avec un accent tout particulier sur les coûts directs et indirects des solutions existantes ou proposées intégrant l'investissement mais aussi le fonctionnement dans une analyse globale et de moyen terme.

2. SENSIBILISER LES DÉCIDEURS À LA THÉMATIQUE DE L'ÉTALEMENT URBAIN

Le thème de la maîtrise de l'étalement urbain est un sujet complexe, difficile à appréhender dans toutes ses composantes par les élus et les pouvoirs publics, tant il touche à de nombreux sujets transverses. Aussi dans un premier temps, il est proposé d'élever le niveau d'intérêt, de compréhension et d'action sur la question de l'étalement urbain avec des faits, des chiffres, des rapports statistiques et scientifiques auprès des décideurs (politiques, économiques et associatifs), pour développer une plus grande sensibilisation à la thématique et à ses enjeux.

3. INFORMER LE GRAND PUBLIC

- Proposition de réunions d'informations au plus près du terrain.

Le point clé de la gouvernance

4. REDONNER UNE PRIORITÉ MAJEURE AU PROJET PARTAGÉ, À L'ÉCHELLE PERTINENTE

Redonner une priorité majeure au projet partagé à une maille « inter-communauté » dans les approches territoriales pour que le projet de territoire soit un « destin commun » et oriente alors les thématiques sectorielles de type habitat, transport, équipement de services publics, développement commercial...

La gouvernance doit trouver un équilibre entre souplesse et contrainte, pour d'abord laisser ouverts des « espaces d'opportunités » et « d'innovations collectives ».

La gouvernance renvoie également au débat de société du bon usage de la démocratie intégrant les éléments de Dialogue social territorial (DST) et de respect des lois. Les procédures de concertation doivent être particulièrement travaillées, dépassant les aspects traditionnels et formels, associant toutes les parties prenantes.

La concrétisation du projet de territoire « inter-communauté » passe par une nouvelle vision plus globale, c'est-à-dire par une réhabilitation de l'urbanisme.

- Les SCOT ont été notés comme de bons moyens et outils de synthèse autour d'un territoire commun. Ils devraient être centrés encore davantage sur un projet préalablement partagé pour le territoire, au-delà des représentations, par exemple « ville-centre - périphérie », avec une volonté plus forte de dialogue entre l'urbain, le périurbain et le rural (exemple du Conseil de développement durable).
- Le PLU doit devenir « inter-communauté » (et pas seulement intercommunal) à une maille adaptée au projet.

- Les autres outils principaux de gouvernance devraient être fusionnés en un seul document d'orientation et de proposition à la maille du SCOT. Les plans de prévention des risques, plan climat, plan de valorisation des terres agricoles... sont des documents à mieux articuler entre eux et à définir à la même maille du projet.
- Le droit des sols et les outils de politique foncière devraient être au cœur de la maîtrise de l'étalement urbain : PLU et permis de construire devraient être plus contraignants et décidés en fonction des outils « inter-communautés » précédents.

La mise en œuvre, en limitant les impacts et en prévenant les conséquences

5. FONCIER ET HABITAT

Pour travailler le foncier et l'immobilier, la question centrale est celle de la densité. Représentations culturelles, idéologies... sont très présentes. Aussi est-il nécessaire de travailler davantage cette question.

- Travailler sans a priori à la définition des missions, à la hiérarchisation des rôles et accepter une vision partagée depuis le cœur de ville, à la périphérie, au périurbain, aux bourgs-satellites et relais, jusqu'aux communes rurales.
- Mettre en œuvre des opérations innovantes sur le terrain pour :
 - reconstruire la ville sur elle-même,
 - reconsidérer l'offre de construction individuelle et groupée en périurbain et rénover l'habitat,
 - offrir aux habitants des solutions économiquement et financièrement équilibrées entre les possibilités d'habiter en centre-ville, en périurbain, dans les bourgs-satellites, en pleine campagne...
 - développer une nouvelle organisation territoriale des services publics, pour les développements commerciaux...

6. FINANCEMENTS ET FISCALITÉ

- Développer des outils intercommunaux de maîtrise du foncier périurbain pour l'achat des terres.
- Harmoniser la fiscalité inégale entre les territoires et suivre la mise en œuvre du nouvel outil fiscal dit « versement pour sous-densité ».

- Développer l'éco-conditionnalité des aides publiques en rapport avec la volonté de limiter l'étalement urbain.
- Intégrer les notions de coûts globaux « investissement et maintenance ».
- Mieux partager les coûts d'exploitation et de maintenance des équipements publics avec « les passagers clandestins » de la ville centre.
- Définir le prix des aménités agricoles et rurales dont jouissent les habitants du périurbain.

7. TRANSPORTS ET MOBILITÉS

- Inscrire la mobilité collective et individuelle comme un des leviers principaux du projet de territoire et privilégier les modes de transports collectifs.
- Traiter les questions d'infrastructure et de logistique concomitamment à l'élaboration des projets immobiliers.

8. SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La thématique de l'étalement urbain pose la question de ségrégation, de « tri spatial » dans des groupes sociaux.

- Travailler à limiter les effets de l'étalement urbain passe nécessairement par un travail sur le renouvellement de la mixité sociale et de la mixité générationnelle « pour des quartiers moins homogènes en termes de groupes sociaux ».

La vulnérabilité sociale est aggravée par la nouvelle donne énergétique avec un bilan énergétique global de l'habitat et des déplacements négatif. De nouvelles solutions existent et doivent être choisies en priorité. Limiter l'étalement urbain a pour conséquence une diminution du gaspillage et de l'artificialisation des terres ou du périurbain et une amélioration de la biodiversité.

- Définir ensemble le devenir de ces espaces « nouveaux » : exploitations agricoles tournées vers les besoins locaux et urbains, reconstitution ou réhabilitation d'espaces de type forêt biodiversée, sites naturels récréatifs pour les populations humaines et animales, corridors écologiques, zones prioritaires de stockage du carbone...
- Limiter l'étalement urbain entraînera une nouvelle réflexion sur la beauté de l'urbain et du périurbain (entrée de ville, « non-lieux en périurbain »...).

Étalement urbain : les communes perdent la main

Tout ou presque a été dit sur l'étalement urbain et la contradiction permanente entre les beaux discours et la réalité du terrain. Reste que les outils existent pour lutter contre le phénomène, pour peu qu'on se donne la peine de les utiliser vraiment. Et qu'on se décide à forcer les communes (et les habitants !) à renoncer leur train-train urbanisant.

Heureusement, il est loin le temps où il suffisait de graisser la patte d'une ou deux personnes bien placées au sein de la commune pour obtenir le droit de construire hors des plans urbains... Avec l'arrivée des SCOT, les règles se sont durcies. Quelques années plus tard, le mouvement a encore été renforcé par les règles ajoutées par le Grenelle de l'environnement. Le SCOT et le Grenelle ont imposé un cadre, et plus encore, exigé d'avoir une vision plus globale.

LE SCOT, UN BON OUTIL SI L'ON S'EN SERT

Voir global, c'est anticiper, « imaginer l'avenir et prévoir tout ce qui concerne les logements, l'emploi, les réseaux, l'assainissement... un véritable exercice de prospective » explique Éric Hallereau, responsable du pôle aménagement et territoire de Vannes agglo, la CA du pays de Vannes (Morbihan). Selon lui, les SCOT et le Grenelle ont marqué un véritable tournant dans la manière d'aborder son travail. « Le Grenelle présente l'immense avantage de croiser les thématiques de l'habitat, des déplacements, du foncier et de l'urbanisme, cela oblige à avoir une vision plus globale que l'on ne poussait pas si loin auparavant ». Le rythme est lui aussi soutenu : pour qu'il colle à la réalité et à l'évolution du territoire, le SCOT est révisé tous les six ans. Sachant qu'il faut bien quatre ans d'études et de débat avec les élus pour en tracer les contours, à peine voté, il faut déjà envisager sa révision. Et outre ces délais très serrés qui permettent de coller au terrain, l'évaluation des politiques publiques vient s'ajouter comme un autre garde-fou. Fixer des objectifs, des actions, puis les évaluer... « Quand on évalue au quotidien, on est en capacité de réadapter les réalisations s'il y a des décalages, et d'éviter les inerties. »

Car si certains aspects sont relativement prévisibles, comme l'évolution démographique grâce aux projections de l'Insee, d'autres s'avèrent beaucoup plus délicats à anticiper. C'est notamment le cas au niveau du secteur économique. « Les collectivités sont par nature

un peu lentes, détaille Éric Hallereau, il peut alors y avoir des décalages dans la réalisation ». Et le temps d'un chef d'entreprise n'est pas celui d'une collectivité. « Entre la décision d'aménager un parc d'activités économiques, sa validation juridique, la réalisation des travaux et bien d'autres points encore, il faut compter deux à trois ans. Pour un chef d'entreprise, il est inconcevable d'attendre si longtemps. »

Impossible d'être en mal de locaux, la nécessité d'avoir du foncier disponible est évidente pour préserver l'attractivité d'un territoire. Reste à trouver le juste équilibre, de manière aussi à ne pas froisser les habitants. « Il nous arrive d'avoir des échanges avec la population, qui nous renvoie que ça ne sert à rien d'aménager de nouveaux parcs alors que des locaux sont vides, c'est délicat » relate le responsable du pôle aménagement. Entre ce besoin d'avoir un temps d'avance, le choix de thématiques pour les parcs et par-dessus tout cela, la crise qui peut bouleverser le fragile équilibre, l'exercice est acrobatique.

LES ÉLECTEURS, FAUTEURS D'ÉTALEMENT

Il est encore plus acrobatique lorsque la donne électorale vient compliquer l'équation. Pour Jean-Jacques Faure, urbaniste et adjoint au maire de l'Isle-d'Abeau en Isère, « le SCOT est très important, il applique un certain nombre de règles, affiche son opposition à l'étalement urbain, le besoin de densifier... dans notre communauté de communes, chaque commune dispose d'un quota, un calcul a été fait pour que chacune sache ce qu'elle peut construire, dans quelle quantité et où, dans le but de réduire l'étalement urbain ». Une décision plus ou moins bien prise par les communes, qui perdent la main sur l'urbanisme et doivent affronter la colère des élec-

“ Marylise Lebranchu a confié le transfert des PLU aux intercommunalités ”

“ Plus une échéance électorale approche, moins la mise en application du POS est une priorité ”

teurs. « Les habitants sollicitent beaucoup, ils ont envisagé des projets de vente et ne comprennent pas qu'on ne puisse plus faire comme avant », précise Jean-Jacques Faure. La conséquence de ces protestations est sans appel : plus une échéance électorale approche, moins la mise en application du POS est une priorité... « On soigne l'électorat jusqu'aux prochaines élections, même si cela signifie perdre une année de travail et voir l'étalement urbain se poursuivre » confie un agent territorial en charge de l'urbanisme, qui a souhaité garder l'anonymat. « De toute façon on le sait, rien ne peut être entrepris cette année-là, c'est une année "cuite" ».

LÂCHER PRISE SUR L'URBANISME

C'est en effet un des points les plus difficiles à accepter pour les communes : lâcher prise sur les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'acte III de la décentralisation dévoilé par Marylise Lebranchu en décembre dernier ne va pas les reconforter, puisqu'il confirmera le transfert des PLU en direction des intercommunalités, afin d'avoir une meilleure vision d'ensemble. Pour autant, précise Éric Hallereau, « l'intercommunalité n'a de sens que si elle arrive à bien travailler avec ses communes. Elles réalisent un vrai travail hyperqualitatif, le dialogue est très important ». Un dialogue parfois absent, d'après Jean-Jacques Faure, qui regrette de n'avoir jamais été convié à donner son avis par l'agence d'urbanisme en charge du territoire auquel sa ville appartient. Pour Robert Hermann, urbaniste, président d'Adeus (l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise) et premier adjoint au maire de Strasbourg, « le PLU communautaire prend en compte l'avis des maires et oblige à la concertation, à la compréhension du territoire. Cela ne provoque pas de frustrations incontournables dès lors que les communes sont associées à la concertation ». Reste à savoir si leurs suggestions sont prises en compte, lorsqu'elles sont écoutées. À Saint-André-le-Gaz, près de l'Isle-d'Abeau, Jean-Jacques Faure a pu constater le gouffre qu'il y avait entre les désirs de la commune et

Étudier les modes de vie pour mieux anticiper

Les centres commerciaux sont très forts pour ça : observer les modes de consommation des habitants et anticiper leurs besoins pour s'implanter au bon endroit. Observation et anticipation sont essentielles, pourtant les collectivités sont à la traîne sur cet aspect. Adeus, l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, se targue d'être la seule en France à mener une enquête sur les modes de vie.

En partenariat avec l'école polytechnique de Lausanne, 3 000 ménages font l'objet d'une enquête régulière. L'allongement de la durée de vie, la cohabitation des générations, les nouvelles cultures numériques, l'évolution du travail et des comportements d'achat y sont scrutés de près.

les choix faits lors de l'élaboration du SCOT.

« La ville a une zone non construite près de sa gare, mais le maire ne voulait rien faire dans ce coin. Une vraie bataille des visions a eu lieu, puisque les orientations prises par le SCOT sont de densifier les environs des gares. La marge de manœuvre des petites collectivités est considérablement réduite. »

C'est une nouvelle répartition des cartes qui est en train de se dessiner. Le besoin d'avoir une meilleure vision d'ensemble est inéluctable, mais il ne se fait pas sans questionnement sur le rôle de chaque entité, commune et agglomération. Ces nouveaux outils et ces cadres seront appréhendés avec le temps, l'acte III de la décentralisation aidera certainement à donner de meilleures définitions des rôles de chacun. Pour autant, des résultats très concrets sont déjà visibles : « Notre programme d'habitat prévoit de diminuer les espaces consommés, explique Éric Hallereau, avant le SCOT nous consommions 120 hectares par an, nous sommes maintenant à 80 ». Reste à trouver le bon compromis pour ne pas frustrer tous ces riverains en quête du pavillon de leurs rêves, situé à proximité de tous les équipements... ce qui n'est pas une mince affaire. ■



Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n°2014-366 du 24 mars 2014

SCoT : périmètre et gouvernance

La loi d'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) modifie l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme concernant le périmètre du SCoT.

L'objectif principal de cette mesure est de bien différencier le rôle du SCoT (document stratégique de mise en cohérence des différentes politiques territoriales, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine), de celui d'un PLUi, (document réglementaire précis de mise en œuvre des politiques d'urbanisme, à l'échelle du territoire d'action de l'EPCI).

C'est pourquoi les SCoT et les PLUi concerneront désormais systématiquement¹ des périmètres différents : plusieurs EPCI pour le SCoT et un seul EPCI pour le PLUi ce qui, dans un contexte de transfert de la compétence PLU aux EPCI et de volonté de simplification, donnera une meilleure lisibilité à l'action publique en évitant une superposition des périmètres PLUi et SCoT.

Le périmètre d'un SCoT à l'échelle supra-communautaire permet aussi de bénéficier des équipes pluridisciplinaires d'ingénierie lorsqu'elles existent déjà, par exemple celles des structures de pays ou des parcs naturels régionaux. La loi Alur facilite cette mutualisation.

1. Champ d'application

1.1. Périmètre de SCoT : critères de définition

La loi Alur enrichit les critères qui doivent prévaloir pour définir tout nouveau périmètre de SCoT : **« ce périmètre permet de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois ».**

Ces critères, formulés plus précisément, renforcent la nécessité de définir un périmètre d'un SCoT à l'échelle d'un large bassin de vie, d'emploi ou d'une aire urbaine.

Les autres principaux critères ne changent pas :

- l'initiative est aux communes ou leurs groupements compétents
- le territoire est d'un seul tenant et sans enclave
- le recouvrement de la totalité du périmètre des EPCI compétents est obligatoire
- il faut tenir compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels (PN et PNR), des périmètres publiés des autres SCoT, des plans de déplacements urbains (PDU), des schémas de développement commercial (SDC), des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Le premier alinéa du IV de l'article L. 122-3 indique toujours que le préfet vérifie que le périmètre « permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement ».

En revanche, il renvoie maintenant également aux critères du deuxième alinéa du II du même article précisés ci-dessus.

¹ aujourd'hui environ 2/3 des SCoT sont élaborés à une échelle plus large que celle d'un seul EPCI

La loi clarifie la vocation des documents d'urbanisme suivant les échelles de territoire : le PLUi devient le document d'urbanisme privilégié à l'échelle d'un EPCI, le SCoT à l'échelle d'un syndicat mixte.

Un nouveau périmètre de SCoT ne pourra plus être arrêté par le préfet sur le périmètre d'un seul EPCI.

Néanmoins, la possibilité d'élaborer, modifier ou réviser un PLUi valant SCoT (article L123-1-Z) est maintenue dans la loi.

Désormais, des fusions ou regroupements d'établissements publics de SCoT entraînant l'élargissement de périmètres de SCoT trop réduits, sont à encourager.

1.2. Gouvernance des SCoT

La loi d'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) modifie l'article L.122-4 du code de l'urbanisme en simplifiant la gouvernance des SCoT : l'article L.122-4-1 est supprimé. Ainsi, un SCoT peut être élaboré, géré et révisé soit par :

- un seul EPCI
- un syndicat mixte fermé (composé exclusivement de communes et d'EPCI compétents, compris dans le périmètre du schéma)
- un syndicat mixte ouvert (par exemple, composé aussi d'autres collectivités territoriales et de chambres consulaires) si les communes et les EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence SCoT. Mais, dans ce cas, les autres membres, non compétents en SCoT, ne peuvent pas prendre part aux délibérations concernant le SCoT. Par exemple, un syndicat mixte ouvert de pays ou de parc naturel régional, dont le périmètre est plus large que celui d'un SCoT, pourra élaborer ce SCoT si les communes et EPCI compétents, compris dans le périmètre du SCoT, lui transfèrent cette compétence.

À noter la réapparition dans la loi du lien entre l'existence de l'établissement public du SCoT et l'opposabilité du schéma, qui avait malencontreusement disparu lors de la publication de la loi ENE. Ainsi, la dissolution de l'établissement public entraîne la caducité du SCoT, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.

Par exemple, un syndicat mixte, regroupant sur son territoire 3 périmètres de SCoT anciennement gérés par 3 syndicats mixtes compétents, pourra gérer à son tour provisoirement ces 3 SCoT, si les 3 syndicats sont dissous et que les communes et EPCI compétents lui transfèrent cette compétence.

Le nouveau syndicat mixte aura 6 ans au plus (L122-13) après l'approbation du premier des trois schémas pour les réviser, et adopter un schéma couvrant l'intégralité du périmètre d'un grand SCoT unique sur son territoire.

2. Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur des nouveaux critères issus des nouvelles dispositions de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme **est immédiate pour les nouveaux périmètres de SCoT délimités depuis le 27 mars 2014.**

La mesure interdisant au préfet de publier un nouveau périmètre de SCoT sur le périmètre d'un seul EPCI entre en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2014.

Les SCoT existants ou en cours, sur le périmètre d'un seul EPCI, pourront perdurer au-delà de cette date et être modifiés ou révisés.

Si de nouvelles communes adhèrent à cet EPCI, le périmètre du SCoT s'agrandira automatiquement (L. 122-5), entraînant une procédure de mise en révision ou modification de ce SCoT qui reste permise.

De même, les SCoT approuvés par un syndicat mixte qui se transforme en un seul EPCI suite à une fusion ou recomposition d'anciens EPCI, peuvent perdurer et être modifiés ou révisés.