

Urbascope V0

**Contribuer au dialogue territorial
Évaluer un projet de document d'urbanisme**

dans un objectif de sobriété foncière



en rouge, juste des notes pas rédigées, en attente

ou de la place pour rajouter des dessins, graphiques, ...

Table des matières

Qu'est-ce que l'Urbascope?	4
La sobriété foncière outil indispensable de la transition écologique	5
1. Sobriété foncière et ZAN	5
2. Les documents d'urbanisme et leurs relations	6
3. Rappels sur les procédures	7
4. Au delà de la sobriété foncière, les autres enjeux des documents d'urbanisme	8
S'informer et participer à l'élaboration d'un projet de document d'urbanisme	9
1. Quand et comment intervenir ?	10
2. Quel est l'environnement réglementaire applicable à ce projet de SCoT ou de PLUi ?	12
Questionner un document d'urbanisme dans un objectif de sobriété foncière ?	13
1. Quelles ambitions porte le projet pour le territoire ?	15
A. D'abord où trouver l'information sur les besoins du territoire tels qu'ils sont vus par la collectivité ?	15
1. Repérer les enjeux	15
2. Au delà du diagnostic et des enjeux, repérer les 1 ^{ères} décisions à effet potentiel d'artificialisation ?	16
3. Lire les justifications avancées par le projet pour artificialiser ?	16
B. A quels besoins potentiellement au détriment de la sobriété foncière vise à répondre le document d'urbanisme ?	17
1. Des besoins en matière d'habitat pour commencer	17
2. A mi-chemin entre habitat et économie : les résidences secondaires ?	24
3. Des besoins pour permettre le bon fonctionnement de l'économie locale ?	25
4. Des besoins de nouveaux équipements d'intérêt général ?	30
5. D'autres besoins impliquant du foncier ?	31
C. Le projet tient-il compte des besoins et des enjeux ou orientations des territoires voisins ?	32
1. Où en est-on sur le plan réglementaire et de manière générale dans la réalité ?	32
2. SCoT ou PLU : transversalité entre territoires voisins, un outil pour la sobriété foncière ?	32
2. Comment le projet traduit-il ces ambitions en termes de sobriété foncière ?	34
A. D'abord tirer le bilan du passé	34
B. Puis analyser le projet	35
1. SCoT et PLUi : Interroger le classement des communes au sein du territoire	35
2. SCoT et PLU : Vérifier la ou les « enveloppes urbaines » et leur potentiel foncier	36
3. SCoT et PLU : A quel point, ce potentiel foncier répond-il aux besoins ?	38
4. Quels besoins résiduels justifient des extensions ?	40
5. La réponse aux divers besoins est-elle phasée dans le temps ?	41
6. Quels plans d'action pour atteindre ces objectifs ?	42
3. Apprécier la localisation fine des réponses aux besoins ?	44
Au delà de la stricte sobriété foncière	44
PLU : Les OAP, le règlement ... et les STECAI	45
5. Préparer la suite : Interroger les modalités prévues d'évaluation du document ?	46
Demander l'évaluation du document précédent ?	46
Vers une procédure d'évaluation effective pour le nouveau document ?	46

Qu'est-ce que l'Urbascope?

L'Urbascope est un outil d'aide au positionnement et de dialogue environnemental : il n'est pas exhaustif et n'a pas pour but d'apporter de réponse définitive, favorable ou défavorable, à un projet de SCoT ou de PLU(i).

Cette version s'intéresse essentiellement à l'objectif de sobriété foncière porté par ces documents d'urbanisme, dans l'esprit du futur **Zéro Artificialisation Nette – ZAN**.

C'est une grille de lecture des projets qui vous fournira également des pistes précieuses pour dialoguer avec l'ensemble des acteurs, poser les bonnes questions, rechercher l'information. Il vous apportera des éclairages sur les enjeux complexes de ces projets, ainsi que quelques éléments réglementaires.

Il s'adresse d'abord aux associations de protection de la nature et de l'environnement, mais aussi aux élus qui peuvent y trouver matière à réflexion et son usage est bien sûr libre de tous droits.

La sobriété foncière outil indispensable de la transition écologique

1. Sobriété foncière et ZAN

2. Les documents d'urbanisme et leurs relations

3. Rappels sur les procédures

4. Au delà de la sobriété foncière, les autres enjeux des documents d'urbanisme

S'informer et participer à l'élaboration d'un projet de document d'urbanisme

Vous apprenez qu'un document d'urbanisme va évoluer sur votre territoire : un nouveau SCoT ou un PLU va être construit, un SCoT ou un PLU(i) existant va être révisé.

Conscient de l'urgence de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers, des sols en général, de la biodiversité qu'ils soutiennent, vous souhaitez participer à son élaboration, en discuter, donner un avis, ... en particulier sur la thème de la sobriété foncière que devra viser ce nouveau document.

Concertation n'égale pas Consultation ni Association. :

Lors de la prescription par la collectivité de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme, l'arrêté du maire ou du président prévoit les formes que prendra au minimal la **CONCERTATION** : réunions publiques, site internet, ...

Durant l'élaboration du nouveau document, les Personnes publiques sont **ASSOCIÉES** (Etat, Région, Département ; Chambres consulaires, PNR , ...).

Mais comme association agréée au titre de l'environnement, vous pouvez être **CONSULTÉ** au même titre que les PPA.;

Enfin, vous participez probablement à la **CDPENAF** Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

1. Quand et comment intervenir ?



Comment intervenir ?

- Le plus tôt possible
- En vérifiant que toutes les informations sont bien sur la table
- En posant les bonnes questions au bon moment
- En faisant des suggestions, en apportant des propositions exemplaires

Bref, en cherchant à favoriser un dialogue constructif avec tous les interlocuteurs

Dans le meilleur des cas, Intervenir dès le début de la procédure :

Vous suivez l'actualité municipale ou intercommunale et vous apprenez qu'une délibération prescrivant l'élaboration du nouveau document vient d'être prise par le conseil municipal ou intercommunal.

POINT DE VIGILANCE : 1. vérifiez les modalités de concertation prévues (elles sont précisées en général à minima dans la délibération de sorte que la collectivité ne soit pas prise en défaut lors de l'arrêt du projet)

Exemple minimaliste :

- mise à disposition dans un lieu et selon des horaires spécifiques de éléments d'étude tout au long de la réflexion engagée afin de recueillir pour analyse les observations du public ;
- mise à disposition en mairie d'un registre destiné à recueillir les avis et observations des habitants ;
- organisation de réunions publiques afin de présenter le diagnostic puis de débattre des orientations du PLU ;
- articles dans le journal municipal.

⇒ **association agréée** : 2. demandez

- à être reconnu comme « **Personne Publique Consultée** »,
- à être invité aux réunions organisées par la collectivité à l'instar des **Personnes Publiques Associées (PPA)** (Etat, CCI, Chambres d'agriculture et des métiers, PNR, Département, intercommunalité et communes voisines pour un PLU, EPCI voisins pour un SCoT, éventuellement Région, ...)

Non-réponse ou de réponse négative à la 2^e demande : demander un entretien au maire / président d'EPCI ou du syndicat de SCoT

*«... En qualité de Président-e de France Nature Environnement de ..., association de protection de l'environnement agréée (article L. 141-1 du code de l'environnement),
je vous demande que notre association soit consultée pour l'élaboration de votre
SCoT conformément à l'article L 132-12
ou
PLU conformément à l'article L 132-13
du code de l'urbanisme
et je vous remercie de bien vouloir inviter
notre représentant (Mme / M ...) lors des réunions rassemblant les diverses
personnes publiques associées.
... »*

Pourquoi demander à être associé dès le début de la procédure ?

Parce que la phase de diagnostic est le moment où sont repérés les enjeux du plan ou du schéma sur la base desquels sera construit le PADD du PLU ou le PAS du SCoT. C'est donc à partir de là que se construisent et se justifient les ambitions du projet dont découleront ensuite par exemple dans un PLU les décisions d'urbanisation de telle ou telle zone ou bien dans un SCoT de nouvelles zones d'activité économique dans certaines communes, etc

Plus simple et surtout plus efficace de poser des questions en amont qu'une fois les décisions de principe prises, les études détaillées menées par exemple sur les impacts environnementaux et surtout que le projet a pris forme sur le papier

Il n'est jamais trop tard ... vous n'intervenez que dans une commission ...

Sauf exception, la **commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** donne des avis simples sur la consommation d'espaces donc la sobriété foncière. Cet avis est donné après l'arrêt et avant l'enquête publique puis l'adoption du projet par la collectivité responsable.

FNE est représenté dans un grand nombre de cas commissions. L'Urbascope est un outil d'analyse du projet avant la commission.

La commission examine systématiquement

- les SCoT
- les PLU(i) ou cartes communales hors périmètre de SCoT.

La loi Climat & Résilience d'août 2021 autorise les CDPENAF à s'auto-saisir des **PLU sous SCoT**.


L'avis de la CDPENAF est ensuite joint aux documents disponibles lors de l'enquête publique.

...ou lors de l'enquête publique

Le dossier pour l'**enquête publique** comprend les avis des PPA (personnes publiques associées). C'est donc une source d'information et de réflexion bien utile et complémentaire au travail mené par l'association.

Rencontrer le commissaire enquêteur (plutôt au début de la période car il y a souvent beaucoup de monde à la fin) permet de faire passer interrogations et avis.

Annoncée un mois avant son démarrage, l'**enquête publique** dure en général un mois et la commissaire d'enquête rend son rapport et son avis un mois après la fin de l'enquête.


 **POINT DE VIGILANCE :** 3. Ne pas attendre la fin de l'enquête pour intervenir et un avis écrit conforte une discussion orale.

Outre le fond du projet, les modalités de la concertation importent également et une partie de l'avis de la commission d'enquête porte sur sa qualité.

En cas de recours, ces questions de forme pourront être mobilisées si nécessaire.

Exemple :

- il y a bien eu les réunions publiques prévues lors de la prescription du SCoT ou du PLU ?
- toutes les données sont bien consultables, par ex sur le site de la collectivité, ... ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 4. Vérifiez que la concertation s'est bien déroulée au minimum selon la prescription.

Mais l'essentiel de l'avis de la commission d'enquête porte sur le fond et, sur la question de la sobriété foncière, cet URBASCOPE va vous permettre de construire vos arguments.

Éléments de notation

Qualité de la concertation :

<ul style="list-style-type: none"> • nombre de réunions publiques et pour un SCoT ou un PLU intercommunal, dans l'essentiel des communes 	Vous pourrez reprendre tous ces éléments dans votre avis à l'enquête publique
<ul style="list-style-type: none"> • déroulement des réunions publiques 	
<ul style="list-style-type: none"> • mise à disposition des documents au cours de l'élaboration du plan ou du schéma 	Si nécessaire, vous pouvez aussi vous en servir pour obtenir une amélioration lors d'autres documents du même ordre (PLU de communes voisines, révision de PLU à venir, ...)
<ul style="list-style-type: none"> • participation comme quasi PPA acceptée avec droit effectif à la parole 	
<ul style="list-style-type: none"> • qualité des réponses aux questions posées 	

2. Quel est l'environnement réglementaire applicable à ce projet de SCoT ou de PLUi ?

Questionner un document d'urbanisme dans un objectif de sobriété foncière ?

Au delà de l'information sur le projet, cette partie du livret vous donne des pistes pour intervenir au fur et à mesure de son élaboration qui dure quelques années ou, à défaut, simplement à la fin de ce long processus.

Ces pistes se limitent à l'aspect « Sobriété foncière ». Les documents d'urbanisme portent sur bien d'autres champs mais cet Urbascope est centré sur ce seul sujet de façon à préfigurer nos positions locales en vue du Zéro Artificialisation Nette ZAN promis pour 2050.

Cette partie du livret est complétée par

- la grille de l'Urbascope, un tableur au format Excel conçu par France Nature Environnement, critère par critère, et
- un questionnaire d'évaluation destiné à nous permettre d'enrichir cet Urbascope

Ces deux éléments sont téléchargeable sur www.fne.asso.fr/publications/urbascope

Un grand merci de nous retourner ces deux éléments utiles pour aider au positionnement général de France nature Environnement sur l'objectif ZAN.

Nous vous proposons une démarche logique qui n'est pas forcément celle que suit ou qu'a suivi la collectivité locale mais qui permet de porter un jugement construit sur le projet :

- D'abord s'interroger sur les ambitions pour le territoire que porte le projet

Un constat pour illustrer cette 1^o question, l'addition de tous les SCoT de France permettrait sûrement d'accueillir en 2030 la population française de 2050, voire bien plus !

Si un projet territorial a bien sûr vocation à porter des ambitions politiques au plein sens de ce terme, sa pertinence n'en est pas assurée pour autant : Éviter la planification d'une urbanisation non indispensable est donc la 1^o piste à explorer.

Ne pas faire en double, ne pas concurrencer les voisins, au contraire en être solidaire : de bonnes questions à explorer aussi pour s'assurer de la pertinence du projet et, peut-être, en revoir quelque peu les ambitions.

- **Sur la base de ces ambitions éventuellement revues, analyser leur traduction foncière**

Construire sur la ville existante ou l'étendre ? Développer les activités économiques dans le tissu urbain ou les installer en périphérie ? Densifier un peu ou beaucoup l'existant ? ...

Les réponses à ces questions influent directement sur la sobriété foncière que se doit de porter le document d'urbanisme.

Ces deux phases de l'analyse se situent dans une démarche d'ÉVITEMENT des impacts pas vraiment indispensables.

- **Enfin la localisation fine des réponses foncières qu'apporte le projet aux besoins raisonnables du territoire n'est évidemment pas neutre**

Tous les sols ne se valent pas ; après l'évitement, on rentre alors dans une démarche de RÉDUCTION de l'impact sur l'environnement de la consommation foncière.

Si on ne retrouve pas là exactement la logique ERC au sens où elle est mise en œuvre dans les études environnementales¹, il n'en reste pas moins qu'en bon français et en accord avec les préconisations de l'ADEME², il s'agit bien d'éviter d'abord ce qui n'est pas indispensable (choix d'opportunité) puis de réduire les impacts résiduels (évitement géographique).

¹Cf p. 27 du Guide d'aide à la définition des mesures ERC Collection Théma du MTES janvier 2018

²Cf pp 64-65 de **Objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et contribution de l'ADEME** Etat de l'art analytique et contextualisé Juin 2021

1. Quelles ambitions porte le projet pour le territoire ?



A. D'abord où trouver l'information sur les besoins du territoire tels qu'ils sont vus par la collectivité ?

Toutes les données utiles pour bien comprendre les enjeux ne sont pas toujours fournies dans les documents produits par la collectivité en charge de son SCoT ou de son PLU. Certaines sources extérieures sont indiquées au fil des questions abordées et un récapitulatif est proposé en annexe de l'Urbascope.

1. Repérer les enjeux


L'élaboration d'un document d'urbanisme, qu'il s'agisse d'un PLU communal jusqu'à un SCoT de taille importante, commence par un **diagnostic socio-économique** du territoire sous de multiples angles et notamment sur les phénomènes qui ont conduit à l'artificialisation passée.

- la situation géographique du territoire dans son environnement,
- sa démographie,
- le parc de logements,
- l'économie dont l'agriculture, l'industrie, les services et commerces, mais aussi l'emploi, les qualifications, ... le chômage, les formations, ...
- les équipements et services,
- les mobilités
- ...

En parallèle à ce diagnostic socio-économique, la collectivité doit produire un **état initial de l'environnement** qui pourra rajouter de nouveaux enjeux et servira de base à l'**évaluation environnementale** du projet de SCoT ou de PLU avant son arrêt.

Cet état initial de l'environnement présente entre autres **l'artificialisation des sols et normalement ses causes directes sur la décennie passée.**


Les causes de l'artificialisation renvoient évidemment aux éléments du diagnostic socio-économique mais aussi, voire plus encore, aux **souplesses offertes par les documents d'urbanisme en cours**, souplesses qu'il faudra sans doute éviter dans le futur document.

 **POINT DE VIGILANCE :** 11. Le document en cours est-il analysé sous l'angle de la sobriété foncière ?

Autre élément intéressant et utile une **évaluation à 6 ans** a dû être réalisée s'il s'agit d'une révision d'un SCoT. (Cette obligation n'existe pas pour un PLU mais on peut en général en trouver des traces dans le rapport de présentation.)

Un ex. d'évaluation de l'atteinte des objectifs du PADD :

- / protection environnementale
- / paysage
- ...
- / objectifs démographiques :


 **POINT DE VIGILANCE :** 12. les ambitions portées par le document en cours de révision ont-elles été atteintes ? En particulier, la consommation passée d'espace est-elle en rapport avec la réponse aux besoins qu'il portait ?


« Ils n'ont pas été atteints, la croissance démographique annuelle sur la période passée étant de 0,07%/an. Toutefois, le nombre de logements a augmenté plus vite que prévu ... dû au poids important du développement des résidences secondaires sur le territoire, ou de l'accueil de résidents semi-permanents qui occupent le territoire moins de 6 mois dans l'année. »

- / objectifs de densités
- ...

2. Au delà du diagnostic et des enjeux, repérer les 1^{ères} décisions à effet potentiel d'artificialisation ?

C'est dans le Plan d'action stratégique(PAS) du SCoT ou dans le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU que se trouvent les principes qui vont ensuite être mis en musique dans le document d'orientation (DOO) du SCoT ou le zonage, les OAP et le règlement du PLU. Par exemple le nombre d'habitants ou/et d'emplois attendus auront forcément un effet sur le niveau de sobriété foncière prévu par le document, ..

 **POINT DE VIGILANCE :** 13. derrière le style souvent très positif et peu précis des PADD et PAS, repérer les décisions engageantes

 **POINT DE VIGILANCE :** 14. en particulier celles qui pourront avoir un effet sur la sobriété foncière de demain

Exemple de début d'un PAS d'un SCoT

1/ ORGANISER LE FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE AUTOUR DE XXX POUR FAIRE PERDURER SON IDENTITÉ DE BASSIN DE VIE RURAL

- Réaffirmer l'existence du bassin de vie de XXX et garantir l'ensemble de ses fonctions
- Conforter le rayonnement et la notoriété de XXX sur les territoires voisins
- Engager une stratégie volontariste qui rompt avec le modèle passé **en accueillant 1830 habitants en 15 ans et en créant environ 800 emplois** pour maintenir une offre d'emploi diversifiée

2/


à lire jusqu'à la fin, bien sûr ! Et parfois ne trouver aucun objectif précis ...

3. Lire les justifications avancées par le projet pour artificialiser ?

A défaut d'avoir suivi et participé directement au projet, vous pouvez, au moment de son arrêt, trouver des éléments intéressants dans les « **justifications des choix** » un chapitre obligé des SCoT comme des PLU.

Plus ou moins détaillées, plus ou moins solides, ... , ces justifications devraient constituer une mine pour bien comprendre l'argumentation de la collectivité sur tous les détails du PLU ou du SCoT et en particulier sur son degré de sobriété foncière.

Exemple ...

 **POINT DE VIGILANCE :** 15. dans le cas où certaines justifications ne sont pas compréhensibles ou floues, demander au commissaire enquêteur s'il comprend le raisonnement

Entrons dans le détail :

B. A quels besoins potentiellement au détriment de la sobriété foncière vise à répondre le document d'urbanisme ?

L'ADEME parle de « développer de nouveaux aménagements en corrélation directe avec le besoin réel »³.

Nous dirons plutôt, mais c'est la même idée : « La sobriété foncière passe par le réalisme des ambitions locales. »


1. Des besoins en matière d'habitat pour commencer

Loger les habitants ? Bien sûr !

D'abord la population actuelle

Pour passer de la population au nombre de logements nécessaires, la 1^{re} clé est la taille moyenne des ménages qui évolue principalement en fonction du vieillissement.

Cette évolution de la taille moyenne des ménages explique la moitié du besoin en résidences principales pour l'ensemble de la France métropolitaine, l'autre moitié provenant de l'augmentation de la population.

 **POINT DE VIGILANCE :** 21. L'évolution de la **taille moyenne des ménages** est-elle mise en relation avec celle de la **pyramide des âges** (par ex. sur une dizaine d'années) ?

Selon la pyramide d'âge locale, les besoins ne sont pas les mêmes. Par exemple :


- population plutôt familiale, relativement jeune
⇒ la taille des ménages, sans doute assez élevée, peut rester stable ou quasi
- population vieillissante
⇒ la taille moyenne des ménages va (continuer à) baisser

En PACA par ex. cette taille moyenne s'étage entre 1,94 et 2,41 entre les 52 EPCI de la région et les écarts entre communes sont bien sûr plus importants.

Certains bureaux d'étude parlent de **Point mort** : le nombre de logements indispensable à l'horizon du document de planification pour accueillir le même nombre d'habitants que maintenant. Cette notion n'est en rien indispensable mais ne soulève pas de problème particulier.

Au fait, de quelle population part-on ?

- de la dernière officiellement connue ?
- d'une estimation de la population courante ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 22. Vérifier que la population de départ est **bien fondée sur les données officielles ou sinon correctement estimée**, par exemple à partir des constructions neuves (sûrement pas des permis de construire !) et en affectant une partie raisonnable aux résidences secondaires

La population (Insee) d'un territoire est connue avec un délai de 3 ans et l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU dure au moins 3 ans, parfois beaucoup plus.

Dans un territoire où la population évolue rapidement, il est logique que le bureau d'étude réactualise les 1^{ers} chiffres utilisés lors du lancement du projet.

Il arrive aussi qu'il ne se contente pas des dernières données officielles mais les prolonge avec une méthode de son cru, par exemple s'appuyant sur les permis de construire délivrés récemment alors que en gros un permis sur cinq reste sans suite, et qu'une partie peut concerner des résidences secondaires, ...

Surévaluer de 5 % la population de départ conduit à surestimer de 5 % le besoin en logements et sans doute du double celui des extensions nécessaires puisque ce surplus de logements viendra se rajouter à ceux qui ne trouvent place au sein de l'enveloppe urbaine .

³Cf pp 64-65 de **Objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et contribution de l'ADEME** Etat de l'art analytique et contextualisé Juin 2021 (déjà cité)

Et aussi les nouveaux habitants attendus

Combien de nouveaux habitants ?

Les collectivités mettent souvent en avant l'**attractivité** de leur territoire, actuelle ou en tout cas promise dans le futur.

La comparaison de l'évolution de la population constatée sur la période passée à celle qui avait été prévue dans le précédent document d'urbanisme vaut d'être mise en avant pour bien comprendre et imaginer ce tropisme fréquent.

Quant à la comparaison du passé avec la prévision pour le futur, elle est à peu près toujours à l'avantage de ce dernier. Pourtant un tel écart doit au moins être motivé.

POINT DE VIGILANCE : 23. un graphique est plus parlant qu'un chiffre brut, surtout si on y intègre les références officielles pour le territoire (constat, prévisions passées et prévisions pour le futur) et éventuellement les évolutions raisonnables programmées dans d'autres territoires comparables

POINT DE VIGILANCE : 24. dans le cas (fréquent) où la prévision s'éloigne beaucoup du constat sur le passé d'une attractivité limitée voire même d'un certain déclin, cette évolution passée s'explique-t-elle par un document d'urbanisme en cours trop restrictif qui aurait limité la construction ?

Sinon, quelle en est la cause (et donc, comment les mêmes causes ne reproduiront-elles pas les mêmes effets ?

L'argument peut être du type « mieux vaut prévoir grand que trop petit », alors même qu'une révision du PLU ou du SCoT en cas de prévision trop basse est envisageable (par ex. à la suite de l'évaluation obligatoire au bout de 6 ans pour un SCoT).

L'objectif est généralement présenté comme une « **volonté politique** », manière de ne pas ouvrir de discussion ! Sauf qu'au rythme prévu par la plupart des documents d'urbanisme, la population française s'accroîtrait au moins 2 fois plus vite que le rythme actuel autour de 0,4 %/an et alors même que l'Insee prévoit un rythme inférieur à 0,2 %/an pour les 15 prochaines années⁴.

Les indicateurs habituellement utilisés pour identifier les territoires attractifs, outre l'évolution démographique, sont l'évolution des emplois et celle des marchés immobiliers.

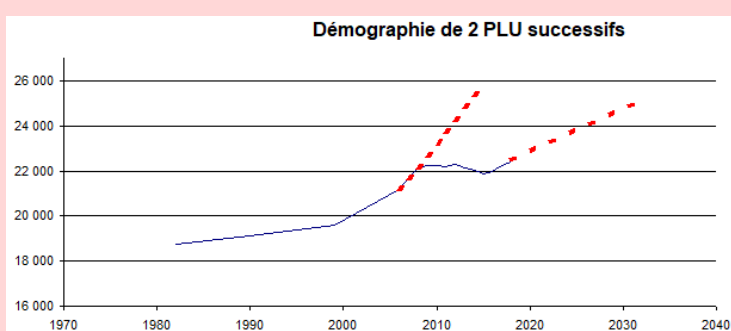
Outre les données sur le passé, deux **références chiffrées** sont ou peuvent servir pour évaluer l'objectif d'un SCoT :

- le SRADDET s'il donne des objectifs par grand espace éventuellement complétés par celui de recentrer la croissance sur les territoires les plus urbains (ex. de PACA) ou après la conférence des SCoT et la mise en conformité du SRADDET avec la loi d'août 2021
- l'Insee produit régulièrement des projections sous diverses hypothèses (OMPHALE) pour des territoires de 50 000 habitants au moins.

En direction des PLU, le SCoT peut fixer un objectif en général par groupe de communes (Armature urbaine) avec un rapport de compatibilité. On y reviendra plus loin car cet un enjeu important en matière de sobriété foncière.

Un PLU révisé prévoyant une nouvelle croissance alors même que le précédent qui avait ouvert de grands espaces à urbaniser n'a pas rencontré la demande espérée ! (et a de plus largement contribué à rendre vacants nombre de logements initialement occupés.)


(Manosque 04 : 100 ha prévus en 2005, 79 consommés en 16 ans , 82,5 de nouveau prévus en 2022 pour 15 ans)




⁴Insee : 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée

Qui sont ces nouveaux habitants ?

Accueillir des familles avec enfants demande 2 fois moins de logements qu'accueillir des retraités et inversement.

 **POINT DE VIGILANCE :** 25. la structure de la population des arrivants récents est-elle proche de celle de la population stable ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 26. cette structure correspond-elle à celle attendue dans le futur ?

Si non,

1. quel est le plan d'action pour modifier l'évolution récente dans le sens souhaité ?

2. quel est l'effet attendu sur la taille des ménages à l'horizon du plan ou du schéma ?

Et d'où viendraient-ils ?

Un territoire (SCoT ou PLU) est en forte relation avec ses voisins et au-delà. S'il porte une ambition démographique élevée, ce ne peut qu'être au détriment de celle que peuvent porter ces autres territoires.

Cette question fondamentale est traitée dans la partie C de ce chapitre concernant la solidarité entre territoires.

Le PAS du SCoT ou le PADD de PLU qualifient souvent la nouvelle population attendue sur le territoire, notamment pour justifier une croissance démographique plus forte que durant les années précédentes. Par exemple :

- accueil de familles,
- accueil d'étudiants,
- accueil d'actifs de haut niveau en vue d'entreprises à haute valeur ajoutée,
- accueil d'actifs travaillant hors du territoire grâce à une offre nouvelle de logements abordables leur permettant aux de venir se loger près de leur emploi, ...

Pourquoi pas, mais selon les cas, cela peut remettre en cause l'évolution prévue de la **taille moyenne des ménages** en créant une incohérence entre sa prévision bâtie sur la population actuelle et les effets de cette nouvelle population si elle est importante (par exemple une nouvelle population plus jeune formera des ménages plus grands,

La Région peut organiser des espaces de dialogue entre SCoT, la loi Climat & Résilience institue les **conférences régionales des SCoT**, ... a priori de lieux où les divers SCoT devraient échanger sur leur ambition foncière et donc démographique, et s'entendre pour arriver à des prévisions globalement raisonnables.


L'exemple des PLU communaux réputés compatibles avec leur SCoT n'apparaît pourtant pas vraiment probante alors que la somme des PLU du territoire prévoit souvent plus de population que le SCoT.

De nouveaux besoins autour du télétravail ? un thème qui monte

Exode urbain ?

Covid, souhaits de déménagement vers un logement plus grand, plus agréable, moins en ville, bénéficiant des aménités qu'offrent nature et espace, ...

Une justification probable dans l'avenir de l'attractivité chère aux porteurs de documents d'urbanisme, surtout sans doute hors des métropoles ou de leur cœur !

 **POINT DE VIGILANCE :** 27. pondérer l'enthousiasme peut-être un peu rapide sur ce thème et demander quels indicateurs locaux vont d'ores et déjà dans ce sens

Au delà d'un « *désir accru de petite ville* » mis en avant par l'Association des petites villes de France, les études menées par France Stratégie sur les villes moyennes⁵ ne valident pas de façon générale un tel mouvement (en gros, celles qui se développaient bien avant l'épidémie le font encore mieux après, et inversement, mais le phénomène n'est pas général).


C'est donc une vraie question qu'il faudrait expertiser avant d'y voir une justification pour plus de constructions dans la ruralité ou hors métropoles alors même que ces territoires sont déjà les lieux de la plus forte artificialisation.

En 2022, ce besoin n'apparaît pas de façon évidente⁶, le prévoir à grande échelle pour le futur n'est donc guère raisonnable.

Ou simple télétravail ?

Sans aller jusqu'à déménager, la Covid a fortement développé le télétravail durant les périodes de confinement et quelque peu au-delà.

Va-t-on vers un phénomène de multi-résidence chronique moins visible qu'un « exode urbain » mais qui ne serait pas sans conséquences sur l'aménagement du territoire ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 28. si ce phénomène est avancé pour justifier des besoins fonciers significatifs pour le logement ou l'économie, demander que soit mis en place un dispositif de mesure sur le moyen terme

Plus de logements occasionnels comptés depuis longtemps par l'Insee avec les résidences secondaires ?

De tels logements occupés bien au-delà de périodes habituelles de vacance ?

Les impacts sur le besoin en logements et sur l'économie présente locale peuvent finir par être significatifs.

Là encore, ces deux phénomènes sont possibles mais leur anticipation doit rester modeste ou, sinon, impliquer une méthode d'observation permettant des ajustements futurs des documents d'urbanisme.


⁵France Stratégie La revanche des villes moyennes, vraiment ? Janvier 2022


⁶Popsu TerritoiresExode urbain ? petits flux, grands effets les mobilités résidentielles à l'ère (post-)covid


Sans oublier ceux qui n'habitent pas un logement ordinaire ...

- Personnes dépendantes (handicaps divers, personnes âgées, ...)
- mais aussi par exemple :
- étudiants en résidence universitaire,
 - jeunes travailleurs
 - personnes en attente de logement dont migrants en situation d'attente, ...
 - personnes en centre pénitentiaire,
 - etc

Cette question ne concerne guère les PLU de la plupart des villages, mais sûrement les communes importantes et forcent les SCoT.

 **POINT DE VIGILANCE :** 29. le diagnostic est-il précis sur cette population et sur son évolution passée ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 30. des évolutions futures sont -elles planifiées par d'autres collectivités ou instances ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 31. le nombre de logements attendus (étape précédente) ne mélange t-il pas cette population « hors ménages » à la population des ménages ?

Si la collectivité est couverte par un programme local de l'habitat (PLH), si le département à un schéma gérontologique, ... on peut trouver des informations détaillées sur la réalité actuelle et aussi des éléments sur l'avenir concernant ces divers modes d'hébergement.

Dans tous les cas, la différence entre population totale et population des ménages du territoire, toutes deux fournies par l'Insee, permet de chiffrer cette **population hors ménages** hormis les sans-abri sauf enquête particulière.

Au niveau d'un SCoT et dans certaines communes, cette population « hors ménages » est importante et son évolution peut n'avoir que peu à voir avec celle de la population des ménages.


Pourtant les documents sont souvent peu bavards sur cette question, sans parler de ceux qui mélangent ces deux populations, par exemple pour calculer la taille moyenne des ménages.


... ni la question du logement abordable (social ou intermédiaire)

Mal-logement y compris surpeuplement, logements indignes, précarité énergétique, et **non-logement** (hébergement social ou pour les sans -abri) sont de vrais difficultés dans certains territoires, éventuellement encore renforcées par un éventuel fort attrait touristique, par un marché immobilier tendu ou par une carence importante en termes de logement social.

SCoT ou PLU se doivent de prendre en compte ces enjeux et plus généralement la question du logement abordable (locatif ou en accession, social ou intermédiaire et y compris sous forme de structures d'hébergement adaptées au territoire), même si ce enjeux relèvent d'abord du Programme Local de l'Habitat (PLH) élaboré tous les 6 ans au niveau des EPCI importants.

En particulier, la méthode utilisée pour évaluer le « besoin supplémentaire en logements » auquel entend répondre le document mérite examen car elle peut conduire à une augmentation injustifiée.

 **POINT DE VIGILANCE :** 32. concernant la méthode : attention aux doubles comptes entre gestion des flux (en gros la démographie) et traitement du stock (mal logement et non logement à résorber)

 **POINT DE VIGILANCE :** 33. respecter la compatibilité du PLH au SCoT et non pas l'inverse : un PLH en cours ne doit pas contraindre un SCoT

Que peut apporter un document d'urbanisme ?

Des éléments d'analyse


- sur les capacités d'achat ou de location des ménages résidents rapportée à l'offre et donc le repérage d'un éventuel décalage fondant ainsi un véritable enjeu
- sur l'éventuelle disjonction entre les loyers du parc social et ceux du parc privé et donc l'absence d'un parc locatif intermédiaire en rapport avec les besoins de la population
- sur l'adaptation des logements existants à la population et à son évolution attendue (taille des logements par ex.)
- sur les objectifs et les résultats de la politique locale lorsque l'EPCI est délégataire des aides à la pierre de la part de l'État
- sur la mise en œuvre de la politique « Le logement d'abord » si le territoire à répondu à l'AMI de l'État
- ...

Mais parfois de **fausses bonnes réponses** : par exemple

- dans l'objectif de multiplier les logements intermédiaire : prévoir la construction d'un plus grand nombre de résidences principales que celui strictement nécessaire à la population prévue à l'horizon
- plus finement, fixer dans un PLU des objectifs du type 30 % de logements sociaux dans les extensions ou pour la densification de secteurs existants et évaluer en conséquence le besoin en logements par application de

Au delà de l'analyse de cet enjeu, les réponses apportées par le SCoT ou le PLU sont-elles adaptées ?

Les injonctions de l'État en faveur de la construction de logements sociaux dans les communes largement carencées peuvent de plus ne pas être pensées en dehors de ce simple constat de carence et donc sans que les éventuelles conséquences sur le marché immobilier local et le volume de construction en soient explicitement tirés.

 **POINT DE VIGILANCE :** 34. sur les actions portées par le document, débusquer les éventuels effets pervers d'une bonne intention, par ex. les contraintes de mixité sociale ou bien celles du financement de logements abordables n'entraînent-elles pas plus de constructions que vraiment nécessaire ?

cette répartition au besoin effectif de logements sociaux et non pas l'inverse .

==> dans ces 2 cas, le risque est grand d'augmenter la vacance en zone peu tendue ou le parc de résidences secondaires en zone touristique sans régler le problème

Là encore, **questions de méthode** à vérifier ! Mieux loger des personnes logées trop à l'étroit ou dans des conditions financières inadaptées laisse libres les logements correspondants pour d'autres, ... sinon on mélange gestion des flux et traitement du stock de mal-logement.

Et aussi **questions de calendrier** : SCoT et PLH n'ont pas le même horizon (20 ans et 6 ans) et le 2° doit être compatible avec le 1° ; mais un SCoT révisé au cours d'un PLH est parfois amené à reprendre les objectifs de ce PLH eux-mêmes dictés par le SCoT précédent.

Enfin, ne confondons pas la précarité énergétique qui relève de ce thème et le besoin de rénovation énergétique à traiter plutôt dans le cadre d'un PCAET.

Limiter la vacance des logements


Au niveau national, le nombre de logements vacants augmente à un rythme supérieur à + 2 %/an soit 2 fois plus vite que l'ensemble du parc ; en PACA c'est en moyenne au rythme de + 1,1 %/an sauf dans quelques territoires où le marché particulièrement tendu limite fortement le taux de vacance.


La vacance relève de plusieurs causes structurelles⁷.

Un fort taux et/ou une forte évolution peuvent notamment venir

- d'un surplus de logements disponibles sur le territoire,
- d'une dégradation sensible de nombre de logements ou de leur environnement qui ne les rend plus acceptables par la population.

ces deux explications pouvant d'ailleurs se conjuguer.

 **POINT DE VIGILANCE :** 35. dans le 1° cas, ce surplus est-il bien identifié et vient-il diminuer le besoin futur en nouveaux logements

 **POINT DE VIGILANCE :** 36. dans le 2° cas, un plan de résorption de la vacance est-il présenté clairement, et est-il intégré aux objectifs en matière de logements ?

Un taux de vacance de 4 à 6 % est considéré comme normal pour assurer la **fluidité du marché immobilier** (ventes et locations). Il est en moyenne nationale de 8 % mais peut localement dépasser 15 %.

Mais il est **bien souvent au-delà** : en PACA, ce taux est élevé dans 3/4 des EPCI et de plus évolue à la hausse dans la grande majorité d'entre eux, ce qui est aussi le cas dans la plupart des régions.

L'enjeu est perçu comme fort au niveau national et de nombreuses mesures ont été prises au fil du temps que ce soit pour des logements particuliers (ANAH, ...) ou pour des quartiers entiers (Action Cœur de ville, OPAH...).


La collectivité a pu déjà lancer des actions de lutte contre cette situation et doit alors pouvoir en tirer des conclusions pour l'avenir sur leur coût et leur efficacité.

Les PAS ou PADD abordent toujours la question et en cas de niveau ou d'évolution inquiétante indiquent parfois une volonté d'agir.

La traduction de cette volonté peut dans le cas d'un SCoT se traduire formellement dans un « programme d'action⁸ » mais, un PLU comme un SCoT concerné par cette question devrait préciser les actions envisagées surtout s'il se fixe des objectifs en la matière.

⁷CDC Biodiversité et Humanité et Biodiversité (2020). [La mise en œuvre de l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'échelle des territoires](#), Mouton, T., Guittonneau, S., Ménard, S., Prin-Cojan, Boileau, J., Moulherat, S., Mission Économie de la Biodiversité, BIODIV'2050, 56p.

⁸L'ordonnance du 17 juin 2020 confirme cette possibilité d'annexer au SCoT un programme d'actions.

 **POINT DE VIGILANCE :** 37. dans tous les cas, la collectivité a-t-elle déjà entrepris des actions et quelles en sont les conclusions ?

Exemple PLU Manosque


Image, carte ou schéma


Tenir compte du renouvellement « naturel » du parc de logement ?


Le parc immobilier évolue au-delà des seules constructions nouvelles :

- démolitions au profit de parkings, d'espaces verts, ...
- changements de destination (bureaux ou petite activité commerciale ou artisanale vers logement et inversement, ...)

Ces évolutions ne sont pas facilement mesurables. Par contre elles peuvent faire l'objet de politiques délibérées, au niveau local comme national⁹. Prévoir de telles évolutions dans un PLU ou un SCoT paraît donc utile.

 **POINT DE VIGILANCE :** 38. quelle méthode est utilisée ? Si c'est la 1^{re}, (un taux général) faire le calcul avec la 2^{de} pour faire réfléchir la collectivité

 **POINT DE VIGILANCE :** 39. si c'est la 2^{de} ou la 3^{de} méthode, demander le calcul sur une autre période que celle utilisée pour vérifier la mesure sur le passé

 **POINT DE VIGILANCE :** 40. attention aux extrapolations osées d'un passé quand même incertain et surtout pas forcément renouvelable, donc demander ce qui pourrait justifier la prolongation de la tendance passée

A défaut de mesure directe du phénomène, cette question est souvent négligée ou bien il est fait appel à trois méthodes :

1. un ratio d'origine peu claire évaluant à 0,1 %/an la désaffectation du parc¹⁰ : méthode qui n'en est pas vraiment une, car cette dynamique interne au parc ne peut être constante dans le temps et identique partout !;
2. la comparaison sur une période quinquennale de l'évolution du parc mesurée par l'Insee au volume de logements commencés durant la période correspondante : méthode pas très précise mais tenant au moins compte de la réalité locale et temporelle – attention à la forte variabilité selon la période (comme l'est sans aucun doute la réalité !) ;
3. les données FILOCOM de la DGFIP qui, par période de 2 ans, indiquent les évolutions du bâti existant au début (démolition, division, changement d'affectation,...) : méthode a priori robuste à laquelle la collectivité peut avoir accès mais ces données ne sont pas publiques et une association ne peut a priori y accéder.


Dès lors que le PLU ou le SCoT envisage pour l'avenir un renouvellement du parc important, les conséquences

Le renouvellement du parc peut avoir des effets sur le foncier sous-jacent en cas de démolition ouvrant un espace

⁹Cf l'idée N° 9 parmi les 10 propositions pour « Habiter la France de demain » mises en avant par la Ministre en octobre 2021 : transformer 4 fois plus de bureaux en logement à l'horizon 10 ans (soit produire ainsi 20 000 logements par an sans construction neuve au lieu de 5 000 actuellement)

¹⁰Méthode utilisée par quelques SCoT et aussi par la fédération des SCoT et l'UNAM dans l'outil de simulation sur la capacité d'un territoire à atteindre l'objectif ZAN.

devraient être évaluées en dehors de la seule question de l'habitat et notamment celles sur le foncier qu'il libère et/ou sur les surfaces professionnelles (commerces, bureaux, ...) qu'il modifie (en plus ou en moins).

 **POINT DE VIGILANCE :** les conséquences **hors habitat** d'une prévision importante de renouvellement du parc sont-elles évaluées par le projet ?

pour par exemple un parking, un espace de pleine terre, ... ou de nouvelles constructions à des fins éventuellement différentes de l'habitat.


S'il consiste en transformation de logements en commerces ou bureaux ou l'inverse, il peut aussi avoir des effets sur le besoin en commerces ou bureaux.

Il n'y a guère que si il ne joue que par regroupement ou division de logements qu'il n'a d'effet que sur le besoin en termes d'habitat.

2. A mi-chemin entre habitat et économie : les résidences secondaires ?

Pour un document d'urbanisme, plus que le stock de résidences secondaires, c'est le flux qui compte : ainsi, globalement au niveau national, leur nombre augmente deux fois plus vite que celui des résidences secondaires.


 **POINT DE VIGILANCE :** 41. la collectivité considère t-elle cette question comme un enjeu important ? Et dans quel sens ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 42. a t-elle construit un plan d'action pour modifier l'évolution récente dans le sens souhaité ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 43. dans tous les cas, les conséquences foncières sont-elles clairement explicitées ?


De la résidence secondaire traditionnelle à usage familial au locatif meublé à usage saisonnier, il y a un grand pas, la réglementation est différente et aussi potentiellement les effets sur la vie sociale locale.

De plus l'irruption des plates-formes internet de location (Airbnb, ...) renforce encore cette question surtout dans les métropoles et dans les territoires touristiques

 **POINT DE VIGILANCE :** 44. la question est-elle abordée à juste hauteur dans le diagnostic ?

 **POINT DE VIGILANCE :** 45. Idem dans le projet ?

Enfin cette nouvelle offre via les plates-formes peut avoir des **effets sur l'activité hôtelière** ou celle des campings et donc venir modifier les enjeux relatifs à leur développement y compris les enjeux fonciers.

 **POINT DE VIGILANCE :** En territoire touristique, cette question est-elle abordée parmi les enjeux économiques ?

Dans tous les cas, le marché immobilier est unique et l'impact de la demande en résidences secondaires entout genre peut être localement très important sur les prix de l'immobilier et sur l'offre de résidences principales notamment celle à prix d'accession ou tarif de location abordables.

 **POINT DE VIGILANCE :** cette question est-elle traitée ?

Cette partie du parc de logements est variable selon les territoires (près de 40 % dans les Hautes-Alpes contre 4 % dans les Bouches du Rhône).

Comme seul son propriétaire peut décider de la destination d'un logement, la collectivité n'a pas les mains libres sauf à travers la taxation mais l'impact de cette dernière ne peut être que faible.

Pourtant, la collectivité se doit d'estimer l'évolution de ce parc qui peut venir au détriment des logements accueillant effectivement la population résidente.

Volontarisme dans un sens ou dans l'autre ou simple poursuite de tendance ? Tous les cas de figure se rencontrent. La question porte donc sur les effets en termes d'artificialisation.

Concernant Airbnb ses divers avatars, le mouvement est rapide : entre 2016 et 2019 : triplement des jours réservés en PACA mais quintuplement dans les Hautes-Alpes¹¹.

Divers outils existent pour modérer son impact et sont de plus en plus mis en œuvre dans certaines métropoles ou villes touristiques, même si leur effet peut être limité.

En région PACA, avant la COVID, la croissance de la demande en hébergement touristique semble s'être largement reportée sur l'offre Arbnb au profit de résidents mais au détriment de l'offre hôtelière¹².

Une analyse des effets du développement rapide du parc destiné à la résidence secondaire sur la diminution du parc locatif privé est possible, notamment par l'analyse de la multi-propriété.

Dans les territoires « tendus », la disjonction fréquente des loyers entre les parcs locatifs privé et public peut en être encore augmentée¹³.

¹¹Un nouvel acteur pour l'économie du tourisme

¹²idem

¹³ANIL et FNAU : marchés-locaux-de-l'habitat : complémentarité-des-parcs-locatifs-privé-et-public

3. Des besoins pour permettre le bon fonctionnement de l'économie locale ?

Deux remarques préalables :

1. sur le champ géographique :

Cette question du foncier économique est abordée dans tous les SCoT ainsi que dans les PLU de ville-centre d'EPCI et parfois dans les PLU de petites communes, mais dans ce cas elle n'y reçoit alors guère de véritable justification autre que l'accueil d'artisans locaux souvent déjà connus.

=> Sauf exception, notre questionnement portera donc essentiellement sur les SCoT et les PLU importants ou de ville-centre.

2. sur le champ économique :

On n'évoquera pas l'agriculture même si elle contribue aussi à l'artificialisation notamment au travers de la construction de hangars agricoles, ... car elle n'est pas considérée dans les documents d'urbanisme comme un facteur de consommation d'espace.

Quant à l'économie touristique, la partie liée aux résidences secondaires a été traitée dans la partie Habitat. Reste par contre les autres hébergements (hôtels, campings, ...) et toutes les activités de loisir.

Et une proposition de méthode sur la logique de développement portée par les territoires :

Se placent-ils dans une logique d'offre (se mettre en état de pouvoir accueillir les investisseurs) ou dans une logique de demande (répondre a priori aux besoins d'emploi de la population résidente) ?

Ces deux logiques ne sont pas contradictoires et la lecture des documents d'urbanisme met en évidence que, souvent, c'est d'abord la 2^{de} logique qui est mise en avant pour évaluer des besoins en emplois puis la 1^{re} pour les répartir entre les différentes activités possibles et en arriver ainsi à leur traduction foncière.


=> Abordons donc successivement ces deux approches en commençant par la plus fréquente, puis nous évoquerons les besoins en foncier qui peuvent en résulter.


a) Des besoins en emplois évalués dans une logique de demande ?

Quels besoins en emplois

Population par âge et taux d'activité

Le projet doit normalement s'attacher d'abord à comprendre les caractéristiques de la population actuelle et notamment son employabilité puis envisager leur évolution naturelle à l'horizon visé et en intégrant la nouvelle population attendue. L'analyse classique met donc d'abord en évidence la répartition de la **population par âge** et les **taux d'activité** prévisibles à l'horizon => en gros quelle main d'œuvre potentielle viser à satisfaire ?

 **POINT DE VIGILANCE :** quelle cohérence entre la répartition par âge prévue pour évaluer la main d'œuvre potentielle à l'horizon et la prévision de population mise en avant pour évaluer le besoin en habitat ?

 **POINT DE VIGILANCE :** Le projet ne fait-il pas l'impasse sur l'évolution prévisible des taux d'activité ?

Les PAS ou PADD évoquent souvent l'accueil de familles, ou celle d'étudiants, ... l'impact sur la pyramide des âges devrait normalement être sensible.

Dans un autre sens, certains territoires mettent en avant une nouvelle offre de logements abordables aux actifs ayant un emploi sur le territoire mais contraints de loger ailleurs.

Enfin le vieillissement est un phénomène général et à l'horizon d'un SCoT ou d'un PLU, son impact sur la population en âge de travailler ne doit pas être éludé.

Le rapprochement entre les deux thématiques Logement et Économie est donc indispensable pour approcher ce 1^{er} élément qu'est la répartition par âge de la population à l'horizon.


Globalement l'entrée sur le marché du travail se décale avec la prolongation des études, de même que la sortie avec le recul des âges de départ en retraite, mais ces deux effets ne se compensent pas du fait des tailles souvent bien différentes des générations concernées ; par ailleurs l'accès au marché du travail aux âges médians se renforce..

Mais d'un territoire à un autre, ces effets peuvent avoir été assez différents sur le passé et le projet doit se positionner sur cette question pour l'avenir.

Chômage


Face à cette population active potentielle, un projet vertueux se préoccupe du **chômage actuel et prévisible**. L'approche peut être très détaillée mettant en avant les qualités en termes d'employabilité de la main d'œuvre locale ou simplement constater un taux de chômage faible et ne pas se poser la question sur le futur.

==> combien d'emplois sont indispensables pour les résidents du territoire ?

 **POINT DE VIGILANCE :** Cet objectif de réduction du chômage est-il argumenté et paraît-il réaliste ?

Bassin d'emploi n'égale pas bassin de logement

Même dans le cas d'un SCoT, et a fortiori dans le cas d'un PLU de ville moyenne, **un territoire n'est souvent pas autonome par rapport à ses voisins** en matière d'emploi, soit qu'il accueille de la main d'œuvre résidant ailleurs soit l'inverse. L'examen de cette question permet de déduire du besoin d'emplois pour les seuls résidents le besoin d'emplois locaux.

 **POINT DE VIGILANCE :** attention à la cohérence entre l'objectif de population locale (notamment d'attractivité) et celui en termes d'emplois locaux

En dehors de l'optimisme souvent de rigueur, on doit pouvoir trouver dans le diagnostic socio-économique du territoire quelques éléments permettant de comprendre la situation effective et, si elle n'est pas excellente, des indications sur par exemple le niveau de qualification des actifs et celui des emplois offerts dans le territoire ou à proximité.

Il se peut aussi que parmi les actions envisagées, le territoire développe une action de formation, ...

Les flux domicile-travail (INSEE- recensements) donnent une bonne indication de la situation et surtout de son évolution.

Un projet qui prévoirait une modification substantielle de ces flux quel qu'en soit le sens devrait la justifier ; ainsi dans l'exemple cité plus haut d'un SCoT visant à développer une offre de logements abordables pour des actifs sur le territoire mais résidant en territoire voisin, le surplus de population attendu et le surplus résultant de demande d'emplois par les résidents devrait être minoré d'autant.

(Cette question sera également reprise dans la partie 2.)

Image, carte ou schéma


Où situer ces nouveaux emplois locaux ? en ville ou en ZAE ?


La majeure partie des emplois se trouve généralement au sein du tissu urbain (bureaux, petits commerces, artisanat).

Sans évoquer les nouveaux emplois agricoles escomptés rarement très nombreux, les exceptions à une intégration dans le tissu urbain de futurs emplois portent sur les installations présentant des risques ou induisant des dérangements significatifs à leur environnement, par exemple des transports importants.

La situation actuelle n'est souvent pas celle-là, notamment du fait de grands surfaces commerciales en périphérie, mais, dans ce cas, les textes récents n'autorisent plus de nouvelles créations de taille importante et limitent les plus modestes.

L'étape suivante consiste donc en la **ventilation des emplois supplémentaires attendus entre ceux à placer en zone spécifique** (ZAE existante ou à créer) **et ceux qui doivent trouver leur place dans l'enveloppe urbaine** (tout en y occupant quand même du foncier).

 **POINT DE VIGILANCE :** Le projet est-il en rupture avec le principe dépassé maintenant de localisation de nombreux emplois en zones spécifiques ?

 **POINT DE VIGILANCE :** Inversement, le projet ne fait-il pas l'impasse sur le besoin de foncier en mixité ?

La localisation actuelle des emplois est souvent loin d'être limitée au tissu urbain.

L'exemple le plus évident est celui des grands surfaces commerciales en périphérie, mais, dans ce cas, les textes récents n'autorisent plus de nouvelles créations de taille importante et limitent les plus modestes.¹⁴

Mais on trouve aussi au sein de certaines ZAE de nombreux emplois par exemple de bureaux qui pourraient avoir été localisés en ville.

L'analyse de la localisation actuelle des emplois par secteur d'activité constitue la base indispensable à cette réflexion en ayant en tête qu'un très grand nombre d'emplois industriels sont localisés dans de petites villes¹⁵. A l'horizon du projet, le partage des emplois entre ceux envisageables en ville et ceux raisonnablement à placer hors ville ne peut toutefois pas être une copie conforme de la situation actuelle.

D'un autre côté, développer des emplois en ville nécessite aussi du foncier, même s'il est partagé (ex : commerce en RC et logement en étage, mixité bureaux-logements dans le même immeuble, ...). Cette mixité doit alors être affichée notamment dans le règlement d'un PLU et/ou prescrite dans un DOO de SCoT et le foncier correspondant évalué.

Aller dans le sens du « Produire en ville » dans un espace très demandé où la cohabitation avec les autres usages n'est pas évidente nécessite « *de nouvelles pratiques dans le champ de l'architecture et de l'urbanisme* »¹⁶

Logistique urbaine ??? Logistique : De plus le DAACL localise les secteurs d'implantation privilégiés des équipements logistiques commerciaux au regard des besoins logistiques du territoire.

¹⁴Au passage, le DAACL document d'aménagement artisanal, commercial et logistique refait partie des documents du SCoT Article L141-6 du CU. La prescription du foncier correspondant à ces activités doit donc être justifiée précisément comme les autres objectifs et prescriptions du SCoT.

¹⁵37 % de l'emploi industriel se trouve dans les villes moyennes et leurs aires d'attraction contre 43 % dans les métropoles.


¹⁶Gilles Crague & Nadine Levratto, « Au-delà de la relocalisation de l'industrie : la ville productive », *Métropolitiques*, 10 janvier 2022.

Image, carte ou schéma

b) Des besoins évalués dans une logique d'offre ? Le « grand projet » local


Un territoire peut être ciblé par une entreprise importante ou un groupe d'entreprises, en particulier du fait de sa situation géographique. Un exemple courant actuellement : volonté de développer un pôle logistique en lien avec la proximité d'une ligne ferroviaire, d'une autoroute, d'un canal navigable, ... mais aussi une « megafactory » de batteries, ...

Il se peut aussi qu'un territoire entende développer en général en relation étroite avec un porteur de projet déjà installé une activité déjà existante : exemple un marché d'intérêt national (MIN), ... ou bien un nouvel ensemble universitaire ou de start'up¹⁷, ...

 **POINT DE VIGILANCE :** interroger la localisation du « grand projet », intégré dans la ville ou hors de la ville?

Cette logique a bien sûr du sens et peut justifier un besoin raisonnable en foncier, mais attention à ne pas se servir de cet espoir pour justifier plus de foncier que nécessaire :

⇒ vigilance sur les éventuels doubles-comptes !

 **POINT DE VIGILANCE :** vérifier que l'offre d'emplois résultant du « grand projet » est bien décomptée de l'estimation de la demande locale d'emplois résultant de la démographie attendue

tandis que s'impose un petit retour sur la cohérence d'ensemble du SCoT :

La plupart de ces « grands projets » ont vocation à être situés dans des espaces hors tissu urbain existant ou sont présentés comme tels.

Un tel « grand projet » nécessite des fonciers importants mais il doit aussi trouver sa main d'œuvre, ce qui renvoie en partie à l'approche précédente mais sous deux formes ::

1. Le volume des emplois espérés est souvent mis en avant pour justifier l'urbanisation correspondante, mais il doit alors être déduit des emplois recherchés dans la logique de demande précédemment évoquée. Exemple :


Si les ambitions démographiques induisent un besoin de 2000 emplois supplémentaires et si le « projet » en doit en apporter 500 sur ce foncier dédié, il n'y en plus que 1500 pour lesquels le SCoT (ou le PLU de ville importante) doit se soucier de prévoir du foncier d'activité comme indiqué plus haut, en ville ou en espace dédié.

2. La qualification des emplois concernés est importante pour le logement attendu ::

- une grande usine créera beaucoup d'emplois, probablement de qualification modeste et moyenne
- un centre de recherche, une main d'œuvre fortement qualifiée
- ...

Logements abordables dans le 1^{er} cas, logements pour étudiants dans le 2^d, etc. Que prévoit le SCoT en matière de qualité de logements ?

¹⁷Avec quelques incertitudes : cf L'attractivité, un mythe de l'action publique territoriale » Michel Grosseti, *Métropolitiques*, 17 janvier 2022.


 **POINT DE VIGILANCE :** vérifier que l'offre de logements correspond bien à l'offre d'emplois que porte ce «grand projet »

c) Quel foncier en conséquence ?

Dans le 2° cas, l'ampleur du foncier réputé nécessaire est souvent définie dans le « grand projet » lui-même.

Dans le 1^{er} cas où la programmation de l'activité économique par le SCoT ou le PLU(i) vise à répondre à la demande d'emplois locaux, la surface nécessaire pour des emplois souhaitables situés hors tissu urbain est fonction de la densité en emplois de la ou des zones d'activité prévues.

La sobriété foncière n'est pas toujours au rendez-vous dans les zones d'activité existantes, des améliorations sont souvent possibles.

 **POINT DE VIGILANCE :** Comparer les densités prévues selon les activités à celles projetées ou effectives dans des territoires voisins pour ces mêmes activités.

Les densités en emplois des zones d'activité existantes peuvent constituer un repère utile avec deux points d'attention :

- la nature des activités accueillies dans une zone influe naturellement, par ex. les densités en emplois commerciaux sont souvent plus élevées que celles en emplois industriels
- la pression foncière locale joue également un rôle important; par exemple, lorsqu'elle est faible, ce qui a souvent été le cas dans des zones remontant à 2-3 décennies, les terrains peuvent être inutilement grands et donc les densités effectives réduites.


4. Des besoins de nouveaux équipements d'intérêt général ?

De grands équipements à l'échelle d'un SCoT voire plus ..

De nombreux besoins d'intérêt général (portés éventuellement par des opérateurs privés) peuvent nécessiter du foncier de grande taille.

Indépendamment de la validation de son « intérêt général », ce « besoin » est intégré dans le document d'urbanisme lors de son élaboration ou révision ou bien lors d'une déclaration de projet et mise en compatibilité évitant la mise en révision.

Une bonne part de ces projets sont en réalité portés localement ; la question de leur justification est donc posée comme dans le cas de réponse aux enjeux d'habitat ou économique précédemment évoqués, mais pour certains avec une attention portée à un territoire plus vaste que celui du SCoT : un centre de tri de déchets peut rendre service à une région entière, un hôpital à une métropole et plus largement, une ligne de train évidemment aussi, ...

 **POINT DE VIGILANCE :** Faire la part des intérêts locaux portés par l'équipement en question pour que soit bien prise en compte la consommation d'espace à imputer au SCoT

Quelques exemples :

- / déchets : centre de stockage ou de traitement, quais de transfert, centre de tri, ...
- centre pénitentiaire, caserne, ...
- hôpital, ...
- nouvelles lignes de train, ...


Les exemples ne manquent pas, et les justifications peuvent bien sûr en être discutées.

L'un des décrets de mise en application de la loi Climat & Résilience prévoit que certains de ces projets programmés à un niveau supérieur au SCoT ne soient pas comptabilisés dans la consommation d'espace résultant de ce document. Mais sur le fond, ces projets sont fortement consommateurs, plus d'ailleurs qu'une bonne part des espaces que les SCoT rendent urbanisables mais qui ne le deviennent pas au final faute de besoin avéré et d'opérateur prêt à investir.

... et de plus petits , plutôt dans le cadre d'un PLU(i)

Ces projets sont portés localement avec parfois une incidence multi-communale. La plupart répondent à un besoin évident, parfois même un besoin longtemps resté sans réponse.

Le cas d'un parc photovoltaïque est différent : s'il produit de l'électricité pour l'ensemble du réseau et peut ainsi relever de l'intérêt général, il n'est souvent porté par une collectivité que parce qu'il la finance, ... Par ailleurs son installation n'est a priori prévue que pour 20 à 30 ans et la zone qui doit l'accueillir doit donc ne pas être classée en AU pour ne pas devenir constructible à son échéance. D'autres équipements peuvent poser aussi ce genre de questions.

 **POINT DE VIGILANCE :** Vérifier le besoin exprimé et l'ampleur de la réponse foncière apportée.

Quelques exemples :

- / déchets : sites de compostage, quai de transfert, ...
- / énergie : unité de méthanisation de biodéchets, parcs photovoltaïques, stockages de diverses énergies, installations hydrauliques, ...
- STEP
- ...

Là aussi, les justifications méritent discussion, par exemple en utilisant les outils développés par FNE (Méthascope, Photoscope, ...).

5. D'autres besoins impliquant du foncier ?

Alimentation

énergie

protection ou régénération de la biodiversité

climat ⇒ nature en ville

C. Le projet tient-il compte des besoins et des enjeux ou orientations des territoires voisins ?

Chacun pour soi et ... ou bien **transversalité, solidarité, interdépendance entre territoires ?**

Sauf à faire de l'objectif ZAN une contrainte définitive et identique pour tous territoires, au risque d'empêcher tout développement raisonnable, ce sujet devient fondamental. Est-il pris en compte dans le projet de SCoT ou de PLU ?

1. Où en est-on sur le plan réglementaire et de manière générale dans la réalité ?

- une volonté de l'État depuis de nombreuses années pour développer des **PLU intercommunaux (PLUi)** mais seulement un seul en PACA en dehors de ceux obligatoires dans les métropoles
- suite à la loi ELAN, l'ordonnance du 17 juin 2020 **élargit le périmètre du SCoT** qui doit maintenant être conçu à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi (avec une insistance sur ce dernier périmètre géographique qui n'est pourtant pas vraiment défini sauf par des travaux d'étude), voire d'un « bassin de mobilité ». Il est piloté par un syndicat mixte, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain, un parc naturel régional, ou plus souvent un EPCI
- **quelques exemples de travail inter-SCoT**

2. SCoT ou PLU : transversalité entre territoires voisins, un outil pour la sobriété foncière ?

- outils pour apprécier le degré de transversalité souhaitable / questions d'habitat, d'économie, de mobilité, de cohérence / trames écologiques, de ressources en eau, ...
- niveau de réflexion stratégique sur les divers points évoqués dans l'onglet précédent dans les territoires voisins
- ...

élargissement du territoire par l'ordonnance du 20 août 2020 : / PLUi et / Bassin d'emploi et bassins de mobilité

Viser une stratégie d'alliance et de coopération avec les territoires voisins pour être plus visible à l'échelle Régionale

Travailler sur les mobilités inter et intra territoriales pour faciliter les coopérations

mobilités inter et intra-territoriales (Vaisno-Ventoux)

cf note ADEME / artif

- Entre les villes et les espaces peri-urbains et ruraux (alimentation, transports, activités économiques) (Plant et al., 2018) ;
- Entre les différentes villes pour attirer les projets et bénéficier des retombées économiques (envisager des bénéfices partagés à l'échelle d'un bassin d'activités) ;
- Entre les départements ou régions pour

Revisiter les ambitions pour bien cadrer les besoins sur un territoire large ?i

« Capacité foncière » élément mis en avant parmi les arguments avancés par les petites villes pour justifier leur attractivité

les dynamiques partagées entre couer de métropole et couronne, ille centre et couronne, ruralég

2. Comment le projet traduit-il ces ambitions en termes de sobriété foncière ?

Des besoins certes, mais quel est l'impact sur le foncier des réponses qu'apporte le SCoT ou le PLU ?

Toute nouvelle construction n'entraîne pas une artificialisation ou du moins une « consommation » de nouveaux espaces non encore urbanisés. On parle ainsi de renouvellement urbain, de densification de l'existant, ...


Au delà des causes premières discutées précédemment et qui relèvent de l'évitement, entrons maintenant à objectifs donnés dans la **réduction de la consommation foncière**.


Aborder cette question nécessite parfois de distinguer les documents multi-communaux (SCoT et PLUi) des documents strictement communaux (PLU, ou bien les schémas (SCoT) des plans (PLU et PLUi), cette distinction est alors indiquée dans le titre de chaque thématique.

A. D'abord tirer le bilan du passé

Dans la partie 1, nous avons indiqué où trouver les informations.


Depuis la loi ELAN, le PLU ou le SCoT doivent décrire la **consommation foncière sur le passé récent**.

 **POINT DE VIGILANCE :** la période de référence est-elle récente, même si la prescription du document est déjà bien ancienne ?

 **POINT DE VIGILANCE :** outre la ventilation des surfaces urbanisées sur le passé selon leur nature (agricole, ...), dispose t-on aussi de leur destination (habitat, ...) ?

Lorsqu'il s'agit d'une révision du schéma ou du plan, la collectivité rappelle généralement les **surfaces urbanisables prévues par le document précédent**. A défaut, on peut les retrouver dans ce document.

Ces surfaces ont-elles été effectivement utilisées ?

 **POINT DE VIGILANCE :** si comme souvent, ce n'est pas le cas, demander pourquoi

Quel a été le mode de construction dans le passé récent, notamment pour l'habitat : Quelle part en densification de zones déjà urbanisées, quelle part dans les nouvelles zones ouvertes depuis l'approbation du document en vigueur ?

 **POINT DE VIGILANCE :** Demander cette ventilation

L'élaboration d'un PLU ou d'un SCoT peut durer bien plus que 3 ou 4 ans qui sont plutôt un minimum. Dans ces cas, les informations de base peuvent dater quelque peu si elles ne sont pas réactualisées au moment de l'arrêt du document¹⁸.

Plusieurs méthode d'observation coexistent, simplement à partir des surfaces cadastrales urbanisées, ou plus précisément par comparaison de cartographies (MOS Mode d'Occupation du Sol)¹⁹ entre deux dates.

Dans les deux cas, l'usage antérieur des sols urbanisés doit pouvoir être évalué, au minimum Espaces agricoles / forestiers / naturels.

Par contre, on ne dispose pas toujours facilement de la nouvelle destination des sols ainsi urbanisés dans le passé récent. Une information pourtant bien intéressante pour comprendre les efforts de densification dans le passé.

Les surfaces prévues n'ont en général pas été entièrement utilisées, même si le temps passé depuis l'entrée en vigueur du document en cours de révision est en gros celui prévu pour son exécution. Heureusement pour la nature et pour les espaces agricoles.

Réfléchir à cette différence, c'est aussi repenser la question des besoins peut-être démesurés auxquels entendait répondre le document actuel, et au passage des besoins visés par le nouveau document.

Toutes les collectivités ne se livrent pas à cet exercice qui donnerait pourtant du poids à leur engagements sur le futur en comprenant les potentielles difficultés rencontrées pour une densification douce qu'elles vont devoir imposer.


¹⁸Cf la décision de la cour d'appel administrative de Toulouse sur le PLUi de la métropole toulousaine

¹⁹On retrouve là les deux types de mesure envisagés respectivement à court et moyen terme par la loi Climat et Résilience d'août 2021 pour prescrire le cheminement vers le ZAN

B. Puis analyser le projet

1. SCoT et PLUi : Interroger le classement des communes au sein du territoire

Les SCoT parlent en général d'**Armature urbaine** avec différents niveaux, les PLUi plutôt de **Typologie des communes** avec plusieurs classes. D'autres termes peuvent être utilisés.

 **POINT DE VIGILANCE :** vérifier les justifications de ce classement au regard de la sobriété foncière qu'il pourra entraîner


Un tel classement est fort utile car les communes ne se ressemblent évidemment pas dans leur fonctionnement économique ou social, dans leur situation géographique (proximité d'axes de circulation, topographie, ...), et dans leur environnement bien sûr.

S'il n'est pensé qu'à partir de critères géographiques sous-estimant ainsi les diversités socio-économiques entre communes, ce classement peut potentiellement ouvrir des possibilités d'extensions peu nécessaires dans certaines communes.

S'ils définissent des centralités de divers niveaux, les SRADDET peuvent prescrire des règles obligeant les SCoT à en tenir compte pour favoriser notamment la sobriété foncière.

Au delà de ce classement, c'est son **efficacité en termes de sobriété foncière** qu'il faut interroger notamment dans le cas des SCoT.

En effet, dans le zonage du PLUi ce classement ouvre la voie aux diverses extensions accompagnées d'OAP et du règlement ; dans le DOO du SCoT il conduit à des prescriptions selon les groupes de communes, par exemple en matière de surface d'extension envisageable, de densité pour les diverses formes d'habitat, de développement ou non de zones d'activités de telle ou telle sorte, ... le fait-il réellement ?-

 **POINT DE VIGILANCE :** pour un SCoT, au-delà de la qualité des règles en termes de sobriété foncière par niveau d'armature urbaine, en quoi le DOO assure t-il qu'elles seront raisonnablement effectives dans chaque commune ?

Un PLUi fixe ensuite ces divers éléments (extensions, densités, ...) pour chacune des communes en s'appuyant sur la typologie qu'il a développée. Ces prescriptions sont donc naturellement effectives.

Il n'en est pas de même pour un SCoT qui prescrit des règles pour chaque niveau de cette armature urbaine mais non pas pour chacune des communes d'un même niveau. Leur transcription seulement dans un rapport de compatibilité dans les PLU peut laisser un certain flou entre les communes d'un même niveau.

Si de plus les objectifs du SCoT sont plus généreux que nécessaire²⁰, ce flou peut même diminuer la sobriété foncière effective pour l'ensemble du territoire en rendant possible un jeu entre les niveaux, souvent au détriment de la commune centrale offrant moins d'aménités.


Image, carte ou schéma

²⁰par ex. une augmentation peu réaliste de la population, ...

2. SCoT et PLU : Vérifier la ou les « enveloppes urbaines » et leur potentiel foncier

Tache urbaine, enveloppe urbaine, ...


Quel que soit le terme utilisé, il définit le périmètre à l'intérieur duquel on parlera de **renouvellement urbain, de densification, de recyclage foncier**, ... qu'il s'agisse d'habitat, d'économie ou d'équipement. Ce terme s'oppose donc à ce qui sera considéré comme **extension** voire **étalement urbain**, qui mettent en cause la sobriété foncière du document.


 **POINT DE VIGILANCE :** en l'absence de réglementation générale, il peut être utile de vérifier que la règle appliquée localement n'est pas trop permissive englobant des sites plutôt en discontinuité.

Potentiel foncier


Au sein de l'enveloppe urbaine coexistent souvent des espaces à densité d'occupation faible, des délaissés (en plus des simples logements vacants éparpillés), voire des friches. Le PLU ou le SCoT se doit de mettre en évidence les espaces correspondants de façon à évaluer le **potentiel foncier** du territoire.

Pourtant tout espace « libre » ne constitue pas un potentiel à exploiter selon sa qualité, ses usages sociaux, les services notamment écologiques qu'il rend ou pourrait rendre, ... Ainsi il faut aussi conserver ou développer de la nature en ville, attention également aux friches dont certaines à potentiel élevé de biodiversité méritent plutôt d'être reconverties en espaces naturels et d'autres présentent des pollutions délicates à traiter.

 **POINT DE VIGILANCE :** la qualité des espaces considérés comme offrant un potentiel foncier a-t-elle été analysée pour bien éviter leur artificialisation sans retenue ?

 **POINT DE VIGILANCE :** ce potentiel foncier est-il qualifié en termes de destination possible ou préférentielle (ex au sein d'un parc d'activité, d'un lotissement, ...) ?

Dans le tissu urbain, de tels espaces sont plutôt faciles à repérer. Au sein d'une **zone d'activité**, la question peut se poser au-delà des seules parcelles non occupées.

 **POINT DE VIGILANCE :** dans le cadre du projet, notamment pour un SCoT ou un PLUi, un examen approfondi des surfaces peu mobilisées en ZAE a-t-il été mené ?

Les méthodes pratiques pour construire ce périmètre diffèrent autour d'un principe général (en deçà de 50 mètres autour des bâtis existants) : ce périmètre inclut-il l'ensemble des parcelles concernées ou fractionne-t-il notamment les grandes parcelles traversées par cette limite ? 50 m autour d'un bâti ou autour d'une parcelle bâtie ? À partir de quelle taille un regroupement de plusieurs maisons est-il considéré comme un hameau et donc intégré à l'enveloppe urbaine ?

Le décret spécifiant ce qu'on doit compter comme « artificialisation » devrait préciser ces points en application de la loi Climat et Résilience.

Certaines DDT(M) produisent une cartographie pour leur département, sinon, c'est la collectivité qui la réalise.

Cartographie et travail de terrain sont indispensables pour cet exercice. Et le résultat doit se présenter sous deux formes :

- une **cartographie** précise des espaces concernés
- un **décompte du potentiel foncier** qu'ils présentent c'est à dire les surfaces réutilisables quelle que soit leur destination : habitat, entreprises de diverses sortes ou équipements publics et aussi celles qu'il vaut mieux ne pas artificialiser.


Certains SCoT se contentent pour évaluer le potentiel foncier de reprendre les PLU existants en distinguant celui dans le tissu urbain (zone U) de celui dans les zones à urbaniser (AU) des communes du territoire.

Dans tous les cas, la cartographie mérite une qualification sérieuse des espaces « libres »- voir « destination future » ci-après.


Dans une zone d'activité, notamment lorsqu'elle est ancienne et peu dense, il peut être possible de repenser les espaces sous-utilisés, un peu dans la perspective BIMBY appliquée aux activités économiques, même si le prix du foncier peut être difficile à négocier. Une telle réflexion suppose bien sûr une coopération des acteurs économiques locaux au-delà des seuls propriétaires.

Destination future

La **destination future** de tel ou tel espace à potentiel mérite examen. La simple reproduction des usages actuels d'un quartier est-elle la bonne solution ? Au contraire des quartiers peuvent être reconstitués sur des bases nouvelles que ce soit pour aérer la ville ou simplement changer la destination majeure d'un quartier.

 **POINT DE VIGILANCE :** le potentiel foncier est-il qualifié en termes de destination possible ou préférentielle (ex au sein d'un parc d'activité, d'un lotissement, ...) ?

Un projet de PLU peut à bon escient envisager une modification substantielle de la destination, de la densité, de la forme urbaine, des espaces publics d'un quartier existant, que ce soit pour répondre à des objectifs portant sur l'ensemble de la commune ou du territoire ou bien pour redynamiser un quartier posant divers problèmes sociaux ou dans son fonctionnement urbain.

 **POINT DE VIGILANCE :** les habitants du quartier en question participent-ils à cette réflexion ? Et cette participation inclut-elle toute la gamme des habitants concernés ?

A priori, un espace disponible au sein d'une ZAE semble destiné à l'accueil de nouvelles entreprises. Mais pourquoi pas tel ou tel équipement public (une déchetterie par ex.) Peut-il par contre accueillir une surface commerciale ?

Un espace en ville est-il forcément destiné à l'habitat ou vise-t-on une mixité des usages, de l'école au petit commerce, de bureaux à des habitations, ... ?

A noter qu'un PLU peut créer une servitude dans un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG²¹) qui lui permet dans un délai raisonnable de par exemple se donner le temps de reconfigurer un espace occupé.

Au delà d'une volonté de démocratie participative, consulter les habitants directement concernés présente a priori plusieurs avantages :

- recueillir des idées pas forcément originales mais probablement bien en prise avec les besoins des résidents
- ouvrir la perspective d'une meilleure adhésion au projet final

A condition toutefois que cette concertation ne soit pas qu'une consultation après la prise de décision (l'arrêt du PLU)

Image, carte ou schéma


²¹<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-perimetre-d-attente-de-projet-d-amenagement-r343.html>

3. SCoT et PLU : A quel point, ce potentiel foncier répond-il aux besoins ?


L'étape logique suivante consiste à évaluer en quoi le potentiel foncier en tissu urbain peut répondre aux besoins pour l'habitat, l'économie et les équipements publics souhaités par la collectivité. Seuls les besoins résiduels s'il y en a pourront justifier de nouvelles extensions.

En matière d'habitat

Les densités en logements/ha prévues permettent de calculer la part du besoin qui peut être satisfaite sans extension.

 **POINT DE VIGILANCE :** dans une optique de sobriété foncière, vérifier ces densités (logements/ha) projetées par secteur dans un PLU, et plus globalement par niveau d'armature urbaine dans un SCoT, notamment en les comparant aux densités actuelles.

La **rétenction foncière** vient normalement diminuer le potentiel foncier, mais à quel niveau (20 %, 30 %, ...?).

 **POINT DE VIGILANCE :** comparer le taux de rétenction foncière projeté à ceux utilisés dans des SCoT ou PLU voisins. Dans tous les cas, demander comment il a été évalué et si un accompagnement des propriétaires est prévu.

Ces densités sont généralement en rapport avec celles présentes dans ou autour du secteur à potentiel. Mais ceci ne peut être une règle générale : ainsi,

- dans un lotissement comprenant des parcelles de taille importante, un processus BIMBY peut densifier densité sans pour dégrader la qualité de vie des habitants
- dans un centre urbain, le remplacement de constructions anciennes par des immeubles plus hauts peut permettre de dégager à densité constante des espaces d'aération voire de nature en ville bien utiles,...

Un tel raisonnement au cas par cas est loisible dans un PLU, mais guère dans un SCoT.


Une évaluation exagérée de la rétenction foncière semble parfois utilisée pour diminuer les possibilités du potentiel foncier et justifier ainsi plus d'extension. A l'inverse des démarches auprès des propriétaires peuvent être organisées au-delà de la simple réunion publique pour faire émerger des possibilités de densification douce en zone déjà urbanisée en s'appuyant sur le CAUE, la DDT, ... le CEREMA, ... : une vraie étude BIMBY par exemple²².

Image, carte ou schéma


²²Démarche BIMBY – Verdun-sur-Garonne – Cerema , Accompagnement BIMBY – Verdun-sur-Garonne – Toulouse – 2019


En matière d'économie

Une bonne part des emplois a parfaitement sa place **dans le tissu urbain** ; l'objectif de mixité et d'intensification des usages devrait même être encouragé. Dans tous les cas, le projet doit chiffrer l'objectif en emplois hors tissu urbain.

 **POINT DE VIGILANCE :** le projet ventile-t-il les emplois attendus entre ceux qui doivent être regroupés en zone d'activité et les autres bien plus nombreux ? Est-ce simplement sur la base du constat ou en tenant compte des nouvelles orientations nationales ?

Dans les **espaces d'activité** à potentiel, et même si cette approche est évidemment un peu sommaire, les densités en emplois permettent d'évaluer la réponse aux besoins qu'apporte la mobilisation du foncier disponible..

 **POINT DE VIGILANCE :** Le projet prévoit-il une optimisation des ZAE existantes basé sur un diagnostic partagé et à quel niveau est projetée la densité en emplois/ha dans les zones d'activité existantes ?

 **POINT DE VIGILANCE :** En cas de ZAE très peu denses, leur reconversion à d'autres fins a-t-elle été envisagée ?

En matière d'équipements

Si des espaces sont prévus pour des **équipements**, depuis un gymnase jusqu'à une voirie nouvelle, etc, c'est directement la surface qu'ils mobilisent qu'on peut comparer à la surface totale nécessaire dans le projet de SCoT ou de PLU.

En général et de plus en plus avec la fin des commerces en périphérie, la plupart des emplois sont offerts en milieu urbain et non pas en zone d'activité.

De nombreuses actions sont menées pour redynamiser les centres-villes : fonds de restructuration, foncières commerciales ou de redynamisation territoriale, qui peuvent accompagner les actions Cœur de Ville, ... Un PLU comme un SCoT devrait logiquement en tenir compte pour renforcer l'emploi en ville.

Dans les zones d'activité, les densités en emplois/ha varient raisonnablement selon la nature des secteurs d'activité. Dans la réalité, elle varie peut-être surtout selon la pression foncière locale.

Il est donc intéressant de trouver des références par ex. régionales en la matière (.

En dehors même de l'objectif de sobriété foncière, de nombreuses zones d'activité sont en déclin²³ et leur régénération apparaît ainsi comme indispensable, sauf à les reconverter pour d'autres usages selon leur situation géographique.

Une politique efficace de requalification et intensification de ZAE passe probablement par une co-construction avec les propriétaires, les locataires et les milieux économiques²⁴ et d'abord par un diagnostic partagé²⁵ .

On n'évoque pas ici les équipements de très grande taille ou portés par une collectivité de rang supérieur et dont la critique éventuelle ne s'appuie pas essentiellement sur le critère de sobriété foncière. Exemple : un pénitencier, un aéroport, une ligne de TGV, ...

Image, carte ou schéma

²³CERF : Vers la fin d'un modèle extensif et expansif ?

²⁴Syvil : Régénérer les zones d'activités périphériques

²⁵Grand Est : Comment renouveler les zones d'activité existantes ?


4. Quels besoins résiduels justifient des extensions ?


Que ce soit pour l'habitat, pour l'économie ou pour les équipements, l'équation est simple :

$$\text{besoins totaux} - \text{réponse par utilisation du potentiel foncier} = \text{besoin résiduel en extension}$$

S'il y a des **besoins résiduels** (en logements, en activité économique à placer hors tissu urbain, ou bien en équipements), la collectivité est amenée

- dans un PLU, à définir des zones 1AU en général pour une destination précise, éventuellement mixte plutôt qu'unique,
- dans un SCoT, à autoriser les PLU des communes à prévoir des extensions.


 **POINT DE VIGILANCE :** Vérifier l'existence de besoins résiduels significatifs est donc le préalable indispensable

 **POINT DE VIGILANCE :** dans le cas d'un SCoT, le DOO fixe-t-il une consommation maximale d'espace pour chaque commune ou seulement par groupe de communes ?

SCoT et habitat : La répartition des ouvertures à l'urbanisation et les densités prescrites selon les niveaux d'armature urbaine engagent largement la sobriété foncière de l'ensemble du territoire au-delà de celle organisée par niveau.

Souvent, la ville centre offre moins d'aménités que les communes proches notamment du fait de leur densité, des questions de circulation, ...

Un SCoT prévoyant une croissance importante a beaucoup de chances de conduire à une urbanisation déséquilibrée entre les communes au profit de celles à plus faible densité ; cette question se pose en particulier autour des villes moyennes.

 **POINT DE VIGILANCE :** la concurrence entre communes ne peut-elle pas annuler l'affichage de sobriété foncière au niveau du SCoT ? Mener une réflexion du genre « au cas où... » ?

PLU et habitat : Les densités prévues dans les différentes zones 1AU destinées en tout ou en partie à l'habitat doivent permettre l'accueil des logements indispensables selon la prévision des besoins ; ces densités conditionnent donc la surface nécessaire pour l'ensemble de ces extensions.

Avant de s'interroger sur la localisation de ces extensions et toujours sous l'angle de la sobriété foncière, leur surface

Pour des SCoT, concernant l'habitat, c'est le plus souvent des prescriptions établies non par commune mais par niveau d'armature urbaine.

Ces prescriptions peuvent valoir pour l'ensemble des destinations sans distinguer par ex. l'habitat du foncier économique, laissant ainsi à chaque commune le loisir de partager l'enveloppe maximale qui lui est attribuée.

Au delà de petites zones artisanales ainsi laissées à l'initiative des communes, le SCoT prévoit en général la surface et souvent la localisation des zones d'activité économique d'une certaine ampleur dans des communes particulières.

Au final, pour un SCoT, un besoin d'extension peut être globalement justifié mais si le DOO ne le précise pas par commune, la consommation totale par groupe de communes pourra dépasser la limite prévue pour le groupe dans la mesure où les PLU ne sont pas établis en même temps, où toutes les communes n'ont pas de PLU et enfin parce qu'un « rapport de compatibilité » n'est guère contraignant.

Si le SCoT prévoit globalement une forte croissance du nombre de logements, que ce soit du fait de la forte attractivité du territoire réelle ou supposée, mais aussi bien du fait d'une carence en logements sociaux à compenser,et s'il ne limite pas la croissance de la couronne de la ville-centre, cette dernière a toutes les chances de pas bénéficier des possibilités du schéma tandis que la sobriété foncière sera moins au rendez-vous dans les communes voisines sans doute moins denses et donc dans l'ensemble du territoire.

Exemple :

Le SCoT prévoit 1000 logements en extension dont 400 dans la ville centre (50 logts/ha) et 600 (20 logts/ha) dans la couronne :

Au cas où la croissance ne serait pas au rendez-vous, avec seulement 80 logements en ville centre mais 500 en couronne \Rightarrow la consommation diminue de 40 à 27 ha mais la densité moyenne également : de 25 à 21.


La surface en extension résulte d'une longue chaîne de décisions :

- une volonté d'accueil de population et une prévision de la taille des ménages,
- une politique vis à vis des résidences secondaires,
- un plan d'action ou non sur la vacance des logements,
- une prévision de renouvellement urbain passant ou non par une densification du tissu urbain existant,

finale n'est donc que le résultat de décisions successives dont celle sur les densités, décisions qui doivent toutes être argumentées et discutées.

- des densités dans les nouvelles zones (1AU)

Toutes ces décisions sont-elles bien argumentées ?


 **POINT DE VIGILANCE :** si tel ou tel élément de cette chaîne de décisions apparaît douteux, à défaut de remettre en cause son résultat, un **phasage des ouvertures** des différentes zones peut au moins être proposé.


5. La réponse aux divers besoins est-elle phasée dans le temps ?

Tout document d'urbanisme vise une période longue (une douzaine d'années voire plus pour les PLU, une vingtaine pour les SCoT).

Si tous les besoins exprimés dans le projet de document d'urbanisme apparaissent parfaitement justifiés, la réponse qu'il vise à y apporter doit naturellement être répartie dans le temps.

Mais même dans ce cas et a fortiori si les justifications sont quelque peu hasardeuses, un phasage des ouvertures à l'urbanisation des extensions prévues par le PLU devrait s'imposer.

 **POINT DE VIGILANCE :** Pour un SCoT, vérifier qu'un phasage des constructions est prescrit à l'échelle de l'armature urbaine.

 **POINT DE VIGILANCE :** Pour un PLU, demander un phasage explicite de l'ouverture à l'urbanisation des extensions prévues et vérifier que ce phasage correspond au rythme des constructions prévues par le PLU (en général, tant par an).

Le législateur a prévu que les SCoT soient évalués au bout de 6 années pour permettre leur ajustement.

La loi Climat & Résilience prévoit pour la 1^{re} décennie (2021-2031) l'établissement par les communes et EPCI d'un rapport triennal sur la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers

Dans les PLU, les OAP qui accompagnent normalement les zones 1AU doivent définir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation, jusqu'à 6 années suivant l'adoption et ces zones deviennent caduques si elles n'ont pas fait l'objet d'acquisition par la commune ou d'aménagement sur une partie substantielle durant les 6 ans.

Certaines commissions d'enquête publique conclut leur avis en ce sens :

*« Au regard des réserves évoquées pour les ouvertures à l'urbanisation la mairie a proposé à l'issue de l'enquête publique d'introduire le principe d'un phasage des opérations de développement urbain.
La commission d'enquête recommande que ce phasage soit précisé avec des quartiers qui seront en phase 1, 2 et 3 et surtout avec les critères qui permettront de déclencher la seconde phase.
L'ouverture des OAP xxx et yyy devraient en particulier être étudiées et faire l'objet d'une phase non-prioritaire. »*

6. Quels plans d'action pour atteindre ces objectifs ?

3. Apprécier la localisation fine des réponses aux besoins ?

Au delà de la stricte sobriété foncière

Tous les sols ne sont pas identiques et ne rendent pas les mêmes services écosystémiques, tous les espaces destinés à l'urbanisation n'ont pas les mêmes effets sur la biodiversité, ... ni sur l'économie agricole ou forestière, toutes les extensions et toutes les densifications dans le tissu urbain n'ont pas les mêmes effets sur les paysages, les risques, ..., pourtant ces impacts potentiels²⁶ doivent être évalués durant la construction du projet de PLU ou de SCoT et s'ils sont importants, doivent être compensés .

⇒ **Comment apprécier ces impacts potentiels ?**

⇒ **Et comment porter un jugement ?**

Cet Urbascope se limite à la question de la sobriété foncière ; à ce stade, il n'apporte donc pas de réponses à ces deux questions et se contente de rappeler où trouver l'information correspondante.

²⁶« impacts potentiels » tant que les aménagements qu'autorise le document d'urbanisme ne sont pas réalisés.

5. Préparer la suite : Interroger les modalités prévues d'évaluation du document ?

La réalité s'avère régulièrement différente des prévisions, même des plus sérieuses.

Et de toutes façons, toujours en restant dans le domaine de la sobriété foncière, un document d'urbanisme ne fait guère qu'ouvrir des possibilités d'aménagement dont il n'est pas sûr qu'elles soient mises en œuvre.

L'évaluation du passé a été évoquée au chapitre 5.A de cette partie du livret comme un exercice indispensable avant de se projeter dans l'avenir.

Pourquoi et comment jouer un rôle sur cette question ?


Demander l'évaluation du document précédent ?


L'évaluation du document en cours avant de passer aux objectifs futurs a d'abord une **vocation pédagogique** :

- pour les élus qui n'ont pas tous forcément vécu sa mise en œuvre sur longue période mais aussi pour ceux qui étaient à l'origine de ce PLU ou SCoT,
- et également pour la société civile.

Outil pédagogique pour une construction raisonnable des ambitions que portera le nouveau document, donc utile dès le début du processus.

Outil que la collectivité trouvera peut-être coûteux, faisant perdre du temps, mais qui devrait aider tous les acteurs dans leur réflexion.

 **POINT DE VIGILANCE :** Si une telle évaluation a été menée, est-elle disponible avant que ne soit construit et débattu le nouveau PAS du SCoT ou le nouveau PADD du PLU ?

 **POINT DE VIGILANCE :** En son absence, demander la mise en œuvre des engagements pris lors de l'approbation du document en cours soit en termes de suivi d'indicateurs soit en termes d'évaluation complète..

Le 1^{er} document quelque peu construit au-delà de la prescription de la révision d'un projet de PLU, est le PADD qui est débattu en conseil municipal bien avant l'arrêt.

On pourrait s'attendre à ce que ce document présente une évaluation du document en cours pour en justifier la révision. Le plus souvent, seules les nouvelles réglementations applicables sont évoquées dans ce document qui passe directement aux objectifs pour le futur, souvent en style plus fleuri que précis et en tout cas rarement argumenté.

Pour un SCoT dont l'évaluation tous les 6 ans est obligatoire, on est a priori moins démuni.

Dans tous les cas, la liste des indicateurs avec leur rythme d'observation et la source correspondante figure dans le rapport de présentation du document en cours.

Exemple de bonnes questions :

- le document en cours prévoyait l'arrivée de XX habitants, seulement YY sont arrivés, d'où vient cette différence ?
- Idem la consommation de XX m²/habitant supplémentaire, la consommation effective a été de YY m², pourquoi ?

Vers une procédure d'évaluation effective pour le nouveau document ?


Effective, pourquoi ?

Pour respecter l'article 206 de la loi Climat & Résilience, bien sûr. Mais la réglementation ne vise qu'au suivi de la consommation d'espaces et pas à celui des besoins effectifs.

Mais surtout dans la logique de phasage évoquée au §4 de ce chapitre qui permettrait une adaptation des nouvelles urbanisations aux besoins effectifs dès lors que ces derniers apparaissent potentiellement surévalués.


Sur le thème sobriété foncière, la loi Climat & Résilience prévoit que communes et EPCI rendent un rapport tous les trois ans sur le rythme de l'artificialisation des sols et le respect des objectifs déclinés au niveau local.

Mais autant la mesure de l'artificialisation (en fait la consommation d'espaces durant les premières dix années) sera précise et documentée, autant la notion de respect des objectifs laisse un certain flou.

 **POINT DE VIGILANCE :** Dans la longue liste des indicateurs prévus, préciser ceux qui permettront ce rapprochement entre besoins effectifs constatés au fil de années et ouverture à l'urbanisation

Effective, comment ?

Au delà de la liste d'indicateurs, l'important est surtout qu'elle soit utilisée. Il faut donc **un acteur en charge** de cet office.

 **POINT DE VIGILANCE :** Demander qui sera en charge de l'évaluation, quels seront ses moyens, quelle publicité sera faite des résultats. Suggérer qu'un comité de suivi local soit organisé, par ex. dans le cadre d'un conseil de développement.

Lorsqu'un SCoT est porté par un syndicat, il est probable que ce dernier joue naturellement le rôle de porteur de cette évaluation, en même temps qu'il est chargé de l'animation du SCoT. Lorsqu'il l'est par un EPCI qui a de multiples compétences à exercer, cette fonction n'est pas forcément facile à tenir.

La même situation se retrouve pour les PLU notamment dans les communes de taille limitée et lorsque l'EPCI ou le syndicat porteur du SCoT ne joue pas pleinement son rôle d'accompagnement des communes.

Un bon exemple concernant le PLU de Brest :

Les évaluations du PLU

Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'évaluations régulières, destinées à mesurer les résultats de sa mise en œuvre :

- Tous les 3 ans : analyse des résultats de l'application des dispositions du PLU relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation
- Tous les 6 ans : analyse des résultats de l'application des dispositions du PLU relatives aux transports et aux déplacements au regard des objectifs prévus aux articles L1214-1 et L1214-2 du code des transports
- Tous les 6 ans : analyse des résultats de l'application du PLU au regard des objectifs visés à l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Annexe XX Où trouver des données utiles pour comprendre els enjeux ?