

Limitation de la consommation d'espace et densification : les nouveaux outils



Orthophoto © InterAtlas 2008

Le cadre législatif a connu ces derniers mois des évolutions qui modifient significativement la boîte à outils disponible pour limiter la consommation des espaces naturels par l'urbanisation et encourager le renouvellement urbain.

Différentes lois fondent tout ou partie de leurs objectifs sur la limitation de la consommation d'espace et son corollaire plus ou moins tacite l'encouragement à la densification des espaces urbains bien desservis.

On peut citer en premier lieu les lois Grenelle 1 et 2 qui, dans la lignée du mouvement initié par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, font de la pro-

tection de la biodiversité et de la limitation de l'étalement urbain des objectifs majeurs motivant la réforme des documents d'urbanisme.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 13 juillet 2010 affiche l'objectif de réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020. Elle prévoit l'instauration d'un observatoire de la consommation des terres agricoles pour analyser la réduction de ces surfaces (et tenter de l'endiguer) et fournir

des points de repère aux collectivités territoriales. Elle crée des commissions dans chaque département ayant pour mission de donner un avis sur les documents d'urbanisme. Elle met en place une taxe sur les plus-values dégagées par la vente des terrains agricoles devenus constructibles pour sensibiliser chacun au gaspillage.

La loi du 03 juin 2010 relative au Grand Paris, porteuse de la réalisation d'un réseau de transport public de voyageurs, énonce : « Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement

et socialement adaptés en Île-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain. » À ce panorama législatif, il faut ajouter la proposition de loi sur l'urbanisme commercial qui vise notamment à encadrer les implantations des grandes surfaces commerciales.

Enfin, la ministre de l'Écologie Nathalie Kosciusko-Morizet et le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme Benoist Apparu ont dressé, le 27 avril, un premier bilan des propositions rassemblées dans le cadre du chantier « urbanisme de projet »⁽¹⁾. Certaines portant notamment sur la mobilisation foncière ont pour objet de répondre aux objectifs de renouvellement de la ville. Il faut maintenant attendre la formalisation juridique de ces propositions.

Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) renforce la dimension « environnementale » des principes généraux fixés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Cet article

(1) Travaux visant à établir une nouvelle conception de l'urbanisme, avec des documents d'urbanisme plus facilement adaptables et de nouvelle génération post Grenelle; de nouveaux processus pour faciliter la réalisation de projets (dont la simplification des autorisations individuelles et du calcul de la surface hors œuvre nette [Shon]); de nouvelles stratégies foncières dont la réforme du droit de préemption; une nouvelle fiscalité.

définit les principes du développement durable appliqués à l'urbanisme. Ces principes doivent être respectés et mis en œuvre par les documents d'urbanisme, sous peine de sanction par le juge administratif (voir encadré sur la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010).

Renforcement des pouvoirs du préfet

Le préfet dispose de pouvoirs importants pour veiller à la mise en œuvre des principes généraux des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme et de l'objectif de la limitation de la consommation d'espace. Sur cette base, il peut agir sur l'existence même du schéma de cohérence territoriale (Scot). Ainsi, lorsqu'il constate que l'absence de Scot conduit à une consommation excessive de l'espace, ou que le périmètre d'un Scot ne permet pas d'atteindre les objectifs en la matière, le préfet peut demander « aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale ou aux établissements publics prévus à l'article L. 122-4 et aux communes non membres d'un tel établissement, susceptibles d'être concernés :

1 - soit de déterminer un périmètre de Scot ;

2 - soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant. »

À défaut de réponse des établissements publics de coopération intercommunale et communes concernés, dans un délai de six mois à compter de la réception de la lettre du préfet, le préfet arrête un projet de périmètre, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. On peut toutefois se demander si les autorités de contrôle disposeront des moyens pour contraindre, et si cette contrainte est véritablement opportune.

Enfin, dans le cadre de son contrôle de légalité, le préfet peut notifier, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ou de Scot, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au document. Ce dernier ne devient alors exécutoire que lorsque la commune a apporté les modifications demandées. La loi ENE retient au titre des motifs pouvant justifier ce renvoi la consommation excessive de l'espace, notamment due à l'absence de densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs.

Évaluation des documents d'urbanisme

L'évaluation environnementale, dont le champ d'application a été étendu par la loi ENE, doit en principe guider les réflexions sur le projet d'aménagement afin d'éviter les impacts sur l'environnement ou en réduire les effets. Les choix de développement de la ville par renouvellement et/ou extension doivent donc être évalués afin d'éclairer la décision publique.

Dans un second temps, l'évaluation de la mise en œuvre du projet, ramenée de dix à six ans par la loi ENE, encourage au suivi de l'application des choix d'urbanisme afin de pouvoir revenir, le cas échéant, sur des options finalement contraires aux objectifs de compacité.

Toutefois, la pertinence de ces évaluations connaît quatre obstacles :

- la nécessité d'une importante capacité d'ingénierie qui fait souvent défaut ;
- le coût afférent à la mobilisation de cette ingénierie ;
- la dépendance à « la bonne volonté » de la maîtrise d'ouvrage ;
- la formation des services du contrôle de légalité qui ne permet pas toujours d'appréhender les démonstrations techniques de l'évaluation.

Réglementation de la consommation d'espace et de la densité

Des objectifs de limitation de la consommation d'espace sont

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

Art. 7 : Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi :

- a) lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis. Dans les six mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectuée ;
- b) lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ; [...]
- d) préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- e) assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme ; [...]
- g) créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

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

Art. L. 121-1 : Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1 - L'équilibre entre :

- a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;
- b) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables.

2 - La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipements commerciaux, en tenant compte en particulier des objectifs d'une répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs.

3 - La réduction des émissions de gaz à effet de serre ; la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ; la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.



Évaluation environnementale du projet de schéma directeur de la région Île-de-France adopté par le conseil régional le 25 septembre 2008.

assignés au Scot et au PLU qui sont dotés de nouveaux outils réglementaires.

En termes de consommation d'espace, le rapport de présentation du Scot doit désormais présenter « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma ». Il doit également justifier « les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

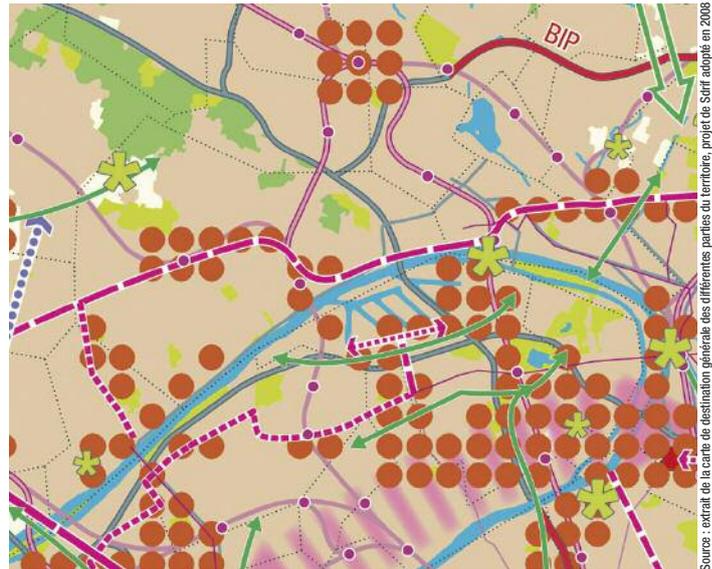
Le projet d'aménagement et de développement durables (Padd) doit fixer les objectifs de lutte contre l'étalement urbain.

Le poids réglementaire du Scot a été profondément renforcé. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) se voit ainsi assigner des obligations en termes de définition « des conditions d'un développement urbain maîtrisé et des principes de restructuration des espaces urbanisés » et doit arrêter « des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique ». Cette déclinaison localisée devrait permettre d'éviter l'écueil d'un objectif global dans lequel chaque commune puise sans se préoccuper des ouvertures à l'urbanisation des autres communes et faciliter le suivi de la consommation d'espace. Le DOO doit promouvoir le lien urbanisme/transport et favoriser

le développement des secteurs déjà desservis par les transports collectifs. Il peut agir sur l'ouverture à l'urbanisation en déterminant « des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs », et/ou en imposant « préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ». Il peut en outre prescrire certaines études préalables comme la réalisation d'une étude d'impact ou d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

L'une des plus importantes innovations de la loi ENE est la possibilité offerte au Scot de réglementer la densité. Dans des secteurs proches de transports collectifs existants ou à venir, le DOO peut imposer au PLU de déterminer une densité minimale de construction. En outre, il peut déterminer dans certains secteurs une valeur plancher de la densité « au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu ».

Dans les espaces concernés, ce sont alors les règles du Scot qui prévalent sur celles du PLU, puisque les dispositions contraires du PLU cessent de s'appliquer au bout de vingt-quatre mois.



Source : extrait de la carte de destination générale des différentes parties du territoire, projet de Sdrif adopté en 2008

Projet de Sdrif et densification : Le projet de Sdrif adopté par la Région, anticipant les objectifs des lois Grenelle, a fixé différentes orientations en faveur de la limitation de l'extension urbaine et de la densification.

L'une des plus emblématiques est la localisation sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire de secteurs de densification préférentielle identifiés par des pastilles rouges.

En ce qui concerne le PLU, le rapport de présentation doit présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifier les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés.

Le projet d'aménagement et de développement durables « fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». « Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent définir les actions et les opérations nécessaires pour [...] permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. » Elles peuvent désormais « phaser » l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser.

Enfin, le règlement du PLU peut imposer une densité minimale de constructions dans des secteurs délimités situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés.

Bonus de coefficient d'occupation des sols (Cos)

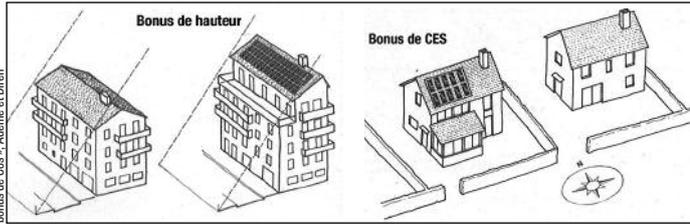
Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le conseil municipal peut autoriser un dépassement,

dans la limite de 30 %, des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Le conseil municipal peut moduler ce dépassement.

Si la loi Grenelle 2 a augmenté le bonus de 20 à 30 %, elle a également assorti son application d'exceptions, le bonus de Cos ne pouvant plus s'appliquer dans les secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ainsi que dans un site inscrit ou classé. En pratique, cette série d'exceptions limite donc très fortement la capacité d'utiliser le bonus de Cos. Certains évoquent donc la nécessité de revenir sur la rédaction de l'article L. 28-1 du code de l'urbanisme.

Dans certains secteurs délimités en vue de la réalisation de programmes de logements

Source : extraits de « Construction durable et bonus de Cos », Adame et Diran



Bonus de Cos appliqué à une maison individuelle et à un immeuble collectif existants.

comportant des logements collectifs sociaux, une majoration, qui ne peut excéder 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit, peut également être accordée. La partie de la construction en dépassement n'est alors pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.

Le cumul de ces deux « bonus » ne doit pas conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée par le coefficient d'occupation des sols ou du volume autorisé par le gabarit.

Pénalisation fiscale de la sous-densité

La loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 réforme la fiscalité de l'aménagement en prévoyant au 1^{er} mars 2012 l'entrée en vigueur de la taxe d'aménagement se substituant aux huit taxes existantes et du versement pour sous-densité (VSD).

L'objet du VSD n'est pas financier, il s'agit d'un outil pour lutter contre l'étalement urbain. La commune dotée d'un PLU, ou l'EPCI compétent en matière de PLU, est libre de l'instituer dans les zones urbaines et à urbaniser, mais son instauration même sur un seul secteur entraîne la suppression du versement pour dépassement du plafond légal de densité sur l'ensemble du territoire. La commune détermine un seuil minimal de densité (SMD) sur la base duquel le montant du versement va être calculé. Le versement est dû par tout bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme relative à une construction d'une densité inférieure au SMD.

Les contrats de développement territorial

Les dispositions concernant les contrats de développement territorial sont fixées à l'article 18 de la loi relative au Grand Paris. Les signataires du contrat sont l'État et les communes et/ou EPCI. Le territoire concerné est inclus dans un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave. Le contrat est soumis à enquête publique avant sa signature. Le contrat définit entre les parties les objectifs et les priorités en matière de : développement économique, urbanisme, logement, transport et déplacements, lutte contre l'étalement urbain, etc. À ce titre, il peut prévoir des objectifs de densification, aptes à mieux valoriser le potentiel urbain autour des gares du futur réseau de transport du Grand Paris. Il peut préciser les moyens financiers pour atteindre ces objectifs et entraîner les modifications afférentes des documents d'urbanisme. En effet, le contrat peut, s'il le prévoit, valoir déclaration de projet des actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructures qu'il définit. Si ces actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructures ne sont pas compatibles avec les documents d'urbanisme (Sdrif, Scot, PLU), l'autorité administrative doit alors engager les procédures de mise en compatibilité nécessaires pour permettre leur réalisation.

Conclusion

Le législateur s'est très largement emparé des enjeux liés à la limitation de la consommation d'espace et à la densification. Toutefois, plusieurs écueils guettent la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

En premier lieu, bon nombre des mesures récentes ne sont pas obligatoires. Elles offrent avant tout des possibilités de réglementer aux communes et à leurs groupements. La réponse dépendra donc de la volonté locale de s'en saisir. Ainsi, si les élus conscients de la nécessité d'agir peuvent être porteurs d'un discours favorable à la densification, ils hésitent souvent à imposer. Cette tendance s'observe particulièrement dans le cas des Scot dont les orientations sont souvent assez faibles par rapport aux objectifs poursuivis. En second lieu, leur mise en œuvre induit d'importantes capacités d'ingénierie, que ce soit pour évaluer le projet, définir les outils et indicateurs de suivi, apprécier la traduction des orientations du Scot dans le PLU...

Une méthode reste à inventer pour garantir la traduction effective des objectifs de densification, notamment entre un Scot et un PLU : l'expression des objectifs de densification et la mesure concrète de ces objectifs est très différente selon les documents, et il manque une « clé de passage ». Comment, en effet, passer d'objectifs de densité exprimée en population ou emploi à l'hectare à des règles de Cos ou de gabarit dans les PLU... ?

Des incitations, en particulier financières, gagneraient à être proposées pour faire en sorte que les espaces à densifier bénéficient d'une nette amélioration de leur qualité (équipements, transports, espaces publics), dans une optique « gagnant-gagnant ».

La pédagogie est à poursuivre pour donner envie aux décideurs locaux et aux habitants eux-mêmes de s'engager dans une démarche de densification, qui fait souvent encore peur.

Sandrine Barreiro ■

Pour en savoir plus

- BERTHON É., DARLEY A., ZUNINO G., NAUDIN-ADAM M., « Comment encourager l'intensification urbaine », *Les Carnets pratiques*, n° 1, IAU îdF, août 2009.
- NOLORGUES L., WATKIN Y., « Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ? », *Les Carnets pratiques*, n° 2, IAU îdF, novembre 2009.
- LEGENNE C., ARBELBIDE LETE L., TRICAUD P.-M., VIVIEN J.-F., « Comment traiter les fronts urbains ? », *Les Carnets pratiques*, n° 1, IAU îdF, août 2009.
- DARLEY A., ZUNINO G., « Comment concevoir des extensions urbaines denses ? », *Les Carnets pratiques*, n° 4, IAU îdF, août 2009.

Sur le web :

- www.sdrif.com
- www.developpement-durable.gouv.fr
- www.legifrance.gouv.fr
- metropolitiques.eu/Le-nouveau-PLU-issu-de-la-loi.html
- metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etatement.html
- editions.efe.fr/bjduonline/nlbu39

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Olivier
Correctrice
Madeleine Caux

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144