

---

# L'efficacité des documents d'urbanisme dans la préservation de la consommation foncière agricole et naturelle

---

**Jason CAZAURANG**

Mémoire de Master 1 professionnel Aménagement et projet des territoires



Sous la direction de **Florence LAUMIERE**

Maître de conférences en Géographie et Aménagement

Maitre de Stage : **Etienne BADIANE**

Urbaniste – Associé gérant du bureau d'études UrbaDoc



Juillet 2017



# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sommaire</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Remerciements</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Introduction</b>  | <b>7</b>  |
| <b>PREMIERE PARTIE</b>   | <b>11</b> |
| <b>La consommation foncière en France : <i>une problématique d'abord liée aux dynamiques sociales des territoires, néanmoins réduite grâce au cadre réglementaire.</i></b>         | <b>11</b> |
| <b>I. Des dynamiques sociales territoriales comme facteur clef de la consommation foncière</b>   | <b>12</b> |
| <b>II. Un constat mélioratif : une consommation plus frugale des espaces agricoles et naturels depuis la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU)</b>                     | <b>22</b> |
| <b>DEUXIEME PARTIE</b>   | <b>29</b> |
| <b>Les contraintes de la rationalisation foncière rencontrées au cours du stage : une conciliation difficile entre divers intérêts, parfois divergents, des acteurs concernés.</b> | <b>29</b> |
| <b>I. Un renforcement du contrôle de l'Etat par le biais de nouveaux outils visant à limiter la consommation des espaces agricoles et naturels, quel impact concrètement ?</b>     | <b>31</b> |
| <b>II. La difficile conciliation des acteurs pour une rationalisation foncière, quelles sont les problématiques persistantes et récurrentes ?</b>                                  | <b>52</b> |
| <b>TROISIEME PARTIE</b>  | <b>57</b> |
| <b>L'action du bureau d'études : une méthodologie rigoureuse et scrupuleuse au service de la préservation de la consommation foncière.</b>   | <b>57</b> |
| <b>I. La densification urbaine : premier travail de rationalisation de la consommation foncière, l'exemple de Villasavary (Aude)</b>   | <b>58</b> |
| <b>II. Le choix des nouvelles zones à urbaniser des espaces agricoles et naturels : une démarche pédagogique de conseil et de concertation auprès des élus</b>                     | <b>63</b> |
| <b>Conclusion générale</b>   | <b>69</b> |
| <b>Bibliographie</b>   | <b>71</b> |
| <b>Annexes</b>   | <b>75</b> |
| <b>Table des matières</b>  | <b>81</b> |



# Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réussite de ce stage et à l'élaboration du présent mémoire :

M. Etienne Badiane qui m'a accueilli au sein du bureau d'étude **UrbaDoc**, ainsi que son associé Tony Perronne, qui ont bien voulu partager leurs connaissances et leur savoir-faire, réputés dans tout le grand sud-ouest, m'accompagnant tout au long du stage dans mes missions. Merci d'avoir pris le temps de partager votre expérience professionnelle. Merci pour vos conseils et votre grande disponibilité mais aussi pour votre esprit convivial.

Mme Florence Laumière qui a prêté beaucoup d'attention et de patience surtout, à l'encadrement de ce mémoire. Merci pour votre aide, vos corrections et remarques qui m'ont toujours aidé dans mon travail de réflexion.

M. Jean-Marc Zuliani pour son aide dans mes recherches bibliographiques et ses encouragements.

Toute l'équipe du bureau d'études UrbaDoc, pour sa gentillesse, son accueil chaleureux, sa convivialité extraordinaire et sa bonne humeur, et en particulier à Fabrice Bonnet et à Julien Ginestet qui m'ont soutenu et appris beaucoup de choses pendant le stage.

Merci à mes proches qui m'ont accompagné tout au long de cette année.



# Introduction

Avec une croissance annuelle moyenne de 0,6%, soit environ 340 000 personnes supplémentaires par an en France pour la période 2010-2017<sup>1</sup>, couplé à des modes d'habiter de type « nord-américain » principalement caractérisés par la maison individuelle et le jardin attenant, où la recherche d'un mode de vie qualitatif passe par un mode d'habiter individuel, ainsi qu'un développement exponentiel des mobilités a provoqué des bouleversements majeurs dans la configuration des territoires. En effet, ces bouleversements se sont caractérisés par des mutations profondes du territoire français en termes d'occupation des espaces, de territoires recomposés aux fonctions également redéfinies, ou de distances parcourues dans les territoires. De ce fait, les limites géographiques entre l'urbain et le rural sont devenues plus complexes, moins nettes. Ces bouleversements des territoires français sont encore loin d'être terminés avec de telles dynamiques démographiques, socio-spatiales et territoriales toujours aussi prégnantes.

Ainsi après des décennies d'une bonne santé démographique, un mode d'habiter inchangé, axé sur la maison individuelle depuis les années 1960-1970 et le développement sans précédent de l'automobile depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ont impliqué une demande toujours constante de constructions de nouveaux logements, à la réalisation de nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements, à l'édification de connexions viaires, toujours plus important, donc un accroissement considérable de la surface artificialisée des sols. Dès lors de telles dynamiques aussi rapides et constantes impliquent des bouleversements majeurs dans les territoires français et se traduisent inévitablement par une consommation foncière accrue des espaces naturels et agricoles.

Il y a déjà presque un demi-siècle que la loi du 30 décembre 1967, dite la loi d'orientation foncière (LOF<sup>2</sup>), avait instauré un véritable urbanisme planificateur et réglementaire à l'échelle communale, au travers d'un document planificateur et réglementaire, le Plan d'Occupation des Sols (POS). Néanmoins le POS est un échec cuisant au regard de l'objectif de rationalisation du foncier agricole et naturel, en effet le POS ne permet pas de freiner l'inexorable consommation de foncier.

La consommation foncière des espaces naturels et agricoles varie, compte tenu des limites des méthodes actuelles, dans une fourchette de 40 000 à 90 000 hectares (400 à 900 kilomètres carrés) par an, depuis l'an 2000, selon l'estimation du Ministère de l'agriculture, dont 25 000 hectares de terres agricoles d'après la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Depuis 17 ans, c'est donc environ l'équivalent de la superficie d'un grand département, comme celui de la Gironde, qui a été consommé en France métropolitaine.

Nous comprenons bien que la consommation foncière des espaces naturels et agricoles pose inévitablement de multiples enjeux transcendant plusieurs domaines et acteurs, elle constitue une véritable problématique nationale de premier plan étant donné les conséquences qu'elle engendre. En effet, les espaces agricoles et naturels, ont des fonctions essentielles pour une

---

<sup>1</sup> Beaumel C., Bellamy V., *Bilan démographique de 2016*, Insee, n° 1630, paru le 17/01/2017

<sup>2</sup> Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

population majoritairement urbaine et de plus en plus urbanisée, des fonctions paysagères, identitaires, récréatives, de santé et de bien-être, mais aussi productives et alimentaires.

La France est une puissance agricole majeure dans le monde et la première puissance agricole en Europe (première production agricole d'Europe, deuxième excédent commercial agricole, troisième exportateur européen et premier exportateur vers les pays hors Union Européenne), c'est également le pays dont la surface agricole utilisée est la plus élevée d'Europe (un peu plus de 25 millions d'hectares cultivés en 2013 selon l'Agreste. Aussi dans un contexte mondial d'incertitudes climatique, géopolitique, et démographique, il est primordial de saisir l'intérêt d'une agriculture forte en France. C'est la raison pour laquelle la préservation des terres arables cultivées, et notamment les plus fertiles, représente un défi important pour la planification territoriale.

Aussi dans un contexte où la sensibilisation aux enjeux environnementaux est toujours plus prise en compte, et où les adjonctions en termes de protection environnementale et de développement durable sont toujours plus importantes, la consommation foncière des espaces agricoles et naturels se place au cœur de la réflexion des questions d'aménagement du territoire. Une réflexion qui se manifeste avec la prise en compte d'un esprit de développement durable, c'est-à-dire respectueux de la nature et des hommes.

Le développement des territoires doit prendre en compte la préservation des espaces naturels qui maintiennent la préservation de la flore et de la faune sauvages dans un objectif d'un développement durable des territoires. Ce développement passe inévitablement par une planification territoriale qui accorde alors une attention particulière à ces espaces en les intégrant dans les documents d'orientations stratégiques. Aussi la planification territoriale doit aussi interroger les formes d'urbanité actuelles très friandes en consommation foncière. La rationalisation foncière passera aussi par la construction et la réinvention d'une nouvelle forme d'urbanité.

C'est dans le cadre de l'élaboration de documents de planification d'urbanisme notamment à l'échelle communale, au travers des plans locaux d'urbanisme (PLU) mais aussi à l'échelle intercommunale, au travers des schémas de cohérence territoriale (SCoT) que le travail de rationalisation foncière s'effectue.

Le stage réalisé au sein du bureau d'études URBADOC, qui accompagne la réflexion menée dans ce mémoire, a permis de traiter la question de l'efficacité des documents d'urbanisme dans la préservation de la consommation foncière agricole et naturelle; mais aussi d'en saisir les limites et les difficultés.

### **Comment s'explique-t-on, que malgré les progrès considérables de rationalisation de la consommation foncière d'espace naturels et agricoles, les documents d'urbanisme de planification ne suffisent pas à endiguer une consommation foncière encore conséquente ?**

Notre réflexion s'articulera en trois temps :

Dans une première partie nous étayerons notre réflexion sur les principales causes de la consommation foncière en France. Nous mettrons ainsi en exergue les dynamiques sociales



territoriales comme facteurs clef de la consommation foncière résultant le plus souvent d'une orientation des politiques d'aménagement aux conséquences médiocres sur la consommation foncière. Néanmoins, nous montrerons en évidence le bénéfice, en termes de rationalisation de la consommation foncière, des dernières évolutions législatives et ce notamment depuis la loi SRU<sup>3</sup> qui marque une réelle volonté de limitation de la consommation et donc d'économie des espaces agricoles et naturels.

Les seconde et troisième parties seront consacrées à la confrontation de ces problématiques rencontrées au cours du stage réalisé au sein du bureau d'études URBADOC, dans des territoires variés, le plus souvent des communes rurales et périurbaines du grand sud-ouest.

Nous verrons notamment dans la seconde partie les problématiques rencontrées sur le terrain qui se traduisent par une recherche de conciliation entre les différents intérêts parfois divergents des acteurs impliqués dans l'élaboration des documents (Etat, collectivité, agriculteurs, industriels, propriétaires particuliers, environnementalistes, etc.).

Puis dans une troisième partie, nous répondrons directement à la partie précédente par les solutions qu'apportent concrètement le bureau d'études au moyen d'une méthodologie scrupuleuse et rigoureuse dans le but d'un développement territorial se souciant de la préservation de la consommation foncière.

---

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.



## PREMIERE PARTIE

---

***La consommation foncière en France : une problématique d'abord liée aux dynamiques sociales des territoires, néanmoins réduite grâce au cadre réglementaire.***

# I. Des dynamiques sociales territoriales comme facteur clef de la consommation foncière

## 1. Quid de la typologie des territoires : comment définir la consommation foncière ?

Il est intéressant au préalable, de s'arrêter sur le sens que l'on attribue sémantiquement à la question de la consommation et donc à la signification de la consommation foncière. En effet, la consommation étant la destruction ou la dénaturation par l'usage, c'est donc un acte irréversible. Le mot prend tout son sens si l'on se penche sur son origine étymologique latine, *consummare*, autrement dit « faire la somme, achever, consumer », c'est donc au sens littéral du terme l'achèvement, l'accomplissement, consumer qui a la même étymologie latine que consommer.

D'un point de vu urbanistique et géographique cela peut se traduire par « grignotage » des espaces ruraux par les espaces urbains. C'est donc une évolution de l'occupation du sol, jusqu'alors cultivée ou laissée à l'état naturel ou de friche agricole, vers un état artificialisé, faisant l'objet de constructions et d'aménagements qu'on appellera l'urbanisation.

### Le phénomène de l'étalement urbain : du rural à l'urbain

Depuis longtemps, les aménageurs et les géographes ont raisonné de manière binaire pour définir les espaces auxquels l'homme est confronté : les espaces ruraux et les espaces urbains. Ces deux types de milieux étaient opposés l'un à l'autre, la ville et la campagne, antagonistes quant à leur représentation, leur peuplement, et leur fonction. La distinction était d'autant plus aisée que le tissu urbain était compact, jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle les extensions, des dernières révolutions industrielles et démographiques des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, qu'elles fussent des faubourgs à caractère résidentiel ou des zones industrielles (usines, manufactures), étaient incluses à la ville, jamais isolées du bourg historique. La continuité allait de soi.

Figure 1. Montesquieu-Volvestre (Haute-Garonne) en 1953. Sources : images aériennes historiques 1950-1965, IG N.



La vue *aérienne* ci-dessus (figure 1), illustre ce fait. Montesquieu-Volvestre (Haute-Garonne) est une commune périurbaine de l'aire urbaine<sup>4</sup> de Toulouse, située à environ 45 kilomètres au sud de Toulouse. Comme nous pouvons le constater la séparation entre les parcelles agricoles et le bâti est nette, franche, que ce soit pour le bâti du bourg historique médiéval situé au sur la rive droite de l'Arize (affluent de la Garonne) ou pour le bâti plus récent, les faubourgs, situés sur la rive gauche. La densité du bâti est compacte, le bâti accroché à la voirie et forme une continuité stricte.

Aujourd'hui, du fait de l'évolution de nos modes de vie et d'habiter, du développement considérable de la mobilité, de l'urbanisation de la société jadis rurale, de l'accroissement de la population, et des dynamiques sociales territoriales en œuvre depuis les années 1960 et 1970, a modifié l'appréhension des territoires. Le raisonnement et l'étude binaire des territoires, par la classification en espaces ruraux ou urbains est devenu moins évident et surtout plus nuancé qu'auparavant. Ces bouleversements ont eu pour conséquences le phénomène de l'étalement urbain, phénomène qui a complexifié l'analyse topologique des territoires. Concrètement, pour reprendre une définition de l'étalement urbain donnée par Ilivier Razemon, on parle d'étalement urbain lorsque *la croissance de l'espace occupé par une agglomération dépasse la croissance de la population*<sup>5</sup>. Autrement dit, chaque habitant supplémentaire occupe davantage d'espace que ses prédécesseurs. Par ailleurs, on notera que contrairement à une idée répandue, le phénomène de l'étalement urbain ne résulte pas seulement de la construction de maisons individuelles, mêmes si la production de logements neufs demeurent une priorité politique depuis de longues années, quel que soit le gouvernement en place. En effet, selon le Ministère de l'Agriculture, le bâti ( tel que des maisons, immubles, surfaces commerciales, locaux de production, immeubles de bureaux etc.) n'occupe que 17% des sols artificialisés, l'essentiel de cette surface étant occupée par des revêtements non construits, tels que la voirie. Par exemple la surface des parkings constituent à elle seule environ 10% de l'étendue urbaine.

**Figure 2. Montesquieu-Volvestre (Haute-Garonne), 1953 et 2013.** Sources : images aériennes, IGN.



<sup>4</sup> Aire urbaine : Selon l'INSEE, ensemble continu et sans enclave formé par un pôle urbain (unité urbaine offrant plus de 10 000 emplois) et par sa couronne périurbaine, c'est-à-dire les communes dont 40 % de la population active résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans une commune fortement attirée par celui-ci ; ces communes sont dites monopolarisées.

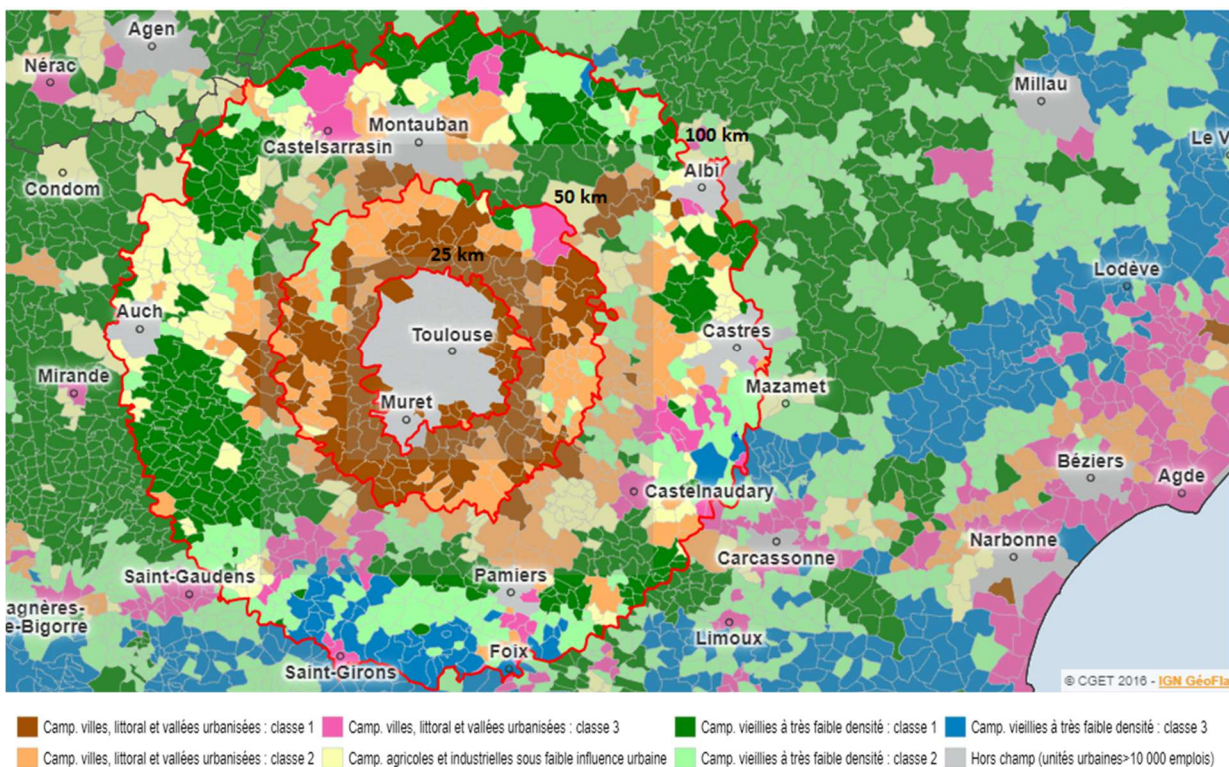
<sup>5</sup> Olivier Razemon et Eric Hamelin, *La Tentation du bitume - Où s'arrêtera l'étalement urbain ?*, éditions Rue de l'échiquier, 2012

L'étalement urbain est un phénomène qui s'est manifesté pendant longtemps par une urbanisation dite « linéaire » c'est-à-dire suivant les routes, à l'instar de cette commune dans laquelle les routes situées au sud du bourg ont servi de ligne d'accroche à un nouveau bâti à la densité beaucoup plus lâche que celle des faubourgs. Par ailleurs on notera que contrairement à la prise aérienne de 1953 où la distinction entre urbain et rural était nette, la prise aérienne de 2013 nous montre une toute autre urbanisation dont la distinction entre rural et urbain est beaucoup plus compliquée à établir. Caractéristique de cette expansion, l'habitat individuel à caractère pavillonnaire constitue l'essentiel de cette urbanisation. Cette même nouvelle urbanisation, qui fait donc la transition entre un bâti compact et les parcelles agricoles, passe par le processus de la périurbanisation.

### Le processus de périurbanisation complexifie l'analyse typologique des territoires.

La périurbanisation, comme son étymologie l'explique, du grec ancien *peri* (*περι*) « autour de », indique une urbanisation qui s'effectue en périphérie des centres urbains. C'est donc une urbanisation qui s'effectue dans les franges urbaines, une sorte de « front pionnier » de l'urbanisation qui se fait autour des entités urbaines, de manière circonscrite et conduit à un étalement urbain tel que nous l'avons vu plus haut. C'est justement dans ces espaces, ces « fronts de périurbanisation », que la consommation foncière se fait particulièrement sentir.

Figure 3. Exemple de la périurbanisation dans le toulousain, des campagnes urbanisées. Sources : CGET, 2014.



Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) a établi une typologie intéressante dans le sens où elle traduit l'impact des dynamiques territoriales sur la géographie des campagnes. Nous nous pencherons justement sur les notions de campagnes urbanisées, des

villes et les campagnes agricoles et industrielles, car ce sont ces espaces ruraux qui subissent aujourd'hui la plupart de la consommation foncière mais également la plus forte en intensité, en France. Ils connaissent donc très largement le phénomène de l'étalement urbain. Pour illustrer notre propos nous avons tracé des périmètres comprenant les communes inclus dans des rayons respectivement de 25, 50 et 100 kilomètres à partir du centre de Toulouse, le midi toulousain constitue effectivement un cas d'école typique de l'étalement urbain en France, de par son caractère radioconcentrique.

- Dans un rayon de 25 kilomètres, la CGET considère que la plupart des communes (grisées sur la carte) sont urbanisées et n'appartiennent pas aux campagnes, car suffisamment denses. Le caractère urbain est trop prégnant, ce sont des communes de l'aire urbaine de plus de 10 000 emplois dont beaucoup sont comprises dans des unités urbaines<sup>6</sup>.
- Dans un rayon compris entre 25 et 50 kilomètres se situent la plupart des communes catégorisées comme campagnes « urbanisées densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique » (classe). Mais aussi outre mesure des communes catégorisées dans le « classe 2 » comme « campagnes urbanisées diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée ». Cette notion de campagne « urbanisée » est particulièrement intéressante car elle peut nous paraître comme un oxymore, or elle explicite ce qu'est la périurbanisation, ce tiers-espace transitoire entre urbain et rural. C'est particulièrement dans ces deux sous-types de la typologie du CGET que s'opère une consommation foncière vorace, aux conséquences et aux problématiques qui découlent directement de dynamiques démographiques très fortes.
- Dans un rayon compris entre 50 et 100 kilomètres, nous avons une plus grande hétérogénéité de la typologie des campagnes. Nous observons des corridors « périurbains » suivant les grands axes fluviaux, autoroutiers et ferroviaires, où les communes des campagnes urbanisées en périphéries des villes jouxtent les communes des campagnes urbanisées densifiées des vallées. Cela n'est pas anodin, puisqu'on devine que les mobilités jouent un rôle crucial sur la densification et l'urbanisation de ces campagnes. Ce sont donc avant tout des facteurs socio-démographiques qui expliquent l'étalement urbain et donc la consommation foncière.

---

<sup>6</sup> Unité urbaine : Selon l'INSEE la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

## **2. Des dynamiques démographiques fortes aux périphéries des métropoles contribuent à une consommation foncière soutenue**

Les dynamiques démographiques sont la résultante des mobilités d'individus et de ménages, tant pour les jeunes que pour les familles, d'un désir d'amélioration d'une trajectoire sociale. Les mobilités peuvent être choisies ou subies et confortent des dynamiques démographiques selon la géographie (nationale et régionale). Les moteurs de telles dynamiques sont divers mais quelques-uns demeurent les principaux. La recherche du meilleur cadre de vie et l'accès à la propriété sont les facteurs quasiment exclusifs qui jouent dans les dynamiques socio-démographiques et particulièrement dans le mode d'habiter et donc l'étalement urbain.

### **La demande de maison individuelle**

Alors que deux tiers des Français vit en maison individuelle, 90% des ménages souhaitent devenir propriétaires d'une maison individuelle<sup>7</sup> même si ce désir varie selon les catégories socio-professionnelles. Dans le même temps, ils aspirent à une certaine proximité des services (écoles, gardes d'enfants, commerces, médecins). La ville est aussi souvent associée à une densité repoussoir, d'où l'attraction pour la campagne ou la périphérie, cette dernière étant le domaine des couples avec enfants.

Les ménages choisissent de s'installer loin des agglomérations parce qu'ils n'ont pas trouvé un habitat dont les caractéristiques (prix, confort, taille, équipements, voisinage) étaient équivalentes plus près de leur lieu de travail. Ils ne cherchent pas à minimiser leurs déplacements, mais à en optimiser l'utilité, et beaucoup de facteurs interviennent dans leur arbitrage. De façon plus réductrice, dans les modélisations de ville mono-centrique, le choix de la localisation résidentielle s'effectue selon un arbitrage entre coûts des déplacements quotidiens domicile-travail et coût du logement.

Si les deux tiers des logements neufs sont effectivement constitués de maisons individuelles, seulement 35% de ces maisons font partie d'un lotissement. Les maisons hors procédure représentent 30% des logements et 70% des surfaces, et sont 14 fois moins denses que l'habitat collectif. Ceci illustre le fait que l'urbanisation opère de manière beaucoup plus diffuse sur l'ensemble du territoire, ce qui rend plus difficile le suivi et le traitement du phénomène.

Autre facteur porteur pour la maison individuelle : selon plusieurs études, les coûts de construction sont plus élevés pour le logement collectif que pour le logement individuel, en raison des techniques de construction, des normes plus exigeantes, des coûts de transaction et de gestion supplémentaires, et de l'industrialisation de la production de logements individuels. Les ménages choisiront donc d'autant plus naturellement une maison individuelle, même éloignée, plutôt qu'un appartement dans un environnement parfois insatisfaisant. Du point de vue du développement urbain, ces mécanismes ne conduisent donc pas à de fortes densités, sauf si les valeurs immobilières sont élevées.

Enfin nous pouvons également évoquer le facteur culturel et l'influence socio-culturelle nord-américaine dans le choix de la maison individuelle comme la recherche du meilleur cadre de vie en termes de logement. En effet le modèle capitaliste individualiste hédoniste originaire des Etats-Unis a primé sur le modèle traditionnel européen de la maison mitoyenne accrochée à la

---

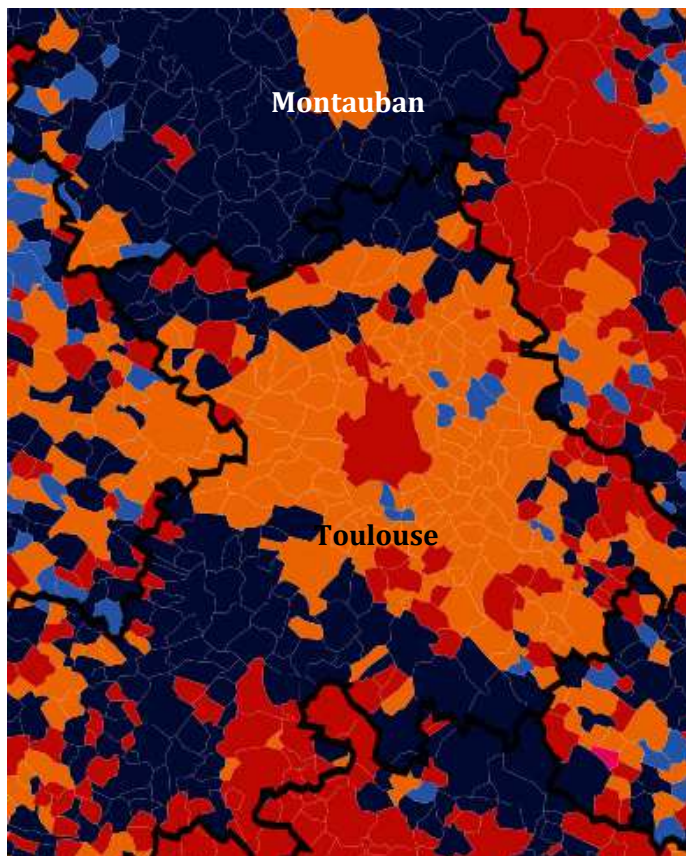
<sup>7</sup> Robert Laugier, *L'étalement urbain en France*, Ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement, 2012



voirie, des agglomérats de l'habitat en milieu rural sous forme de hameaux. C'est donc une représentation sociale qui a déterminé le choix du cadre de vie préférentiel pour la plupart des français, expliqué entre autre par le modèle mis en place par le Ministre de l'Équipement et du Logement, Albin Chalandon, à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Son passage au Ministère est marqué par une révision radicale de la politique de logement. En effet, les grands ensembles ne sont plus privilégiés, et comme un effet de mode dans cette période de fin des « trente glorieuses », les maisons individuelles sont privilégiées. Ainsi, il est instauré le Concours International de la Maison Individuelle (dit Concours Chalandon) qui conduit à la construction de 70 000 pavillons individuels familièrement désignés par le néologisme péjoratif de « chalandonnette ». Cela a donc favorisé le développement sans précédent de la maison individuelle, qui est le type de logement le plus consommateur de terres. En effet depuis l'an 2000 chaque habitant consomme une surface de 1450 mètres carrés environ<sup>8</sup>.

### Les marchés immobilier et foncier

Le coût de l'immobilier est bien évidemment un facteur de choix dans la localisation des accédants à la propriété, et notamment des primo-accédants : le rapport peut être environ de 1 à 4 entre la ville et une zone pavillonnaire périurbaine. Mais cet aspect contribue plus à une forme de ségrégation sociale entre les villes et leur périphérie qu'à l'étalement urbain proprement dit. En 2009, Jacques Donzelot, dans *La Ville à trois vitesses* distinguait trois types de dynamiques



mettant en jeu le peuplement des villes et des espaces ruraux périphériques : la gentrification (pour les villes-centres et les premières couronnes), la périurbanisation (pour les couronnes intermédiaires) et enfin la relégation (pour les franges rurales jouxtant les franges périurbaines).

Figure 4. Carte des candidats arrivés en tête par commune lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017 dans la moitié nord de la Haute-Garonne et alentours. Réalisation : Philcarto. Sources des données : Ministère de l'Intérieur.



Les dynamiques mises en évidence par Jacques Donzelot en 2009 se traduisent aussi par une

<sup>8</sup> Ratio effectué par le Ministère de l'Agriculture des chiffres des recensements de la population (INSEE) et de la consommation foncière approximative (Ministère de l'Agriculture).

corrélation électorale d'actualité, qui permettent également de saisir les enjeux de ces dynamiques et donc de l'urbanisation des territoires périphériques. En effet, ci-contre (figure 4) la carte nous montre des distinctions assez nettes des candidats arrivés en tête par commune reformant ces différentes couronnes géographiques et socio- démographiques autour de Toulouse. En effet ici encore le cas du toulousain constitue un véritable cas d'études des dynamiques sociales territoriales. Nous observons une couronne plutôt homogène autour de Toulouse qui a placé Emmanuel Macron en tête le 23 avril dernier, correspondant à cette dynamique de la périurbanisation « choisie », c'est-à-dire des individus d'un niveau socio-économique plutôt élevé correspondant en majorité aux cadres. Puis à partir d'un certain seuil plutôt éloigné de Toulouse, nous observons plutôt des communes ayant placé Marine Le Pen ou Jean-Luc Mélenchon en tête lors du premier tour des élections présidentielles, correspondant peu ou prou à la « périurbanisation subite », c'est-à-dire d'individus aux catégories socio-professionnelles plutôt composées de cadres intermédiaires ou d'employés. Cette corrélation entre vote et dynamiques sociales territoriales a été mise en évidence notamment par Christophe Guilly<sup>9</sup> et montre la recherche d'un cadre de vie résultant d'un arbitrage entre coût de l'immobilier et du foncier et la distance entre le lieu de résidence et de travail.

L'étalement urbain joue en quelque sorte un rôle de soupape des marchés immobiliers et fonciers. Mais il apparaît que l'étalement urbain n'a pas suffi pour empêcher une crise du logement car il devient nécessaire aux ménages d'aller fort loin (*voir figure 3 et 4 avec l'exemple toulousain*) pour trouver des prix fonciers compatibles avec leurs ressources, au moment où la hausse des coûts des déplacements s'accélère avec le prix du pétrole et grève de façon toujours plus lourde le budget des ménages et de l'entretien outre-mesure du véhicule.

### **Une mobilité facilitée**

Le développement des infrastructures de transport et la généralisation des transports motorisés, en premier lieu l'automobile, ont augmenté les vitesses de déplacement. Ceci a tendu à étendre la zone d'influence de l'agglomération et ainsi à nourrir l'étalement urbain, notamment le long des axes autoroutiers. On parle de distances en temps et non plus en kilomètres. L'irruption de la mobilité facilitée et la banalisation de l'automobile ont ainsi permis de retrouver l'espace.

### **3. Des dynamiques démographiques orientées par des politiques nationales d'aménagement.**

#### **Des métropoles centrifuges en termes d'emplois.**

Lorsque nous parlons de politiques nationales nous ne parlons pas des lois destinées aux collectivités afin de rationaliser la consommation foncière, mais plutôt d'une certaine philosophie dans le mode d'appréhender le territoire par l'Etat, qui malgré la décentralisation, reste un acteur incontournable de l'aménagement du territoire en France. Les politiques nationales des dernières décennies, ou justement le manque de politiques nationales à cet égard, ont contribué effectivement et ce, paradoxalement, malgré l'explosion des prix de l'immobilier et du foncier à partir des années 2000 mais aussi le manque de logements sociaux ainsi que la loi

---

<sup>9</sup> Christophe Guilly, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, édition : Flammarion, 2014

SRU<sup>10</sup> censée réduire la consommation foncière, la consommation foncière s'est toujours poursuivie à un bon rythme. Ce qui peut paraître, vu sous cet angle, comme une situation absurde.

Premièrement nous noterons que l'Etat s'est désengagé par le biais de la présence de ses services publics, nombres de fermetures de services publics ont été médiatisés ces dernières décennies (fermetures, de tribunaux, de casernes de gendarmerie, d'écoles, de bureaux de poste, de sous-préfectures, etc.), ce sont donc des emplois publics qui diminuent, une économie résidentielle qui s'affaiblit dans les territoires souvent éloignés des métropoles. L'effet centrifuge des grandes métropoles provoque paradoxalement un effet centripète qui relèguent les individus ayant un emploi dans une métropole mais qui résident dans les couronnes périurbaines à plusieurs dizaines de kilomètres de leur lieu de travail. Le déséquilibre spatio-économique emplois/habitants, conduit à l'étalement urbain, puisque de nombreux travailleurs préfèrent se loger en périphérie.

De même que l'échec cuisant des dispositifs de défiscalisation des gouvernements successifs, ou l'absence cruelle de politique nationale forte en faveur d'une revitalisation des centre-bourgs et des centres urbains de petites ou moyennes villes, favorisent inévitablement la croissance de logements vacants en France et donc l'étalement urbain par la construction de nouveaux logements en périphérie de ces centres-urbains. Ainsi selon l'INSEE, entre 2004 et 2014, le nombre de logements vacants a progressé de 37,1% (voir tableau, *figure 5*) pour atteindre un peu plus de 2,6 millions de logements. S'ajoute à cela le nombre croissant de bureaux vides : près de 60 millions de mètres carrés inoccupés, soit environ 3,3 millions de locaux vacants, toujours selon l'INSEE. Malgré ces chiffres, les investisseurs institutionnels demeurent peu enclins à transformer des bureaux en logements, car ils peinent à boucler des montages financiers rémunérateurs, sans oublier les contraintes fiscales et juridiques propres au secteur résidentiel. Là aussi il n'existe pas à ce jour de politiques nationales très incitatives permettant aux investisseurs de transformer les bureaux en logements.

**Figure 5. Evolution tendancielle du parc des logements entre 2004 et 2014. Sources : INSEE, 2014.**

|                                 |               |
|---------------------------------|---------------|
| <b>Résidences principales :</b> | <b>+10,5%</b> |
| Dont individuel                 | +11,3%        |
| Dont collectif                  | +9,3%         |
| <b>Résidences secondaires :</b> | <b>+6,1%</b>  |
| Dont individuel                 | +0,3%         |
| Dont collectif                  | +15,5%        |
| <b>Logements vacants</b>        | <b>+37,1%</b> |
| Dont individuel                 | +42,7%        |
| Dont collectif                  | +32,4%        |
| <b>Ensemble du parc</b>         | <b>+11,7%</b> |
| Dont individuel                 | +11,8%        |
| Dont collectif                  | +11,6%        |
| <b>Population</b>               | <b>+5,7%</b>  |

## **Des politiques foncières insuffisantes ou inadéquates.**

<sup>10</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Dans les années 1950, à la veille de la mise en place des politiques foncières du début de la Ve République, on parlait de « la trappe foncière » dans laquelle se perdaient les financements publics de l'aménagement : ces financements se traduisaient par un gonflement des plus-values foncières dont bénéficiaient les propriétaires et non par la mise à disposition d'un plus grand nombre de terrains pour les besoins de l'urbanisation. On construisait donc toujours plus loin pour rechercher des prix plus abordables pour la construction.

Depuis très longtemps en France comme l'a noté l'économiste-urbaniste Joseph Comby<sup>11</sup> spécialiste dans les politiques foncières, l'afflux de liquidités dans l'immobilier entraînait seulement un accroissement des valeurs foncières, mais aussi pas de réelle augmentation du rythme des constructions. La loi SRU avait pourtant mis en place la pénalisation des communes qui ne disposait pas du seuil minimal de 25% de logements sociaux dans le total de logements ce qui avait pour but de construire plus de logements collectifs et moins de logements individuels et donc de lutter contre l'étalement urbain. De même que dans son ensemble la loi avait pour objectif de lutter contre l'étalement urbain en réglementant plus l'urbanisme. C'est donc un urbanisme qui a contribué à complexifier les prises de décision en faisant prévaloir l'urbanisme réglementaire (donc les interdictions) sur l'urbanisme opérationnel (la production de nouveaux quartiers). Il s'en est suivi une chute brutale du nombre des grandes opérations d'aménagement en extension immédiate de l'urbanisation existante et, paradoxalement, une multiplication des micro-opérations beaucoup plus lointaines, en ordre dispersé, là où il était plus facile de se « fondre dans le paysage », au prix d'une bien moindre densité. La loi a eu donc un effet inverse à l'effet escompté dans l'esprit que le législateur avait imaginé. Cette période a également connu un renforcement de la politique des réserves foncières, avec la montée en puissance des établissements publics fonciers (les EPF) financés indirectement par les impôts locaux. Or, selon Joseph Comby, la création de réserves foncières peut devenir la meilleure ou la pire des politiques foncières selon la manière dont elle est conduite. La meilleure, si elle consiste à acquérir progressivement les terrains nécessaires à la conduite d'une politique opérationnelle, c'est-à-dire si la rétention foncière prévue à cet effet sert effectivement à l'urbanisation planifiée. La pire, s'il s'agit seulement d'ajouter une rétention foncière publique à la rétention privée ou même de préempter des terrains pour empêcher que ne s'y réalise une opération immobilière conforme aux règles d'urbanisme, mais qui risquait d'incommoder le voisinage et donc par répercussion, les élus.

### **Une absence de politique nationale en faveur d'une revitalisation des centre-bourgs.**

Nous noterons également l'absence de politiques nationales incitatives en faveur des commerces dits de « proximité » dans les centre-bourgs, dont on note une tendance baissière. Ils remplissent pourtant des fonctions essentielles aux communes de taille modeste. En effet en plus de remplir leur rôle strictement commerçant, ils jouent aussi un rôle de lien social absolument vital pour la cohésion sociale dans les territoires ruraux et périurbains. Or, depuis les années 1970-1980, l'urbanisme qui prévaut en la matière suit un modèle néfaste qui contribue à la dévitalisation des centre-bourgs, à savoir l'implantation quasi systématique de moyennes et grandes surfaces, de supermarchés et d'hypermarchés issus de grands groupes de distribution, en périphérie des centres-bourgs, à la sortie/entrée. Nous pouvons également citer l'exemple des bistrotts, petits commerces essentiels aux bienfaits du lien social d'un bourg. Leur nombre ne fait que chuter

---

<sup>11</sup> Joseph Comby, « Le logement malade du foncier », *La Revue foncière*, n°3, février-mars 2015, pages 24-27.

depuis des décennies sans interruption passant de 200 000 dans les années 1960 à 35 400 en 2011, selon l'INSEE en 2013<sup>12</sup>. Entre 2003 et 2011, la diminution des bistrots (bars et cafés-tabacs) est de 15%.

Tout ceci contribue également à amplifier les dynamiques sociales territoriales, beaucoup de primo-accédants préfèrent acquérir un logement neuf ou récent en périphérie d'un centre urbain que d'un logement vieilli, parfois pas réhabilité, dans un centre urbain en désertification.

Néanmoins nous avons beau être critiques vis-à-vis des politiques conduites par l'Etat ainsi que de sa gestion depuis de nombreuses années, il faut néanmoins reconnaître les bienfaits de la loi SRU qui a permis de rationaliser davantage la consommation foncière, même si des lacunes subsistent. Puis surtout comme nous le verrons plus tard dans les deuxième et troisième parties, la loi SRU a, peu à peu, permis une véritable prise de conscience aux élus locaux, mais aussi à la population, la notion de la rationalisation de la consommation foncière.

---

<sup>12</sup> Marine Robin, *Présentation des bistrots en France*, INSEE, Mars 2013.

## II. Un constat mélioratif : une consommation plus frugale des espaces agricoles et naturels depuis la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU)

### 1. Le plan local d'urbanisme : les vertus d'une rationalisation foncière à l'échelle communale

#### Les politiques foncières locales

Les communes rurales et périurbaines désirent à la fois accueillir un nombre d'habitants suffisants pour maintenir les services de base (poste, école, boulangerie, etc.) et optimiser leurs équipements (eau, assainissement) et en même temps ne pas dépasser un certain seuil de population qui les obligerait à de nouveaux investissements, d'où un refus de certaines mairies d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser, ce qui entraîne des formes de mitage du territoire, une croissance urbaine discontinue, éparpillée.

Figure 6. Exemple d'un mitage urbain à Carbonne (Haute-Garonne). Sources : Géoportail, IGN.



Le mitage urbain se matérialise typiquement par une construction de maisons individuelles, non ordonnée, diffuse, éparpillée. Carbonne (5377 habitants en 2014) située dans l'aire urbaine toulousaine à 50 kilomètres au sud-ouest de Toulouse sur la continuité de l'autoroute A 64 et de la ligne ferroviaire Toulouse-Bayonne, illustre à merveille ce fait comme nous pouvons le voir ci-dessus (*figure 6*). Le tissu urbain est littéralement « mité », le bâti s'entrecoupe avec des parcelles agricoles entre la Garonne (à droite) et l'autoroute (à gauche). On constate aussi cette fameuse linéarité de l'urbanisation, ou le bâti suit les routes. Il est à noter que tous les services et commerces de proximité se situent dans le bourg (en bas), seuls des moyennes surfaces

(hypermarchés et autres) se situent sein de cet habitat récent, que l'on distingue au centre de la photo aérienne.

### **Les Plans locaux d'urbanisme (PLU), un outil pratique et plutôt efficace**

La loi SRU a instauré un nouvel outil d'urbanisme planificateur à l'échelle communale : le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui depuis a été agrémenté par d'autres dispositifs greffés au PLU dans les lois Grenelle II<sup>13</sup> et ALUR<sup>14</sup>. Nous verrons que le PLU a permis de remédier, en grande partie, au mitage excessif et à la consommation foncière délirante.

Le PLU a été conçu pour densifier, c'est la densification urbaine (on parle aussi d'intensification urbaine) que le législateur a trouvé comme remède face à la consommation foncière, c'est-à-dire qu'il est destiné à rationaliser au mieux la consommation de nouvelles terres agricoles et naturelles tout en tenant compte des prévisions de développement de la commune (démographique, économique, etc.). La recherche d'une densité appropriée à chaque ville est donc un enjeu majeur d'aménagement des territoires, pour une amélioration durable du cadre de vie, en favorisant une conception renouvelée des quartiers dans leur fonctionnalité (logements, transports, commerces, loisirs, lieux de travail...), pour les rendre également économes en énergie.

Mais c'est vraiment la loi Grenelle II qui a renforcé la lutte de l'étalement urbain. La loi Grenelle II reconnaît que la fiscalité de l'urbanisme favorise le mitage (voir les effets néfastes de la fiscalité foncière et immobilière dans le I.3.) mais ne remédie pas aux attentes dans ce domaine pour autant.

**Figure 7. Exemples de la densification urbaine à Carbone. Sources : Géoportail, IGN**



Les PLU imposent désormais des densités minimales de constructions au niveau communal et parfois une densité renforcée dans des secteurs proches des transports collectifs par exemple (gare). De même que l'importance du SCoT, qui peut imposer des densités drastiques et provoquer la révision de nombreux PLU pour leur mise en compatibilité obligatoire par rapport au SCoT.

Pour reprendre l'exemple de la commune Carbone, justement dotée d'une gare, nous avons sélectionné un quartier dont le bâti existant (entouré en rouge) date d'avant l'entrée en vigueur du premier PLU en 2011.

<sup>13</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>14</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Nous observons bien que les parcelles bâties occupent en moyenne une surface assez conséquente (environ 2000 m<sup>2</sup>). Nous notons aussi le caractère linéaire de l'urbanisation, caractéristique de l'étalement urbain. Ce n'est pas ordonné, c'est diffus.

La zone est pourtant toute proche de la gare ferroviaire mais aussi adjacente aux premiers faubourgs de l'agglomération. C'est dans ce cas que le PLU prend tout son sens de limitation de l'étalement urbain, le nouveau bâti (tracé en vert) complète en quelque sorte l'urbanisation « mitée ». Elle comprend des cheminements piétons en plus de la voirie. Les nouvelles parcelles bâties sont beaucoup plus compactes, cela s'exprime ici sous la forme de lotissements, aux parcelles n'excédant pas en moyenne 800 à 1100 m<sup>2</sup>. C'est ainsi que depuis quelques années avec l'instauration du PLU agrémenté des ajouts de la loi Grenelle II, les communes sont emmenés à planifier de manière la plus rationnelle possible et en comblant au maximum les mitages d'une urbanisation jadis très consommatrice de foncier. De même que les nouvelles zones à urbaniser tendent à prendre en compte les enjeux environnementaux et agricoles, notamment s'il s'agit de terres irrigables pour les terres agricoles. La loi Grenelle II insiste énormément sur la préservations des espaces naturels, comme avec la création des espaces boisés classés se superposant aux zones naturelles établies par le zonage du PLU et sans oublier la création des continuités écologiques avec les trames verte et bleue qui permettent de prendre conscience auprès des élus et des populations de la nécessité de préserver certains espaces naturels.

## **2. La planification territoriale intercommunale : Schéma de cohérence territorial ou Plan local d'urbanisme intercommunal, quelle réelle efficacité ?**

### **Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) plus efficace qu'un simple PLU ?**

On ne peut parler de planification urbaine sans évoquer l'intercommunalité. En effet parallèlement aux législations urbanistiques en faveur d'une rationalisation foncière et d'une protection de l'environnement, la législation a renforcé considérablement l'intercommunalité. Par ailleurs, le plan local d'urbanisme est majoritairement élaboré par la commune alors que celle-ci manque parfois, selon sa taille, à la fois du recul nécessaire et des moyens humains et financiers pour développer et mettre en œuvre une politique d'urbanisme capable de répondre aux enjeux de développement. De ce point de vue, il conviendrait de transférer cette compétence à l'intercommunalité, et aussi de renforcer l'ingénierie territoriale en matière d'aménagement et d'urbanisme, ce qui en soi paraît être du bon sens.

De plus, l'échelon communal est parfois trop étroit et n'est pas adapté pour faire face à la limitation de l'étalement urbain qui nécessite une vision et une prise en charge à un niveau supra- ou intercommunal. La généralisation des PLU intercommunaux (PLUi) pourrait donc offrir un cadre adéquat, mais, même si la loi Grenelle 2 en a introduit l'existence, elle ne les a pas rendus obligatoires. Et même, les communes, soucieuses de leurs prérogatives, se sont opposées au transfert de compétences en matière de PLU. C'est la raison pour laquelle la loi ALUR contient des mesures incitatives afin d'encourager les communes à se doter d'un PLUi, notamment par le fait de rendre caduque tous les Plans d'occupation des sols (POS) dès le 24 mars 2017. Le POS est un ancien document d'urbanisme strictement réglementaire qui déterminait notamment les droits à construire et les conditions d'évolution attachés à chaque



propriété (publique ou privée). Le POS fut complètement inefficace quant à la réduction de la consommation foncière. Néanmoins l'incitation a été fortement ralentie et perturbée par la fusion des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – Communauté de communes, d'agglomération, urbaine ou les Métropoles – selon le rapport parlementaire<sup>15</sup>. En effet, l'incertitude de l'architecture institutionnelle des intercommunalités a manifestement freiné les initiatives. De même que la création d'intercommunalités trop vastes à l'instar de l'intercommunalité reprenant l'intégralité des contours du Pays Basque français ou encore de certaines intercommunalités normandes également très étendues, pour lesquelles il semble malaisé de créer un seul PLUi. Nous en déduisons qu'un PLUi peut être efficace et jouer un vrai rôle supra communale quand l'intercommunalité est plutôt bien peuplée et contient un nombre de communes raisonnable.

### **Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) régule-t-il réellement la consommation foncière à l'échelle intercommunale ?**

La loi SRU instaure les SCoT en 2000 mais c'est la loi Grenelle II en 2010 qui renforce les objectifs en termes de réduction de consommation foncière, de préservation des espaces alloués aux espaces naturels et agricoles, d'équilibrage de la répartition territoriale des commerces et des services, d'amélioration des performances énergétiques, de diminution des déplacements, de réduction des gaz à effet de serre et de préservation des écosystèmes. Le SCoT est ainsi doté d'outils permettant d'imposer des normes minimales de densité urbaine.

La densification apparaît comme la solution qui permet de construire là où sont les besoins en intervenant sur les espaces déjà bâtis et équipés, sans grignoter davantage les espaces naturels et agricoles en périphérie des villes. Elle permet en outre de limiter l'artificialisation des sols. Ainsi le SCoT devra désormais identifier les espaces ayant un potentiel de densification et de mutation, notamment grâce à une approche paysagère et patrimoniale. Quant aux PLU ils devront s'élaborer ou, si ils existent déjà, se mettre, en compatibilité avec le SCoT.

Le SCoT n'est pas un document « opposable », c'est-à-dire attaquant juridiquement. En effet il ne réglemente pas à la parcelle près un droit de constructibilité, il fixe des objectifs et plus précisément de seuil maximal de population et de construction qui devront être respectés dans le document d'orientation et des objectifs. Cela fonctionne par des quotas alloués à chaque commune, en fonction de son analyse territoriale (le rapport de présentation) et de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le SCoT doit présenter, selon la loi Grenelle II une « analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (art. L123-1-2 al 3). En outre, le rapport doit justifier « des objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le SCOT et au regard des dynamiques économiques et démographiques » (Art. L123-1-2 al 4). Le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) est également concerné. Le troisième et dernier alinéa du nouvel article L 123-1-3 du Code de l'urbanisme indique qu'il fixe des « objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ».

---

<sup>15</sup> Rapport parlementaire de l'Assemblée Nationale déposé le 25 octobre 2016 par la commission des affaires économiques *sur la mise en application des titres III et IV de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* et présenté par les députés Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann.

**Figure 8. Les objectifs démographiques maxima des pôles du territoire à l'horizon 2020 et 2030 du SCoT Sud Toulousain.**  
Sources : Syndicat mixte du Pays Sud Toulousain

| LES OBJECTIFS DÉMOGRAPHIQUES MAXIMA DES PÔLES DU TERRITOIRE À L'HORIZON 2020 ET 2030 |         |                 |                                |              |
|--|---------|-----------------|--------------------------------|--------------|
| PÔLE   | COMMUNE | ESTIMATION 2010 | MAXIMUM 2020                   | MAXIMUM 2030 |
| <b>BASSIN DE VIE D'AUTERIVE</b>  |         |                 |                                |              |
| PÔLE D'ÉQUILIBRE D'AUTERIVE  |         | 9 300           | 11 100                         | 12 700       |
| Pôle de services de Cintegabelle   |         | 2 600           | 3 000                          | 3 600        |
| Pôle de services de Le Vernet / Venerque / Lagardelle                                |         | 8 100           | 9 000                          | 10 000       |
| dont Le Vernet (indicatif)   |         | 2 800           | 3 100                          | 3 400        |
| dont Venerque (indicatif)  |         | 2 800           | 3 100                          | 3 500        |
| dont Lagardelle-sur-Lèze (indicatif)   |         | 2 500           | 2 800                          | 3 100        |
| <b>BASSIN DE VIE DE CARBONNE</b>   |         |                 |                                |              |
| PÔLE D'ÉQUILIBRE DE CARBONNE   |         | 6 700           | 8 200                          | 9 600        |
| dont Carbone (indicatif)   |         | 5 500           | 6 800<br>(réport +200)         | 8 000        |
| dont Marquellave (indicatif)   |         | 1 200           | 1 400                          | 1 600        |
| Pôle de services de Noé / Longages   |         | 5 000           | 6 200                          | 7 000        |
| dont Noé (indicatif)   |         | 2 800           | 3 200                          | 3 600        |
| dont Longages (indicatif)  |         | 2 200           | 3 000                          | 3 400        |
| Pôle de services Montesquieu-Volvestre   |         | 3 000           | 3 400                          | 3 800        |
| Pôle de services de Rieux  |         | 2 500           | 2 800                          | 3 100        |
| <b>BASSIN DE VIE DE CAZÈRES</b>  |         |                 |                                |              |
| PÔLE D'ÉQUILIBRE DE CAZÈRES  |         | 6 100           | 7 250                          | 8 300        |
| dont Cazères (indicatif)   |         | 4 800           | 5 700                          | 6 600        |
| dont Couladère (indicatif)   |         | 450             | 550                            | 600          |
| dont Palaminy (indicatif)  |         | 800             | 1 000                          | 1 100        |
| Pôle de services du Fousseret  |         | 1 800           | 2 000                          | 2 400        |
| <b>BASSIN DE VIE DE RIEUMES</b>  |         |                 |                                |              |
| PÔLE D'ÉQUILIBRE DE RIEUMES  |         | 3 500           | 4 000<br>(reconstruction -200) | 4 600        |
| Pôle de services de Lherm/Bérat  |         | 6 300           | 7 200                          | 8 000        |
| dont Lherm (indicatif)   |         | 3 400           | 3 900                          | 4 300        |
| dont Bérat (indicatif)   |         | 2 900           | 3 300                          | 3 700        |

Le SCoT est certes non opposable mais il oriente fortement les PLU (et/ou PLUi). Les communes doivent en outre se plier aux exigences du SCoT scrupuleusement et ne pas dépasser les seuils imposés. De toute évidence le syndicat mixte qui porte le SCoT contrôle et peut empêcher de nouvelles constructions sur une commune en cas de seuil atteint par celle-ci. Le contrôle du SCoT se substitue ainsi à celui du Préfet, et veille au strict respect des objectifs du SCoT. Ce mode de fonctionnement peut paraître plus cohérent et efficace qu'un PLUi, en effet, de grandes lignes chiffrées en termes de répartition démographique, de nombre de logements et de zones d'activités et donc de la consommation foncière sont attribués par le SCoT à chaque commune, dont le périmètre est censé regrouper les commune d'un bassin présentant à peu près les mêmes grandes problématiques territoriales. Par exemple (*figure 8*), dans le Pays Sud Toulousain, syndicat mixte qui porte le SCoT, le territoire couvert par le SCoT Sud Toulousain est subdivisé en grands bassins de vie, eux-mêmes subdivisés hiérarchiquement en pôles d'équilibre et en pôles de services, soit les plus grandes communes de chaque bassin de vie. Il est définit ensuite un seuil maximal démographique à l'horizon 2030, dont un objectif intermédiaire en 2020, que chaque commune est tenue de tenir. Ces seuils seront donc appliqués dans le PADD des PLU des communes composant le Pays Sud Toulousain.

Cependant, malgré tous ces progrès indéniables en termes de planification visant à réduire la consommation foncière et la rationalisation de l'espace, des lacunes substantielles apparaissent

dans les documents d'urbanisme, limitant ainsi l'effet escompté de la réduction de la consommation foncière.

### **3. Les lacunes des documents d'urbanisme dans la consommation foncière.**

#### **La complexité de « l'empilement législatif »**

La législation demeure complexe et son application pose déjà plusieurs problèmes. Le premier est la prolifération législative et la complexité juridique qui s'ensuit. Le second est qu'elle n'accorde pas non plus la question de l'offre foncière pour une meilleure maîtrise de l'aménagement et ne résout pas les problèmes posés par la fiscalité (la volonté de lutter contre l'étalement urbain contredit certains dispositifs fiscaux et financiers favorables à la construction neuve en périphérie plutôt qu'à la densification et au renouvellement urbain), ce que nous avons vu précédemment.

D'autres législations visent à limiter la consommation des espaces naturels par l'urbanisation et à encourager le renouvellement urbain : la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche<sup>16</sup> (loi MAP) qui instaure notamment un observatoire de la consommation des terres agricoles et naturelles, (que nous verrons dans la deuxième Partie), la loi relative au Grand Paris à propos du développement du réseau de transport notamment, spécifique à l'agglomération parisienne.

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

Malgré une certaine prise de conscience des élus locaux et des adjonctions en termes de protection environnementale dans les documents d'urbanisme, encore beaucoup d'élus communaux continuent à ouvrir des zones naturelles à l'urbanisation. Cette solution, peu onéreuse et lucrative, est soutenue activement par les promoteurs, les aménageurs, les investisseurs et les propriétaires, qui voient le prix de leurs terrains se démultiplier. Elle restera souvent préférée à la densification, qui, en zone urbaine, est une opération compliquée, coûteuse et juridiquement complexe, qui constitue un véritable nid à contentieux<sup>17</sup>.

Pour toutes ces raisons, on peut penser qu'un ralentissement significatif de la consommation des sols ne sera pas immédiatement sensible, en effet le ministère de l'Agriculture n'a pas observé un ralentissement significatif de la consommation foncière depuis la loi Grenelle II. Cela peut s'expliquer que bon nombre de PLU en vigueur n'ont pas été encore « grenellisés », ou que beaucoup de communes n'ont pas encore élaboré ou sont en cours d'élaboration de PLU ou de PLUi. Il reste que la Loi Grenelle II permet une prise de conscience des autorités publiques. Les nouveaux PLU permettront de prendre date et de faire un bilan de la consommation d'espaces. D'ici quelques années, ce bilan servira de référence et permettra de mesurer l'engagement communal dans la lutte contre l'étalement urbain. Pour que ces objectifs soient inscrits dans les

---

16 Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

17 Guilhem Dupuy, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique », *Habitat Actualité*, Paris : ANIL, février 2010

PLU et mis en œuvre, il est nécessaire que les mentalités changent : les espaces naturels doivent être perçus par les élus locaux comme une ressource non renouvelable et non comme une denrée illimitée, vouée inéluctablement à l'urbanisation. Peut-être tout est question de temps, de quelques années.

Mais au cours du stage réalisé à URBADOC, nous pouvons nous porter plus optimistes, car en effet les mentalités changent dans le bon sens, notamment chez les élus, et progressent aussi vers la prise de conscience d'une réduction la consommation foncière chez les populations, encore que parmi celles-ci, les propriétaires perçoivent encore mal de telles mesures de réduction de la consommation foncière, pour des raisons disons-le, totalement compréhensibles, louables. Le propriétaire est un « agent économique rationnel » pour reprendre les termes de l'économiste Vilfredo Pareto, en effet il cherche à maximiser son gain, par conséquent les propriétaires rechercheront logiquement à vendre au meilleur prix leur bien foncier. Tous ces intérêts divergents, parfois, voir même souvent en contradiction, entre acteurs publics et privés, propriétaires particuliers, complexifient la conciliation des intérêts divergents et la concertation de la planification territoriale locale. La concertation ayant pris une importance toute particulière dans une société où les exigences de démocratie participative et de transparence se font toujours plus sentir dans notre société actuelle. Paradoxalement nous noterons un vrai retour de l'Etat dans les décisions et les choix des nouvelles terres à urbaniser.

## **DEUXIEME PARTIE**

---

**Les contraintes de la rationalisation foncière rencontrées au cours du stage : une conciliation difficile entre divers intérêts, parfois divergents, des acteurs concernés.**

L'analyse de la consommation foncière, des problématiques liées et des outils pour permettre la réduction de cette consommation doit nous interroger quant à sa mise en œuvre concrète sur le terrain, dans les territoires, comment interagir avec les acteurs locaux concernés ? Nous avons montré dans une première partie le progrès considérable de la réduction de la consommation foncière, comparativement à un autre temps, grâce notamment aux derniers outils de planification urbaine mis en place ces dix-sept dernières années ainsi qu'aux améliorations successives qu'ont apporté le législateur, qui ont permis de changer les pratiques de construction, notamment avec la densification (ou intensification) urbaine. L'empilement législatif des lois réglementant la planification urbaine et les outils de la planification urbaine au travers des documents d'urbanisme réglementaires (PLU(i), SCoT) peut nous paraître trop « technocratique », mais aussi imparfait, insuffisant voir déconnecté de la réalité du terrain. Néanmoins, le législateur est de plus en plus soucieux de faire participer plus directement la population dans le processus démocratique et décisionnel dans un temps où nous observons une crise de confiance chez les français dans les institutions et dans la vie politique française, qu'elle soit nationale ou même locale. La concertation entre les différents acteurs est donc devenue un point incontournable dans la planification urbaine en France.

Intégré en tant que chargé d'études auprès d'Etienne BADIANE, urbaniste et gérant associé du bureau d'études URBADOC, et de son équipe rapprochée (Fabrice BONNET et Julien GINESTET), le stage m'a permis de saisir les problématiques de la réduction de la consommation foncière, de l'étalement urbain, et de voir de quelle façon, concrètement, le bureau d'études pouvait apporter aux collectivités sa part d'ingénierie, et de conseils dans l'élaboration de documents d'urbanisme.

Ayant été emmené à élaborer des diagnostics territoriaux à numériser des documents graphiques, à établir des études statistiques ainsi qu'à réaliser des travaux cartographiques de zonage, dans les différentes pièces composant les Plans locaux d'urbanisme de communes de petite taille (5000 habitants maximum) dans le département du Lot-et-Garonne surtout mais aussi dans une moindre mesure dans les départements de l'Aude et du Gers ; j'ai pu être confronté à un grand nombre de problématiques spécifiques au métier de chargés d'études dans la planification urbaine, se traduisant notamment par un Etat encore très présent malgré la décentralisation enclenchée il y a 35 ans, mais aussi de problématiques persistantes marquées par des habitudes, des modes de vies ou des intérêts privés.

La deuxième partie de ce mémoire nous permettra de présenter la réalité des contraintes de l'élaboration d'un Plan Local d'urbanisme et la prise en compte inévitablement des problématiques rencontrées (citées précédemment) dans l'élaboration des PLU.

## **I. Un renforcement du contrôle de l'Etat par le biais de nouveaux outils visant à limiter la consommation des espaces agricoles et naturels, quel impact concrètement ?**

### **1. L'élaboration des dossiers de justification des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : un exemple de la vigilance renforcée de l'Etat aux nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation.**

#### **Les OAP : de nouveaux dispositifs d'urbanisme opérationnel du PLU, encadrent-ils mieux l'urbanisation des nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation ?**

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont des dispositifs d'urbanisme opérationnels apparus en France en 2010 avec la loi Grenelle II et codifiés à l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme<sup>18</sup>. Les OAP remplacent ainsi les orientations d'aménagement auparavant facultatives, et constituent des pièces à part dans le PLU. Les OAP constituent notamment dans les PLU des zones à urbaniser (AU pour À Urbaniser : dans nomenclature courante).

Le bureau d'études est ainsi amené à élaborer des dossiers de justification de ces nouvelles « zones AU » où sont précisés toute une panoplie de paramètres et de caractéristiques desdites zones AU. Les dossiers de justification sont ensuite transférés aux services de l'Etat (la Direction Départementale des Territoires – DDT) qui examinent l'aménagement programmé de ces nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. J'ai été au cours de ce stage emmené à élaborer le dossier de justification d'une zone AU de la commune de Vianne (Lot-et-Garonne). Nous noterons que ces dossiers de justifications sont très précis dans la programmation et permettent un strict encadrement des nouvelles zones à urbaniser, dont les orientations seront soumises ensuite aux promoteurs qui devront se plier aux caractéristiques et paramètres définis des OAP, exigés par la commune, élaborés par le bureau d'études puis soumis à l'examen et donc au contrôle de l'Etat.

#### **Un contenu, précis, soucieux du cadre de vie mais surtout du respect de la densité.**

Les dossiers de justification de la zone AU sont composés de quatre parties :

- 1) La présentation du territoire (rappel bref du diagnostic) ;
- 2) Les raisons du classement de la zone en « AU »
- 3) La présentation du projet, c'est-à-dire les orientations d'aménagement
- 4) Les incidences de l'urbanisation de la zone, du projet, sur le territoire

---

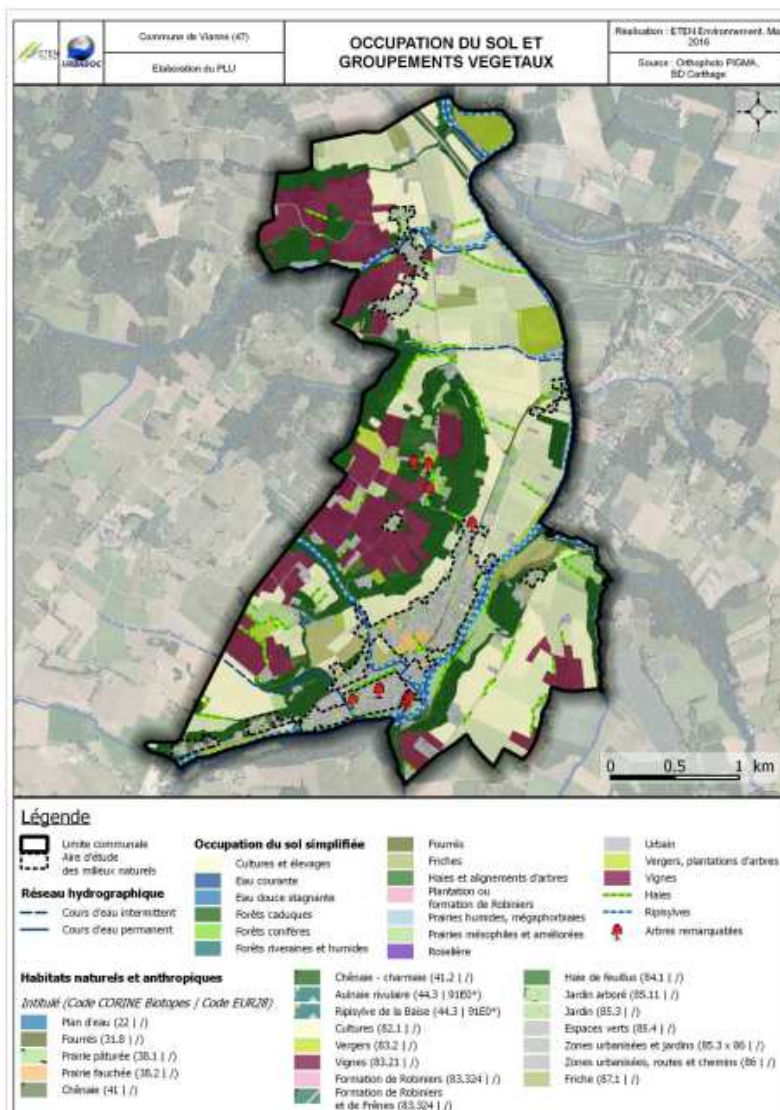
<sup>18</sup> Code de l'urbanisme, Article L151-6 créé par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

## L'exemple de l'OAP de la zone AU dite du « bourg-sud » du secteur de la rue Maréchal de la commune de Vianne (Lot-et-Garonne).

- *Présentation succincte du territoire*

Vianne est une bastide du XIII<sup>ème</sup>, bordant la Baïse, est un magnifique témoignage du passé médiéval de l'Albret, c'est l'une des rares bastides qui ait su préserver l'ensemble de ses fortifications. Vianne, commune rurale, se situe au Sud-ouest du département du Lot-et-Garonne. Elle est traversée par l'autoroute A62 reliant Toulouse à Bordeaux. La commune se situe à proximité des unités urbaines de Marmande et d'Agen. Elle appartient au bassin de vie de Nérac et à la communauté des communes de Albret Communauté.

Figure 9. Occupation du sol et groupements végétaux. Réalisation : Eten Environnement, 2016



Concernant sa population on observe une augmentation de la population entre 1968 et 1990, et depuis une baisse de sa population, pour atteindre en 2012 : 1069 habitants. En effet, il est intéressant de noter que si Vianne a beau se situer dans l'aire urbaine d'Agen, dans la vallée de la Garonne et à proximité de l'autoroute, dans l'axe de développement dynamique «Toulouse-Bordeaux» Vianne est trop éloigné de ces deux métropoles et d'Agen n'est pas doté d'un dynamisme comparable à une métropole. Par conséquent la commune a été peu attractive, après avoir gagné de la population, néanmoins on assiste à un regain démographique depuis 2012 qui implique la construction de nouveaux logements, de même que les anticipations du diagnostic en termes d'évolutions de la population sont optimistes.



- *Entité paysagère*

Prendre en compte les aspects paysagers est important car faisant partie intégrante du cadre de vie, mais aussi vis-à-vis du patrimoine naturel. Il est à noter qu'au cours du stage, les contraintes paysagères sont importantes, si un paysagiste de l'Etat repère un « cône de vision », un point de vue quelconque jugé esthétique, il peut proscrire la zone concernée à l'urbanisation afin de conserver la qualité paysagère.

Vianne appartient à l'entité paysagère de la vallée amont de la Garonne et de la vallée de la Baïse. Une grande majorité du territoire communal s'inscrit dans la vallée de la Garonne qui s'étend depuis l'extrémité sud-est du département jusqu'à la confluence du Lot-et-Garonne. Cette vallée présente un profil de plaine très plate et cultivée où la Garonne et le canal latéral à la Garonne sinuent doucement, notamment au nord du territoire communal. Vianne se présente comme un village de plaine. La commune se situe plus précisément sur les coteaux Sud de la vallée, qui se différencie des coteaux nord plus abrupts et boisés où se situent les communes de Port Sainte-Marie, ou Clermont-Dessous par exemple. En effet les coteaux Sud se présentent avec des pentes plus douces, de généreuses collines sans crêtes. Ces collines sont coiffées de petits boisements de feuillus, ou de nombreuses vignes (voir figure 9).

Le sud du territoire communal s'inscrit dans la vallée de la Baïse, qui est une vallée affluente de Garonne, elle présente une large plaine plate, qui est délimitée par deux coteaux non abrupts et ondulés. La vallée est plus étroite entre Vianne et Lavardac.

- *Les raisons du classement de la zone en AU (à urbaniser)*

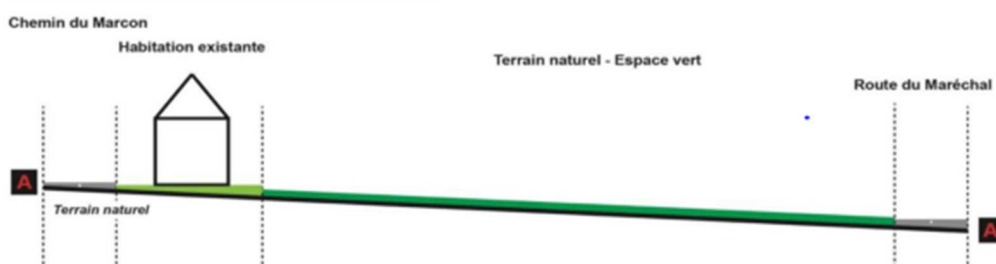
Il est intéressant de voir que les raisons pour lesquelles la zone est classée en AU résulte d'un témoignage récent de l'histoire de l'urbanisme en France et du phénomène de l'étalement urbain. En effet la zone AU du bourg (en marge de la rue Maréchal, voir figure 10), représente des terrains acquis par la municipalité dans les années 1970 jusqu'en 1983, période pendant



laquelle le seul document d'urbanisme qui prévalait était le Plan d'occupation des sols qui n'était absolument pas restrictif à propos de la consommation foncière (voir *Première Partie*). D'ailleurs les lotissements adjacents datent de cette même époque également, d'où la présence des réseaux déjà existants (électricité, eau, gaz...). Cet héritage du passé qui a laissé apparent un mitage dans l'extension urbaine, et auquel la municipalité souhaite remédier en densifiant.

Figures 10 (à gauche) et 11 (ci-dessous). Zone à urbaniser dans le PLU où est programmé l'OAP. Réalisation : Illustrator (avec Julien GINESTET)

**Coupe schématique de l'état actuel du site :**



C'est donc un vieil investissement que la mairie souhaite rendre effectivement constructible dans le PLU, actuellement en cours d'élaboration, et par conséquent classer ladite zone (le secteur en marge de la rue Maréchal, dit du bourg Sud) en zone AU déjà équipée des réseaux nécessaires.

- *Caractéristiques du projet*

Le secteur de zone AU en marge de la rue Maréchal, dite zone du « Bourg sud » d'une superficie de deux hectares, communique au nord avec la rue Villalonga. Elle est en outre bordée d'une zone urbaine de loisirs à l'ouest et par des lotissements à la bordure nord.

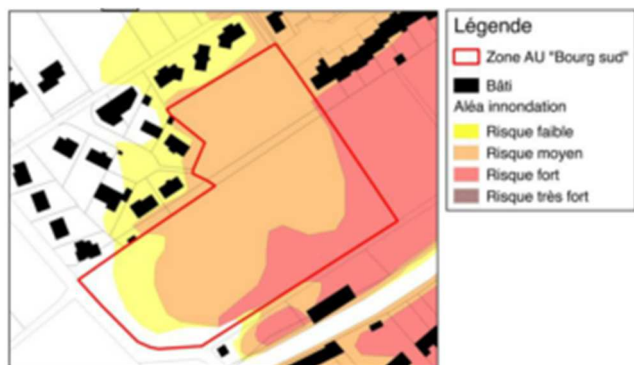
Au vue de la densité moyenne de 8 à 12 logements par hectare prévue par le PADD, cela nous amène à escompter 13 à 20 lots sur l'ensemble de la zone AU dans l'orientation d'aménagement. C'est une densité modéré, qui densifie néanmoins cette partie de la commune et évite d'empiéter sur des terres agricoles ou naturelles. Le site est actuellement un terrain nu sans aucune végétation apparente. L'analyse environnementale ne présente aucun enjeu particulier, c'est donc un terrain adéquat à la construction (voir *figure 11*). L'accès à la zone est possible à partir de la route du Maréchal (au sud de la zone) et à partir du lotissement existant au nord-ouest de la zone. Comme mentionné précédemment tous les réseaux existent déjà dans la zone.

La particularité de ce site est qu'une partie de la zone est inondable sur 0.38 hectare soit 19 % de la superficie de la zone AU. Il faudra donc prévoir, en fonction de l'intensité du risque inondation, des habitations sur pilotis. Le risque inondation impacte la partie sud-est de la zone AU.

**Figure 12. Photo des terrains concernés par l'orientation d'aménagement et de programmation, Sources :Google Street Août 2013,**



**Figure 13 : Plan de prévention des risques naturels - alea inondation de la zone AU en question. Sources : DDT Lot-et-Garonne. Réalisation : QGIS**



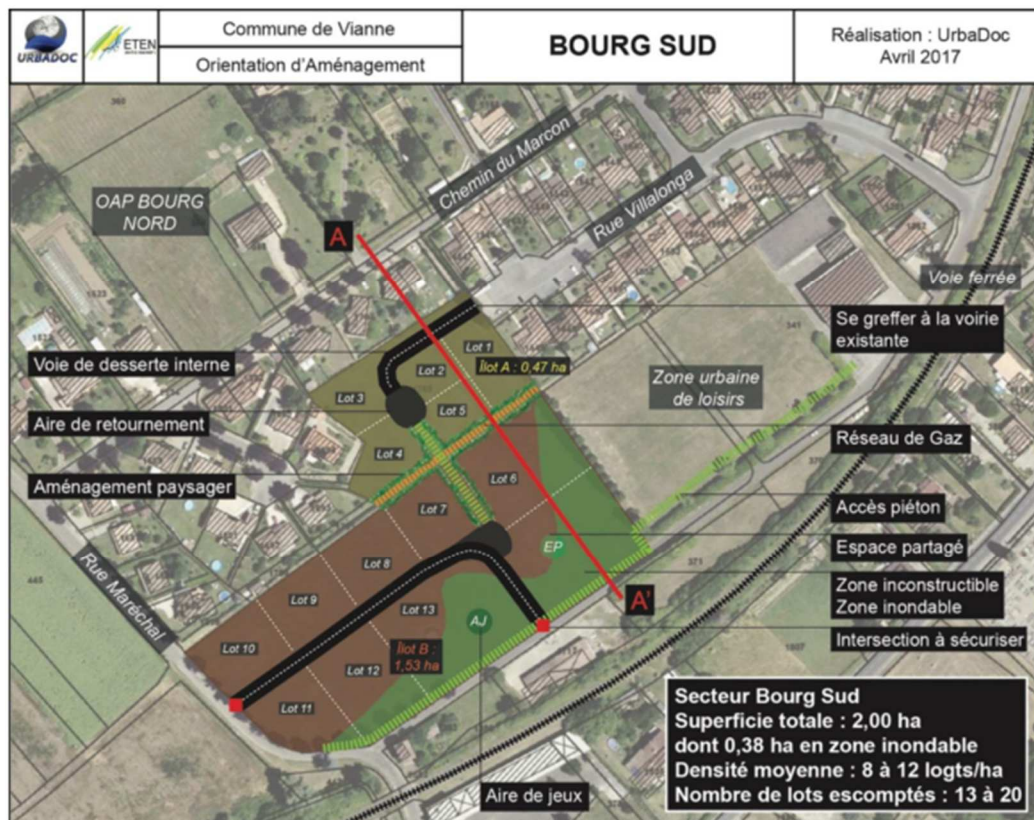
Malgré l'apparence adéquate de la zone à bâtir, on est parfois emmené à rencontre des obstacles d'ordre naturel. En effet il se trouve que cette zone est concernée par un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN), en l'occurrence l'aléa inondation. Il est à noter qu'actuellement le Plan des Préventions des risques naturels de

l'aléa inondation est en révision dans le Lot-et-Garonne. L'actuel PPRN sera donc d'ici quelques mois entièrement révisé. Le nouveau plan concernant l'aléa inondation entrera en vigueur au cours de l'automne 2017. Par conséquent, la DDT du Lot-et-Garonne déconseille de bâtir dans les zones classées actuellement « risque fort » (couleur rouge), c'est-à-dire dont la montée des eaux peut excéder un mètre (voir figure 13). Dans les zones actuellement classées « risque moyen » (couleur orange), la construction de logements sur pilotis est faisable.

- *Principes d'aménagement recherchés*

L'objectif est d'urbaniser ce terrain nu, pour cela l'orientation d'aménagement prévoit un découpage en deux îlots : un îlot A et un îlot B (voir figure 14 et annexe 1 pour la vision en trois dimensions). La canalisation de gaz marque la séparation entre les deux îlots. Enfin pour favoriser les modes doux au sein de cette zone (logique environnementale d'un urbanisme conforme au principe de développement durable), il sera prévu dans les orientations d'aménagement, un cheminement piéton qui permettra de relier l'îlot A et l'îlot B et également de faciliter la zone urbaine de loisirs située à l'est de l'OAP. Le cheminement et la canalisation seront bordés de haies paysagères. La densité moyenne recherchée sur la zone AU est de 8 à 12 logements à l'hectare (comme dit précédemment).

**Figure 14. Schéma explicatif du projet.** Réalisation : Illustration (avec Julien GINESTET). La coupe en trois dimensions est en annexe.



Îlot A (0,47 hectares) :

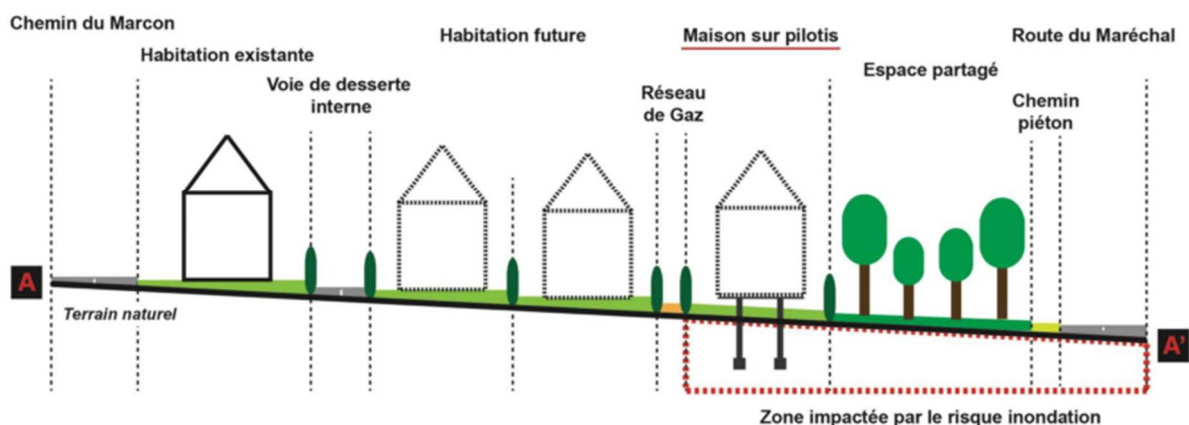
- Création d'une voie de desserte interne dans le prolongement de la rue Villalonga et qui aboutira sur une aire de retournement.

Îlot B (1,53 hectares):

- Création d'une voie interne de desserte sous forme de bouclage avec la rue Maréchal.
- Veiller à sécuriser les intersections avec la rue Maréchal
- Tenir compte du risque inondation en proposant des logements adaptés (sur pilotis).
- Aménager une aire de jeux et un espace partagé sur la zone inconstructible (risque fort de l'aléa inondation). Cet aménagement correspond à un urbanisme en adéquation avec la volonté de créer des espaces communs de rencontre (pour la jeunesse notamment) permettant ainsi un certain lien social dans des quartiers pavillonnaires essentiellement composé de logements. Cela change d'autrefois où la construction de logements se faisaient de manière diffuse et non organisée et n'était pas pensée comme lieu de vie mais plus comme des lieux de « dortoirs ». La consommation de l'espace est donc optimisée dans son intégralité puisque tout ce qui pouvait être autorisé comme constructible est programmé pour l'être, et la partie à l'aléa inondable trop fort soumis à l'inconstructibilité est tout de même aménagé en zone de loisir. L'optimisation de l'espace et le cadre de vie sont donc les maître-mots des principes d'aménagement et de la planification urbaine.

Figure 15. Coupe schématique du projet d'aménagement. Réalisation : Illustrator (avec Julien GINESTET)

#### Coupe schématique du projet d'aménagement :



La viabilisation de ce secteur engendre des coûts importants en matière de desserte (création, enrobement, etc.).

L'équipement en voirie et réseaux divers est chiffré selon les éléments détaillés dans l'annexe 2.

- *Les incidences du projet sur le territoire*

Il convient de rappeler brièvement quelques éléments du PADD de la commune de Vianne :

- Favoriser l'accueil de 45 nouveaux habitants en produisant 58 logements à l'horizon 2030
- Prévoir l'accueil de 45 nouveaux habitants. Soit une variation annuelle de 0,3%
- Produire 22 logements : Pour l'accueil des 45 futurs habitants
- Produire 50 logements : Pour répondre au desserrement des ménages

- Remettre 14 logements sur les marchés, soit 20% du parc de logements vacants.

La taille moyenne des ménages envisagée par le PADD est de deux habitants à Vianne. Ce qui est relativement assez faible, signifiant la petitesse de la taille des nouveaux ménages qui viendront s'installer sur la commune. Par conséquent nous pouvons déduire qu'il puisse s'agir de nouveaux actifs, de jeunes couples avec un potentiel de naissances par la suite. C'est donc à bien interpréter en termes de renouvellement des populations dans la commune de Vianne.

D'autant plus que Vianne connaît depuis ces quelques dernières décennies des difficultés démographiques. En effet, nous observons une décrue continue assez conséquente de la population depuis 1990 (-20% de 1990 à 2012), corrélée avec un piètre indice de jeunesse (0.52), très largement inférieur à a moyenne nationale, régionale, départementale et même du bassin de vie ou de la Communauté de communes.

Concrètement, la nouvelle zone AU du « bourg-sud » pourrait donc accueillir entre 16 et 24 nouveaux habitants.

En somme le projet permettra de réaliser une douzaine de logements malgré un risque d'inondation moyen sur la zone constructible. Adaptés à ce risque, les logements seront bâtis sur pilotis. Ils permettront d'accueillir un peu plus d'une vingtaine de résidents supplémentaires plutôt jeunes et contribuer ainsi à renouveler les générations à Vianne tout en optimisant la consommation foncière.

## **2. Les Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) : de véritables contrôles étatiques de la consommation foncière.**

**De nouvelles contraintes : une implication accrue de l'Etat depuis quelques années, quel impact sur l'élaboration des PLU en termes de réduction de la consommation foncière et d'artificialisation des sols ?**

Pour accélérer la réduction de la consommation foncière, au vue de la réticence des acteurs locaux, publics ou privés (collectivités, propriétaires, promoteurs) la loi ALUR réaffirme cette nécessité et renforce le dispositif actuel. Elle vise particulièrement à limiter à la fois le mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers, mais aussi l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

Trois mesures y contribuent principalement : identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées ; contrôle renforcé de l'ouverture à l'urbanisation des zones « 2AU » de plus de neuf ans, et extension du champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) créée par la loi MAP<sup>19</sup> deux semaines avant le vote de la loi ALUR.

Le législateur a effectivement prévu un renforcement du rôle des Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui concerne tout d'abord la plupart des demandes d'autorisation dans les parties non urbanisées des communes sans document d'urbanisme au titre de l'article L. 111-1-2 I du Code de l'urbanisme. Ces avis seront réputés favorables dans le délai d'un mois après la saisine de la CDCEA. La CDCEA devra aussi dorénavant être consultée pour les projets de plan local d'urbanisme (PLU) qui prévoient, à titre exceptionnel, de délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité limitées, que le PLU soit situé dans le périmètre d'un SCOT ou non, dans ce cas l'avis de la CDCEA sera considéré comme favorable dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Le champ d'intervention habituel de la CDCEA en matière de documents d'urbanisme a également été étendu pour viser non plus les zones agricoles mais les espaces agricoles, ce qui inclut les secteurs qui sont à vocation agricole sans disposer d'un zonage agricole dans le document d'urbanisme. Il est également prévu un avis de la CDCEA sur les demandes de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée pour les communes en dehors du périmètre d'un SCOT. Enfin les demandes de changement de destination ou d'extension limitée de bâtiments remarquables situés en zones agricoles et désignés comme tels par un PLU devront aussi faire l'objet d'un avis conforme de la CDCEA dans les mêmes conditions que celles fixées pour les autorisations sollicitées au titre du L.111-1-2 I. Le législateur a souhaité sauvegarder les intérêts des demandeurs d'autorisation d'urbanisme ou des maîtres d'ouvrage de plan local d'urbanisme en maintenant les mêmes délais de formulation des avis de la CDCEA que ceux déjà inscrits dans le code de l'urbanisme avec un dispositif d'avis favorable implicite ; les nouvelles dispositions ne leur seront donc pas préjudiciables. Il reviendra à chaque CDCEA d'adapter son organisation, en fonction de ses priorités et de son plan de charge, pour assurer au mieux son rôle.

En 2014 la loi LAAF<sup>20</sup> étend encore davantage le rôle de la CDCEA et devient la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF).

---

<sup>19</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

<sup>20</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Son champ d'application est élargi aux espaces naturels et forestiers en plus des espaces agricoles déjà en charge. Plus concrètement, sur quels éléments la CDPENAF agit ?

- En cas de réduction substantielle des surfaces liées à des productions AOP (Appellation d'Origine Protégée) dans un PLU (Plan Local d'Urbanisme) ou un document équivalent, l'avis que de la CDPENAF sur cette réduction devient exceptionnellement un avis conforme. Cette disposition donne plus de poids à la commission pour préserver les terres spécifiques concernées. Mais en pratique, au sein du stage, les zones classées en AOP, comme les vignobles, sont déjà intégrées dans les prescriptions, lesquelles réglementent ou interdisent toute constructibilité. Voir l'exemple (*Annexe 3*) de zonage des prescriptions de la commune de Vianne (Lot-et-Garonne) où la présence de vignobles donnant du bon vin de Buzet classés en AOP, est tracée. Cela afin de préserver les vignobles et la production vin, qui l'on sait bien, fait de la France le pays le plus réputé au monde dans la production viticole.
- La CDPENAF ne peut plus demander à être consultée sur un projet de PLU si le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) en vigueur sur le territoire a été approuvé après la promulgation de la LAAF (soit après le 13 octobre 2014). Le législateur considère que le SCoT réduisant les espaces naturels, agricoles ou forestiers aura déjà été soumis à la CDPENAF, et que ce seul examen est suffisant puisque le PLU est compatible avec le SCoT. La compétence du SCoT ne permet pas d'aller jusqu'à une cartographie localisant les réductions d'espaces, comme dit dans la Première Partie, le SCoT est un document non opposable. Seul l'examen du PLU, qui fixe à la parcelle les règles d'occupation et d'utilisation du sol, permet d'appréhender avec précision ces réductions. Par conséquent, qu'il y ait un SCoT ou non, la CDPENAF examine directement (en l'absence d'un SCoT) ou indirectement (en la présence d'un SCoT) les terres destinées à l'urbanisation. Et le bureau Urbadoc connaissant la CDPENAF implacable quant à la consommation foncière, nous anticipions toute décision qui remettrait en cause certains choix de terrains ouverts à l'urbanisation. C'est la raison pour laquelle le bureau d'études prévenait et conseillait les élus dans ce sens et qui s'astreignaient par conséquent à adopter un comportement frugale dans le choix des nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. Néanmoins, je soulignerais aussi les capacités de négociations efficaces des associés, et notamment Etienne BADIANE, qui lors des réunions de la CDPENAF portait certaines zones à l'urbanisation face, parfois, à la raideur des autorités préfectorales...
- Les STECAL (Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limités) sont, lorsqu'un plan local d'urbanisme classe en zone N (Naturelle) une partie de son territoire, cela a pour conséquence l'interdiction de toute construction dans le secteur concerné, sauf à être en présence de « *constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière* » ou à des « *constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs et à des services publics, dès lors qu'elle ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et*

*qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* »<sup>21</sup>  
Celles-ci sont délimitées par le règlement du PLU doivent rester exceptionnelles (loi ALUR). Leur nécessité doit donc être justifiée dans le rapport de présentation. Le caractère exceptionnel des STECAL s'apprécie en fonction de la zone concernée (intérêt écologique...) et du projet pour lequel la pastille est créée. La CDPENAF émet un avis simple sur les STECAL. Cet encadrement plus strict des STECAL permet d'éviter les pastilles constructibles trop nombreuses ou surdimensionnées qui sont sources de mitage. Cependant, on notera globalement, au vue des observations au cours du stage, que les agriculteurs restent raisonnables et construisent leurs bâtiments à caractère agricoles et productifs à proximité du bâti déjà existant. Cela ne contribue pas à l'étalement urbain mais permet une implantation des infrastructures agricoles de manière plus ordonnée et une préservation paysagère, par exemple on réglemente la création des STECAL dans un environnement paysager de qualité. Par exemple : éviter la construction de gros silos à grain devant une retenue d'eau mise en valeur.

- L'extension de tout bâtiment à usage d'habitation existants devient possible en zone A et N, à condition qu'elle ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site (LAAF). Aucun avis n'est requis. Le règlement du PLU précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Cette possibilité de faire évoluer le bâti existant devrait diminuer le recours aux STECAL. Comme l'extension permise est non limitée, il reste à définir quelle peut être son importance pour qu'elle reste compatible avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. On peut espérer à ce titre que le juge continue de limiter les extensions à moins de 50% de la surface de la construction existante.

Les dossiers dits « dossiers CDPENAF » que nous élaborons au sein du bureau d'études, sont des synthèses des pièces du rapport de présentation et du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ainsi que du règlement graphique où figure bien sûr les zones AU. Ces dossiers remis à la CPPENAF. Nous mettons en avant surtout les dynamiques et les estimations démographiques ainsi que des dynamiques des constructions de logements, dans un premier temps. Cela tient du rapport de présentation. Puis dans un second temps nous synthétisons les prévisions du PADD à l'horizon 2030 en termes d'accueil des populations, de logements et de densité des futures zones à urbaniser, avec bien sûr le règlement graphique qui précise à la parcelle près le règlement du droit du sol.

De ce dossier synthétisé, la CDPENAF approuve ou pas la surface consommée et peut « retoquer » en quelque sorte la surface destinée à l'urbanisation, c'est-à-dire d'exiger de la commune de réduire une partie de la surface ouverte à l'urbanisation. Cela peut paraître très arbitraire, tel un « Etat tout-puissant », un retour du jacobinisme français de l'aménagement du territoire comme avant 1982 et les lois de décentralisation<sup>22</sup> qui avait les compétences en matière d'urbanisme et de planification urbaine à la commune. Néanmoins, même si le Préfet préside la Commission en question et possède le « dernier mot », il est nécessaire de noter, une

---

<sup>21</sup> Article R.123-8 du code de l'urbanisme

<sup>22</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions



composition hétéroclite, rassemblant plusieurs acteurs institutionnels et diverses parties prenantes. En effet selon la loi AAF (ou LAAF), la CDPENAF est composée, outre du Préfet, Président de la Commission de :

- Le président du conseil départemental ou son représentant ;
- Deux maires ou leurs représentants désignés par l'association des maires du département ;
- Le président d'un établissement public ou d'un syndicat mixte ayant son siège dans le département, désigné par l'association des maires du département, ou son représentant ;
- Le directeur de la direction départementale des territoires ou de la direction départementale des territoires et de la mer ou son représentant ;
- Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant ;
- Le président de chacune des organisations syndicales départementales représentatives au niveau départemental habilitées, ou son représentant ;
- Le représentant des propriétaires agricoles siégeant à la commission départementale d'orientation agricole ;
- Un représentant de la chambre départementale des notaires ;
- Deux représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

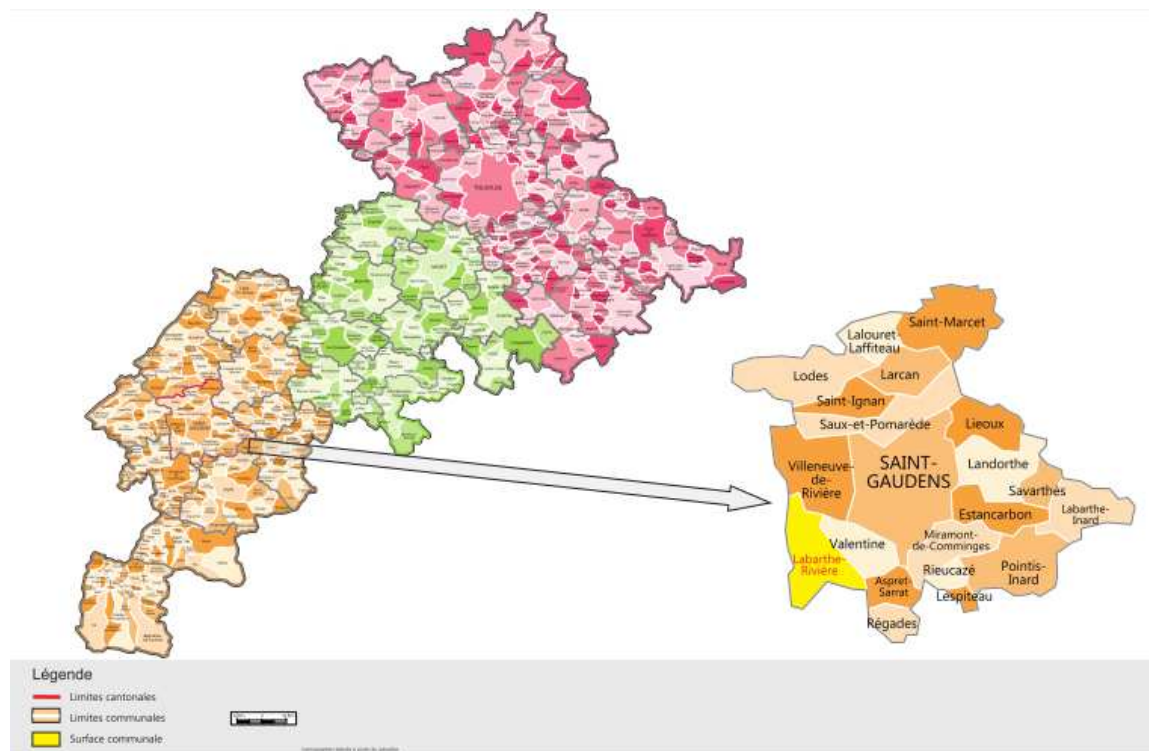
Le préfet peut faire entendre par la commission, si besoin est, toutes personnes qualifiées au regard de leur connaissance en matière foncière dans le département. Les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans, renouvelable, par arrêté du préfet.

### 3. Exemple d'une réduction drastique du foncier ouvert à l'urbanisation, exigée par la CDPENAF : la commune de Labarthe-Rivière (Haute-Garonne)

Le choix de cette commune est intéressant en termes d'exemple, puisque l'ancien POS, qui réglementait 140 hectares de terres urbanisables, soit une surface absolument considérable au regard de la taille de la commune, la CDPENAF exigea 20 hectares maximum dans le nouveau PLU en cours d'élaboration par le bureau d'études UrbaDoc. L'écart est abyssal entre les deux surfaces ouvertes à l'urbanisation respectivement de l'ancien POS, (obsolète depuis cette année), et le nouveau PLU en cours d'élaboration qui planifiera une superficie vouée à l'urbanisation sept fois moins importante que celle du POS. Le bureau d'études comprend tout à fait cette exigence de la part de l'Etat raisonnable et adaptée à la taille et au projet de la commune.

#### Présentation du territoire

Figure 16. Localisation de Labarthe-Rivière. Réalisation : UrbaDoc.



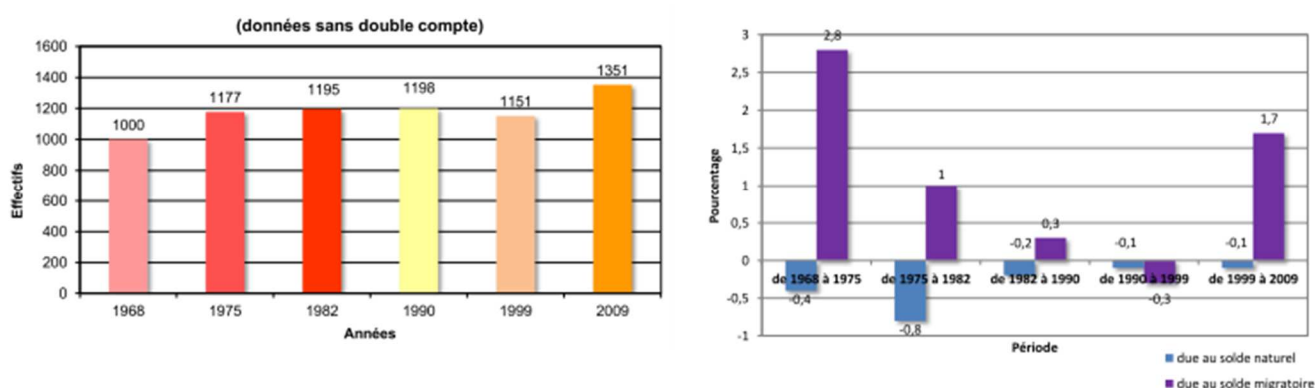
La commune de Labarthe-Rivière est une commune du Sud-Ouest du département de la Haute-Garonne. Elle est délimitée au Nord par la rivière de la Garonne. Elle se situe à 6,3 km au Sud-Ouest de Saint-Gaudens, à 10 km à l'Est de Montréjeau, à 66 km au Sud-Est de Tarbes et à 100 km au Sud-Ouest de Toulouse. La commune de Labarthe-Rivière est une ville qui s'étend sur une superficie de 1 365 hectares. Labarthe-Rivière attire de plus en plus de personnes désirant profiter de la qualité de la vie du territoire. La densité moyenne est de 99 hab./km<sup>2</sup>. Son altitude varie entre 373 et 710 mètres. proximité de la métropole haute-garonnaise et régionale, Toulouse et de la préfecture des Hautes-Pyrénées, Tarbes.

En somme, la commune de Labarthe-Rivière s'inscrit dans un territoire attractif de part son cadre paysager. A la croisée de grandes aires urbaines du Sud-Ouest, la commune a su préserver pour autant son identité et son authenticité.

- Une démographie en dents de scie, liée à l'attractivité de la métropole régionale

Depuis 1968, les recensements INSEE font apparaître une évolution démographique en « dents de scie » sur la commune de Labarthe-Rivière. Entre 1968 et 1990, la population a augmenté de 198 habitants soit une hausse de 19,8%. Entre 1990 et 1999, la population communale connaît une phase de décroissance : -47 habitants soit une diminution de 3,9%. Entre 1999 et 2009, la population a augmenté de 200 habitants soit une hausse de 17,4%. Au recensement de 2009, Labarthe-Rivière comptait 1 351 habitants.

Figures 17 & 18. Evolution de la population de Labarte-Rivière. Sources : INSEE, RGP, 2009



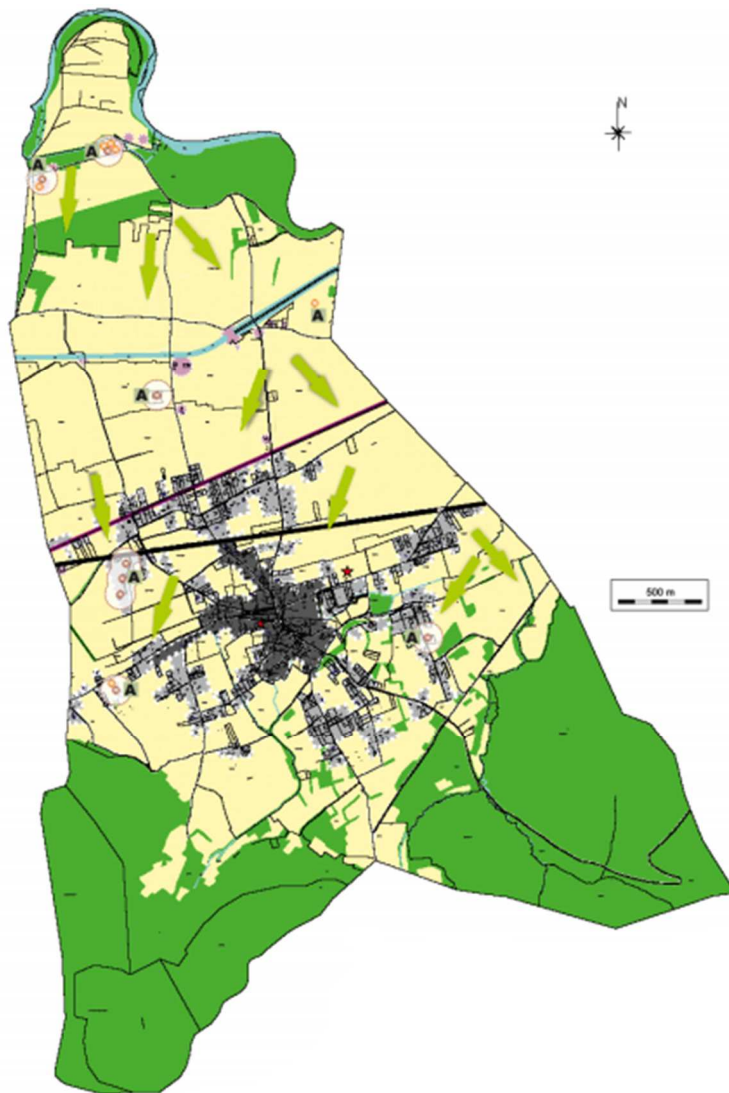
Le graphique ci-dessus (voir figures 18) montre que les différentes phases d'évolution démographique sur la commune de Labarthe-Rivière sont dues aux fluctuations du solde migratoire qui est la différence entre les départs et les arrivées et à celles du solde naturel qui est la différence entre le nombre des décès et des naissances. C'est l'unique action du solde migratoire qui a permis, ces dernières années, une augmentation de la population avec un taux largement positif de l'ordre de 1,7% pour la dernière période intercensitaire. Le solde naturel a impacté l'évolution globale dans une moindre mesure contrairement au solde migratoire.

Le développement démographique de la commune s'inscrit dans une dynamique d'accroissement portée par un solde migratoire excédentaire témoignant de l'attractivité du territoire et d'un solde naturel légèrement négatif, révélateur d'une population qui ne se renouvelle pas naturellement. L'évolution démographique de Labarthe-Rivière (+1,6% annuel pour 1999-2009) est identique à celle observée sur le département mais 2,3 fois supérieure à celle observée sur l'intercommunalité (+0,7% annuel). Néanmoins même si le solde naturel (négatif) est inférieur à ce qui est observé au niveau départemental (+0,5%), il est supérieur à la dynamique de la Communauté de Communes (-0,3%) et le solde migratoire au niveau communal (+1,7%) est supérieur celui affiché à l'échelle de la Communauté de Communes (+1%) ainsi que celui du département (+1,1%). La commune s'inscrit dans une Communauté de Communes démographiquement dynamique et ceci étant lié à sa position géographique privilégiée aux portes de la métropole régionale et à la confluence de grandes

aires urbaines du Sud-Ouest. La commune devra offrir de nouveaux terrains à ses futurs habitants.

- *L'économie, les services et les équipements : un niveau satisfaisant*

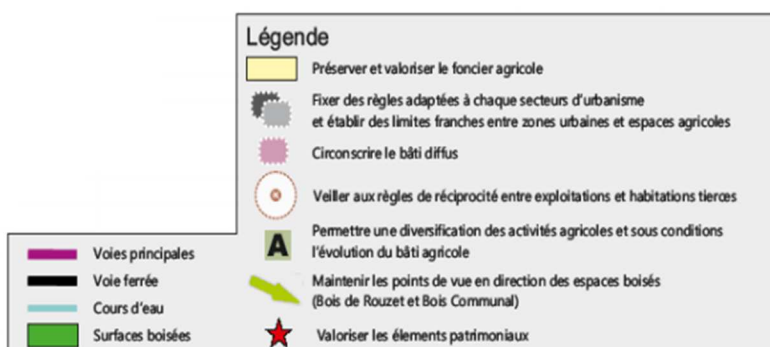
Figure 19. Etat et répartition du foncier agricole, naturel, forestier et des éléments patrimoniaux. Réalisation : UrbaDoc



L'activité agricole est inscrite dans le tissu économique local, en effet elle constitue la principale activité productive dans la commune, mais néanmoins la moyenne d'âge des agriculteurs est de 60,3 ans. Notons que 40% du foncier est communal notamment sous forme boisée.

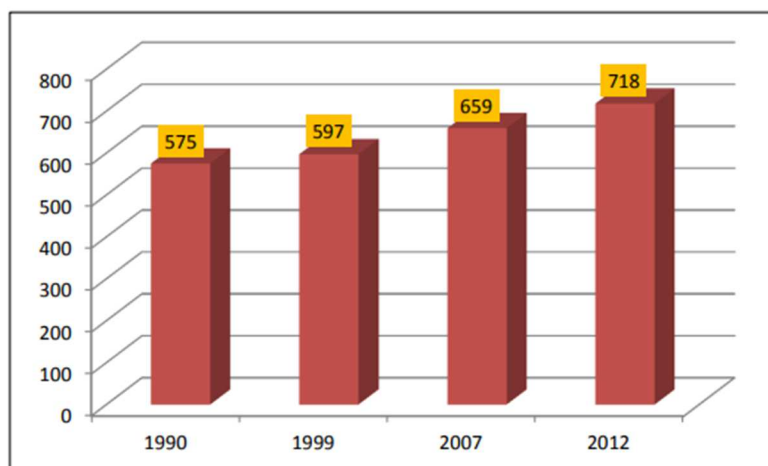
En outre la commune est dotée d'un panel d'équipements et de services conformes aux besoins quotidiens. La commune dispose d'un appareil commercial répondant aux premiers besoins des habitants. La proximité de Saint-Gaudens permet de compléter la raréfaction de commerces sur le territoire. La présence d'équipements sportifs et d'une salle des fêtes permet une vie de village active.

La commune située vraiment au piémont des premiers reliefs boisés, est dotée d'une plaine agricole à préserver et à valoriser. De même que les points de visions vers les premiers reliefs boisés et les Pyrénées sont à maintenir pour un cadre de vie agréable. En tant que chargé d'études soucieux des espaces agricoles et naturels, il est important de réaliser une représentation d'ensemble de ces espaces pour en saisir les enjeux. (voir figure 19).



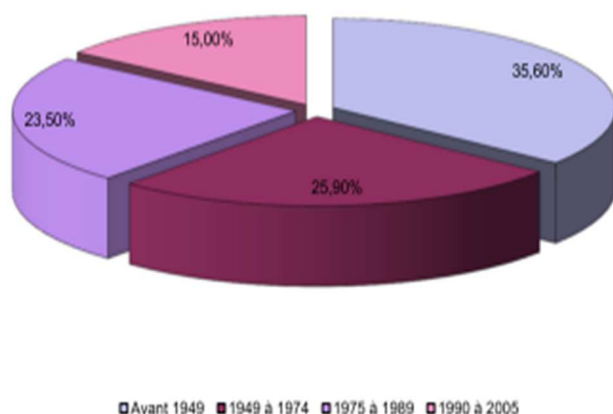
- Une dynamique de constructions reflétant l'attractivité territoriale mais aussi le « laisser-aller » à l'urbanisation.

Figure 20. Evolution du parc de logements à Labarthe-Rivière. Sources :INSEE, 2013



En 2012 sur les 718 logements, 604 soit 84% étaient des résidences principales, 49 (6,8%) des résidences secondaires et des logements vacants 66 (9,2%).

Figure 21. Date d'achèvement des résidences principales construites avant 2005. Source : INSEE, RGP, 2008



Ce graphique révèle que la majorité des logements date d'avant 1949. Cela représente un pourcentage de 35,6%. La part des logements construits entre 1949 et 1974 représente un pourcentage de 25,9%. Celle des logements construits entre 1975 et 1989 correspond à un pourcentage de 23,5%. Quant à la part des logements construits entre 1990 et

2005, elle représente 78 logements, soit 15%. Ceci montre que la commune a besoin de logements pour abriter les nouvelles populations attirées par ce territoire, mais qu'elle possède également un parc ancien susceptible d'être réhabilité et investi par de nouveaux habitants.

La structure du bâti et notamment l'âge des logements s'inscrit en partie dans la même dynamique que la structure de la population. On retrouve une part non négligeable de logements récents (15%) qui sont le lieu de vie des nouveaux accédants. Les bâtiments d'avant guerre, le plus souvent occupé par des personnes plus anciennement installées, représentent également une part importante. Le PLU devra permettre de sauvegarder cet habitat ancien, et d'intégrer les nouvelles constructions à l'existant, en évitant pour se faire de constituer des isolats.

- Une consommation foncière résultant de la forte dynamique de constructions

Figure 22. Evolution du nombre de permis de construire et de la consommation foncière annuelle. Source : Données communales

| Années       | Nombre de logements neufs autorisés | Superficie totale consommée  | Superficie moyenne consommée par logement |
|--------------|-------------------------------------|------------------------------|---|
| 2002         | 9                                   | 9 349 m <sup>2</sup>         | 1 039 m <sup>2</sup>                      |
| 2003         | 16                                  | 43 406 m <sup>2</sup>        | 2 713 m <sup>2</sup>                      |
| 2004         | 11                                  | 26 801 m <sup>2</sup>        | 2 436 m <sup>2</sup>                      |
| 2005         | 22                                  | 55 459 m <sup>2</sup>        | 2 521 m <sup>2</sup>                      |
| 2006         | 16                                  | 40 403 m <sup>2</sup>        | 2 525 m <sup>2</sup>                      |
| 2007         | 8                                   | 15 167 m <sup>2</sup>        | 1 896 m <sup>2</sup>                      |
| 2008         | 11                                  | 22 598 m <sup>2</sup>        | 2 054 m <sup>2</sup>                      |
| 2009         | 8                                   | 15 221 m <sup>2</sup>        | 1 903 m <sup>2</sup>                      |
| 2010         | 6                                   | 10 492 m <sup>2</sup>        | 1 749 m <sup>2</sup>                      |
| 2011         | 5                                   | 9 912 m <sup>2</sup>         | 1 982 m <sup>2</sup>                      |
| 2012         | 2                                   | 4 802 m <sup>2</sup>         | 2 401 m <sup>2</sup>                      |
| <b>TOTAL</b> | <b>114</b>                          | <b>253 610 m<sup>2</sup></b> | <b>2 225 m<sup>2</sup></b>                |

Figure 23. Graphique de la première colonne de la figure ci-dessus (évolution du nombre de permis de construire). Source : données communales



La dynamique de la construction neuve a un développement soutenu sur la commune de Labarthe-Rivière.

Au cours des onze dernières années de références (2002-2012), le rythme de construction s'est élevé en moyenne à 9,9 autorisations par an, cet indice pouvant servir de base théorique au PLU dans le projet.

La construction neuve de logements a consommé ces onze dernières années (2002-2012) 25 ha (253 610 m<sup>2</sup>) soit presque 2% du territoire communal dont la surface est de 1370 hectares, ce qui est d'un niveau soutenu. Les 114 logements autorisés entre 2002 et 2012 se sont donc édifiés en moyenne sur des parcelles de 2 225 m<sup>2</sup> (chiffre bien au-delà de la moyenne des parcelles des nouveaux lotissements planifiés, en effet 2225 m<sup>2</sup> correspond à une densité de 5 logements à l'hectare, alors qu'on prescrit habituellement entre 8 et 12 logements à l'hectare pour une densité dite « moyenne ».

Il s'agit majoritairement de constructions de maisons individuelles. Seuls 6 logements sur les 114 sont des appartements<sup>23</sup>. La consommation de l'espace par les logements neufs, est bien moins importante lorsqu'elle relève d'aménagements d'ensemble de plusieurs lotissements qui contribuent à réduire la superficie moyenne des terrains sur lesquels peut être encouragée une plus grande diversité des formes d'habitat. Cette autre forme d'aménagement devra être privilégiée offrant une alternative à une urbanisation jusqu'à alors trop souvent réalisée au gré des opportunités foncières et dévoratrices d'espaces. D'où la décision radicale d'imposer un seuil maximal de 20 hectares de terrains voués à l'urbanisation.

<sup>23</sup> Remarque : Ces calculs sont établis à partir de données fournies par la commune et extraites du registre des permis de construire. Pour chaque permis, la superficie renseignée concerne la totalité de la parcelle.

Figure 24. Etat actuel de l'urbanisation à Labarthe-Rivière : un véritable étalement urbain. Réalisation : UrbaDoc.



Les entités bâties présentes au sein du village de Labarthe-Rivière peuvent être décomposées en plusieurs sous-secteurs en fonctions des caractéristiques architecturales et des formes bâties observées. Plusieurs styles architecturaux se côtoient sans se mêler réellement, permettant une lecture distincte des grands ensembles morphologiques. Aussi à des fonctions d'habitat sont associées des constructions attestant de l'importance de l'activité agricole au sein de la commune.

Le village est constitué :

- d'un noyau ancien, repéré en rouge sur le schéma,
- d'extensions plus récentes à vocation résidentielle, débordant du centre ancien in-situ, qui se caractérisent par un développement de type pavillonnaire et dont les qualités urbaines diffèrent selon que cette urbanisation soit organisée (lotissement repéré en orange) ou bien opérée par opportunisme (extension repérée en jaune).

- *Le bilan d'un POS complètement désuet*

Ainsi, non seulement la commune a eu une grande dynamique démographique et de construction de logements qui occupaient de vastes parcelles mais en plus cette construction s'est opérée de manière diffuse, complètement désorganisée, de manière linéaire avec un grand desserrement urbain. En somme tout ce qui est proscrit dans la planification urbaine actuelle. Mais cela s'explique par le résultat d'un POS qui était un document directement issu d'un autre temps (la loi LOF datant de 1967<sup>24</sup>), un document carrément permissif qui n'est plus du tout

<sup>24</sup> Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dite « d'orientation foncière » (LOF)

adapté aux préoccupations actuelles d'aménagement et de gestion durable des territoires, comme en témoigne cet étalement urbain d'une commune pourtant éloignée de Toulouse (au-delà du rayon de 100 kilomètres tracé dans la carte de la *figure 3*). Mais son emplacement dans la vallée de la Garonne, à proximité d'un pôle urbain (Saint-Gaudens) mais surtout de l'autoroute (A 64), l'a plaçant à une heure de voiture de Toulouse.

Les potentiels de densification sont énormes dans une commune à l'urbanisation aussi diffuse et aussi désordonnée (*voir Annexes 4 et 5*), totalement mitée dans ses extensions, si bien que les potentiels de densification à l'intérieur des zones urbanisées des extensions linéaires de fait ne sont pas vouées à être renforcées (*voir Annexe 6*). Par conséquent nous arrivons à un total de potentiels urbanisables record : 140,87 hectares.

**Figure 25. Potentiels urbanisables à Labarthe-Rivière du zonage du POS (le zonage est en annexe).** Sources : POS de Labarthe-Rivière

| Zonage du POS                        | Potentiels urbanisables |
|--------------------------------------|-------------------------|
| <b>Zone UA</b>                       | <b>1,4</b>              |
| <b>Zone UBa</b>                      | <b>3,33</b>             |
| <b>Zone UBb</b>                      | <b>0,75</b>             |
| <b>Zone UC</b>                       | <b>18</b>               |
| <b>Total zone U</b>                  | <b>23,48</b>            |
| <b>Zone NAb</b>                      | <b>48,5</b>             |
| <b>Zone NAc</b>                      | <b>10,2</b>             |
| <b>Zone NB</b>                       | <b>58,69</b>            |
| <b>Total zone NA et NB</b>           | <b>117,39</b>           |
| <b>Total toutes zones confondues</b> | <b>140,87</b>           |

On notera tout de même les 58,69 hectares de potentiel de densification créé par l'étalement urbain, c'est un cercle vicieux dans le sens où l'étalement urbain appelle à encore plus d'urbanisation en termes de potentiel. L'étalement urbain est un cercle vicieux où la consommation foncière appelle à la consommation foncière. Dans cet exemple presque caricatural, c'est le cas et il ne faut pas tomber dans le piège en voulant densifier à tout prix tous les innombrables mitages provoqués par le mitage urbain à outrance.



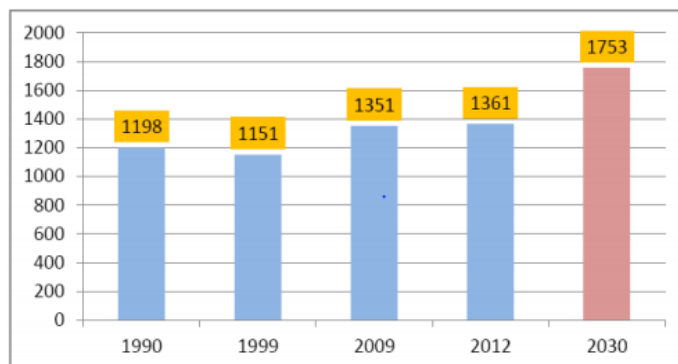
- *Un PLU au PADD « taillé sur mesure », pour une diminution nette de la consommation foncière.*

N'ayant pas le choix, Labarthe-Rivière doit obligatoirement réduire sa consommation foncière sur des terres agricoles aux qualités agronomiques certaines (vallée de la Garonne fertile par la présence d'alluvions riches) et des terres naturelles présentant des enjeux environnementaux, avec la présence de bois, procurant un cadre de vie agréable (cueillette de champignons, ballades dans les bois, chasse, etc.) et une qualité paysagère bien entendue.

Le PADD de Labarthe-Rivière donne une vision de projet pour la commune à l'horizon 2030, soit pour les treize prochaines années. Composé de quatre axes, trois d'entre eux sont concernés par l'exigence de la réduction de la consommation foncière. C'est donc éminemment un sujet d'importance capitale du projet communal pour les douze prochaines années.

L'axe 1 traite de l'évolution démographique et s'intitule « Promouvoir une évolution démographique raisonnée pour limiter le gaspillage de l'espace », le ton est donné, une réduction de la consommation foncière ne pourra se faire que si l'évolution démographique est maîtrisée, comme dit ici « raisonnée ».

**Figure 26. Evolution et prévision démographique basée sur la croissance démographique de la commune sur la période 1999-2009.** Sources : Données INSEE et communales



Les perspectives démographiques définies par les élus sont basés sur un taux de croissance annuel de 1,6% correspondant à celui observé sur la commune entre 1999-2009.

La prévision démographique est de 1753 habitants à l'horizon 2030 : c'est donc une dynamique démographique poursuivie avec 392 habitants supplémentaires, traduisant le l'attractivité démographique de la commune. Cette attractivité n'est pas anodine, comme nous l'avons traités lors la Première Partie, le «front pionnier démographique» , l'onde de cette dynamique en quelque sorte dont l'épicentre est la métropole

Toulousaine, touche le saint-gaudinois, comprenant la commune de Labarthe-Rivière.

En outre, voilà ce que projette l'axe 1 :

- Proposer 170 logements supplémentaires à l'horizon 2030 : constructions neuves et logements vacants, avec la prise en compte d'une tendance nationale : le desserrement de la taille des ménages
- Favoriser la remise sur le marché d'une partie des logements vacants : remise en service de 15% du parc vacants, soit 9 unités.
- Libérer près de 20 ha à l'urbanisation : 160 constructions neuves, densité minimale
- Diversifier l'offre d'habitat en vue de renforcer la mixité sociale : trajectoire résidentielle, habitat locatif...

C'est donc un vrai plan de rationalisation, contrastant sévèrement avec le laisser-aller béat précédent. Mais ce n'est pas fini, puisque l'axe 2 traite de l'organisation du développement

urbain et de la préservation de la forme urbaine du bourg, s'intitulant « Préserver la qualité architecturale et la forme urbaine du bourg et organiser le développement urbain ». Les actions de l'axe 1 :

- Conforter l'image du bourg centre en protégeant le patrimoine bâti existant : cohérence du paysage bâti, action sur l'existant...
- Urbaniser le bourg de Labarthe-Rivière selon les limites naturelles et structurelles : urbanisation en linéaire des grands axes de circulation à réfréner
- Densifier les zones déjà urbanisées à proximité du bourg : OAP, maillage et greffe urbaine
- Conforter dans leurs limites les espaces de densité plus faible et combler quelques dents creuses
- Vers un urbanisme durable : densité minimale de 8 à 12 logts/ha, objectif de modération foncière de 55% par habitation

Ici aussi, après avoir traité de la croissance démographique et urbaine dans l'axe 1, l'axe 2 souligne la volonté de planifier de manière organisée l'urbanisation pour les douze prochaines années dans le sens d'une réduction conséquente de la consommation foncière. (Cesser une urbanisation linéaire, densification en priorité les zones adjacentes au bourg, une densification de 8 à 12 logements par hectare contrairement à une densification de 5 logements/ha observée la dernière décennie...).

L'axe 3 traite également d'un maillage à effectuer entre les secteurs prévus à l'urbanisation et les secteurs déjà urbanisés, passant par la confortation des commerces de proximité et services déjà présents sur le territoire, ainsi que les équipements publics. Les liaisons douces sont toujours privilégiées dans une planification urbaine actuelle, elles font partie de la « philosophie de resserrement urbain ».

Enfin l'axe 4 s'intitulant « Maintenir l'activité agricole et préserver l'environnement naturel et paysager de la commune », met l'accent sur les espaces agricoles et naturels, une valorisation qui faisait jusqu'alors défaut dans la conception de l'urbanisme de Labarthe –Rivière auparavant. Ces espaces ont pris toute leur place dans la planification urbaine et ne sont plus considérés une réserve foncière à bâtir mais bien comme des espaces aux fonctions propres, nécessaire à un équilibre durable du développement urbain de la commune. Ainsi les trois points qui constituent cet axe sont :

- La préservation des espaces agricoles à fort potentiel agronomique sur l'ensemble du territoire communal : objectif de modération foncière, définition et gestion d'espaces de transition ...
- La préservation et la mise en valeur l'identité rurale et permettre une diversification vers l'agro-tourisme : protection du petit patrimoine rural, changement de destination du bâti...
- La préservation de l'espace et de l'environnement naturel : Milieux emblématiques (ZNIEFF, Natura 2000), boisements au Nord et au Sud, maintien des haies, intégrité trame bleue, développement des énergies renouvelables.

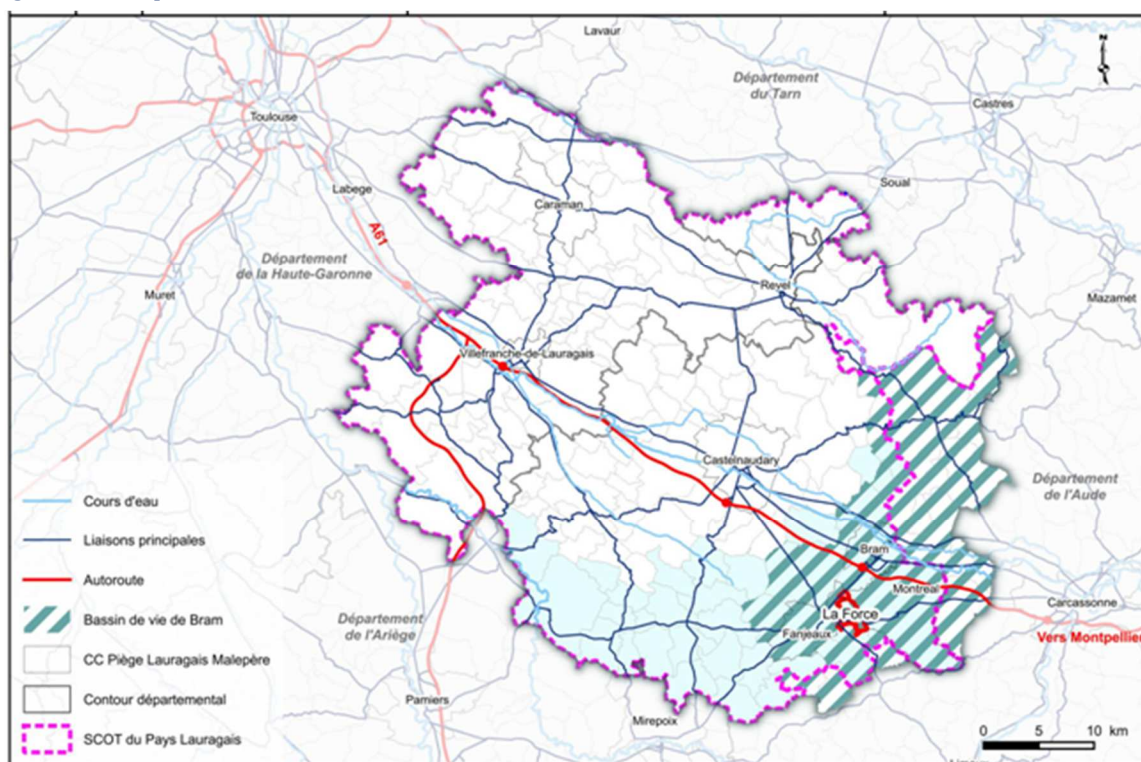
L'exemple d'élaboration du PLU de Labarthe-Rivière illustre une véritable rupture avec l'urbanisme d'antan, réglementaire uniquement (en témoigne le document du POS), dénué de tout projet et de vision, un urbanisme irresponsable par rapport aux enjeux qu'impliquent la consommation foncière (*voir Première Partie*). Cependant, et cela est compréhensible, les élus communaux et l'administration communale n'ayant pas toujours le recul nécessaire sur la question de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols, ni les compétences d'ingénierie territoriales afin d'organiser une planification urbaine responsable, ont finalement eu raison de l'intervention de l'Etat qui fixe des seuils maximaux de consommation foncière par le biais de ses administrations et ses instances déconcentrées, à savoir la Direction Départementale des Territoires (DDT) et cet outil récent préfectoral, très arbitraire mais redoutablement efficace : la CDPENAF.

Néanmoins cet arbitraire qui peut certes se révéler efficace et salvateur dans une certaine mesure, est parfois mal compris voir pas compris du tout par les propriétaires qui voient leur terrain déclassé en termes de valeur foncière « pécuniaire », à Labarthe-Rivière, c'est 120 hectares qui vont cesser d'être constructibles, et revenir au prix du foncier agricole. Autant dire, qu'un certain nombre de propriétaires n'ont pas perçu cette mesure avec beaucoup d'enthousiasme. Cela constitue une des problématiques persistantes les plus remarquables, que j'ai pu rencontrer à l'occasion de mon stage au bureau d'études UrbaDoc. Il y en a d'autres, plus « sous-jacentes », que j'ai eu l'occasion de constater aussi lors des réunions avec les personnes publiques associées (PPA) ou encore une réunion de présentation de diagnostic aux élus. Que nous abordons dans cette deuxième sous-partie.

## II. La difficile conciliation des acteurs pour une rationalisation foncière, quelles sont les problématiques persistantes et récurrentes ?

La rationalisation foncière implique une contrainte en termes de choix des nouvelles terres destinées à être urbanisées que doit s'astreindre les élus. En effet, la forte réduction de la consommation foncière peut devenir un choix cornélien pour les élus confrontés parfois à l'incompréhension de la population communale, et même des élus dans certains cas. Cette incompréhension s'explique pour plusieurs raisons, légitimes dans le sens où ce sont des intérêts d'ordre économique et de développement qui sont en jeu. Nous présenterons le cas de la commune de La Force dans le Lauragais audois, où j'ai pu en effet élaborer en partie le diagnostic du PLU en cours d'élaboration de la commune en question.

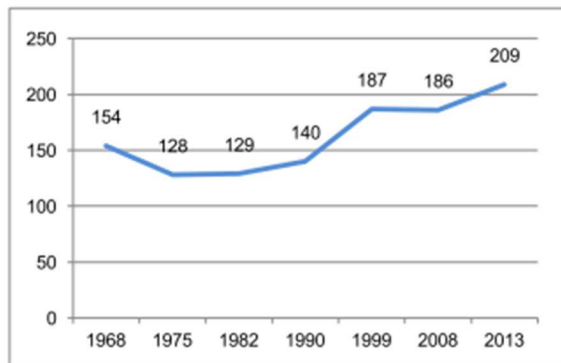
Figure 27. Inscription territoriale. Réalisation : UrbaDoc, 2016



Une problématique de taille est survenue lorsque la commune, soucieuse de se développer dans le respect de son zonage définie lors du précédent PLU, a atteint le seuil, le quota en quelque sorte, de nombre d'habitants accueillis et de logements construits dans la commune imposés par le SCoT du PETR (Pôle d'équilibre territorial et rural) du Pays Lauragais, après qu'un lotissement soit sorti de terre. En effet lorsqu'une commune a atteint ce seuil défini par le SCoT, celle-ci est bloquée, elle ne peut délivrer davantage de permis de construire au-delà du seul qui lui a été consigné. Bien heureusement le SCoT Lauragais est en cours de révision, car La Force n'est pas un cas isolé, d'autres communes connaissent le même sort, ou alors s'en approchent dangereusement. La problématique d'une dynamique démographique forte est effectivement commune à l'ensemble du Lauragais dans les aires urbaines de Carcassonne, Castelnaudary et Toulouse qui se jouxtent petit à petit.

- Une dynamique démographique forte se reflétant sur la construction de logement

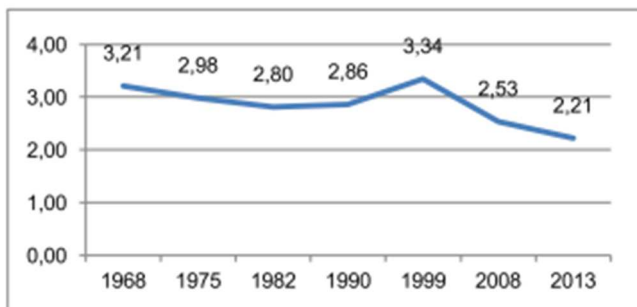
Figure 28. Evolution de la population à La Force. Source : INSEE, 2013



La Force est un petit village, la densité y est faible comme dans de nombreuses communes rurales. Le nombre d'habitants qui y vivent a diminué jusque dans les années 1970, et n'a depuis cessé d'augmenter. Cette progression a été rapide, passant de 129 habitants en 1982 à 187 en 1999. Depuis, la population a augmenté dans de moindres proportions puisqu'entre 1999 et 2008 elle a stagnée, ce qui explique que la variation annuelle est faible, mais cette

évolution a ensuite repris de manière vigoureuse. La variation annuelle de population est ainsi de 0,80% entre 1999 et 2013 alors qu'entre 2008 et 2013, elle est de 2,36. La dynamique est donc très différente selon les périodes. La reprise démographique est récente puisque la commune a connu une forte arrivée de population à partir des années 1990. Aujourd'hui, La Force compte 209 habitants, plus qu'en 1968 (données INSEE), mais en réalité elle avoisine plus les 300 habitants en 2017.

Figure 29. Evolution de la taille moyenne des ménages à La Force. Source : INSEE, 2013

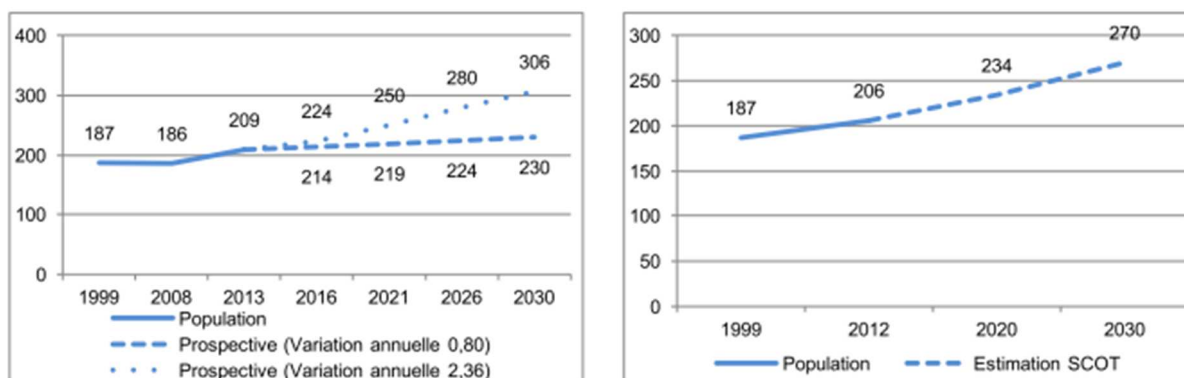


L'évolution de la taille des ménages conforte un vieillissement de la population. En effet alors que la taille des ménages était de 3,34 en 1999, elle n'est plus que 2,21 en 2013. Ceci est en majorité la conséquence à la fois des jeunes ménages qui ont avancé en âge et qui ont leurs enfants qui ont quitté le

foyer, mais aussi des plus de 60 ans qui sont plus nombreux et qui vivent davantage seul mais aussi l'arrivée de jeunes ménages (des couples le plus souvent) avec peu ou pas d'enfants. Cette tendance s'est néanmoins enraillé depuis que de nouveaux ménages se sont installés entre 2013 et 2017, malheureusement nous ne disposons pas de données plus récentes.

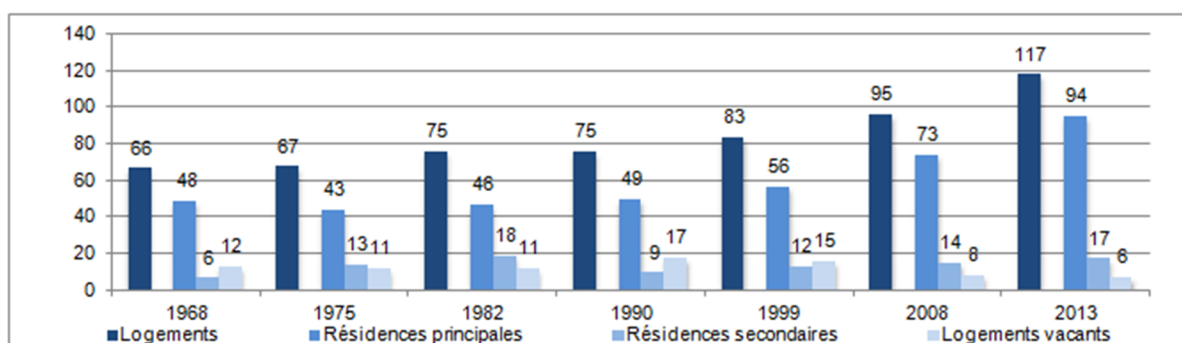
Figure 29 & 30. Prospectives démographiques de La Force, respectivement selon le fil de l'eau<sup>25</sup> (à gauche) et selon le SCoT (à droite)

<sup>25</sup> Le calcul au fil de l'eau correspond à une variation de la population linéaire qui se base sur la variation qu'a connue la commune précédemment. On constate donc l'augmentation de la population entre 1999 et 2012, cette même augmentation est ensuite appliquée pour les 10 prochaines années



Nous ne pouvons reprocher au SCoT d'avoir tenu une prévision qui s'est révélée en-deçà de la réalité, en effet c'est même une prévision plutôt réaliste qui correspondait à la moyenne *grosso modo* entre les prospectives haute et basse du fil de l'eau.

Figure 31. Evolution du nombre de logements par type à La Force. Source : INSEE, 2013



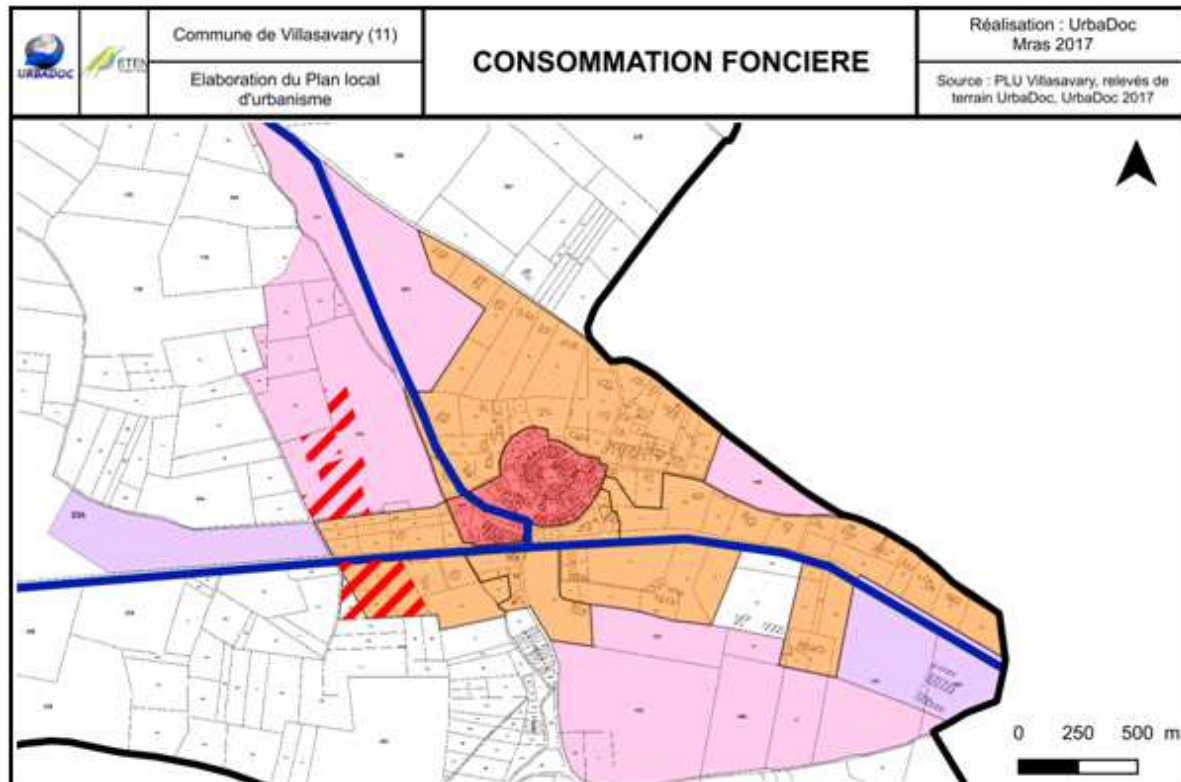
99% du parc de logement à La Force sont des logements individuels, la plupart. On notera un nombre dérisoire de logements vacants, montrant que le vieux bâti de la circulade<sup>26</sup> est encore bien occupé, et ne connaît pas d'abandons.

La croissance du parc de logements a été rapide à La Force, en particulier à partir de 1990. Avant 1990, le parc de logements n'avait que peu augmenté, suivant ainsi la croissance démographique. Depuis 1990, la production de nouveaux logements s'est accélérée faisant passer le parc de logements de 75 en 1990 à 117 en 2013. Il y a donc eu un nouveau logement produit pour moins de deux personnes alors que la taille des ménages est supérieure à 2 habitants par foyer. La croissance du parc de logements a donc été plus rapide que l'arrivée de nouveaux ménages.

En moyenne, 2 logements ont été produits par an sur la commune entre 1990 et 2013. Enfin entre 2013 et 2016 tout une zone à l'ouest été lotie sur des zones classées AU et Ub en densification (voir figure 32). Ces nouvelles maisons individuelles ne figurent pas encore dans les données INSEE.

<sup>26</sup> Caractéristique morphologique médiévale de certains bourgs languedociens, organisés autour d'un château, d'une église ou d'une tour de surveillance, qui étaient surélevées et dominaient le village et les alentours, ici en l'occurrence un ancien château, le bâti se développait de manière circulaire autour de la place forte.

Figure 32. Consommation foncière entre 2003 et 2016 à La Force. Réalisation : UrbaDoc, 2017



Le parc de logements a très fortement augmenté depuis 1968 (*voir figure 31*). Mais cette augmentation a été accélérée depuis 1999. Ce parc de logements est donc récent et s'est réalisé essentiellement selon le mode privilégié aujourd'hui : le pavillonnaire. Cette tendance suit donc celle des bourgs ruraux. Ce type d'urbanisation est très consommatrice d'espace. Ainsi 15 logements ont été créés entre 1999 et 2016, consommant 2,13 hectares. La consommation moyenne par habitation a donc été sur cette période de 1400m<sup>2</sup> en moyenne par habitation. Cette consommation est raisonnable. Cette taille a pu être maîtrisée du fait de la production de logements via des opérations de lotissements qui ont par ailleurs permis de créer des extensions organisées.

Les nouvelles constructions se sont concentrées autour du centre-bourg. Les entités éparses sont assez nombreuses mais aucune nouvelle habitation ne s'est faite sur ces secteurs. La consommation foncière s'est effectuée à l'ouest du centre bourg, à moitié sur une zone à urbaniser et une autre sur une zone déjà urbanisée.

Il s'agit d'un nouveau lotissement, entièrement desservi par les réseaux (assainissement, eau, électricité) et doté d'une protection incendie. (borne placée au centre du nouveau lotissement).

En somme, nous sommes ici dans un cas où le zonage du PLU n'était en fin de compte pas adéquat par rapport aux quotas démographiques et de logements du SCoT du Pays Lauragais. Cette problématique de perspectives inadéquates par rapport à une dynamique démographique, qui s'est révélée plus forte ces cinq dernières années dans la plaine lauragaise, montrent les limites du système de planification territoriale où le document qui prévaut sur le PLU, c'est-à-dire le SCoT, rajoute de la lourdeur et de l'inertie quant aux adaptations de la planification urbaine face aux nouvelles dynamiques démographiques.





## **TROISIEME PARTIE**

---

**L'action du bureau d'études : une méthodologie rigoureuse et scrupuleuse au service de la préservation de la consommation foncière.**

Dans cette troisième partie, nous allons étayer la méthodologie du bureau d'études ainsi que sa démarche, dans le but de la réduction de la consommation foncière. Comment il définit les potentiels de densification ? Comment choisir les nouvelles zones à urbaniser ? Quelle confrontation aux enjeux environnementaux, agricoles et patrimoniaux ? Et bien sûr comment équilibrer les compromis entre élus, et parties prenantes ? Tel est le travail, le cœur de métier du chargé d'études en planification urbaine. C'est ce que nous allons aborder dans cette troisième et dernière partie.

## **I. La densification urbaine : premier travail de rationalisation de la consommation foncière, l'exemple de Villasavary (Aude)**

### **1. La méthodologie par l'édification de l'enveloppe urbaine : cœur de métier du chargé d'études de l'urbaniste.**

L'enveloppe urbaine est un peu ce qu'est l'unité urbaine à l'échelle parcellaire, à toute petite échelle. Comment séparer l'agglomérat du bâti et le reste (parcelles agricoles, friches, bois...) ? C'est un travail absolument fondamental afin de densifier cette enveloppe à l'intérieur de laquelle le caractère urbain sera renforcée, cela afin d'éviter de la consommation foncière sur du foncier agricole ou naturel à l'extérieur de l'agglomération. Il n'existe pas de définition statistique ou établie officiellement par une quelconque institution, c'est à la discrétion des méthodologies de chaque bureau d'études, à partir desquelles ils bâtissent leur analyse en termes de densification urbaine et de zonage urbain. Le bureau d'études a pris le critère suivant pour définir l'enveloppe urbaine : c'est la zone urbanisée à condition qu'il n'y ait pas de discontinuité. La discontinuité est fixée à un seuil minimal de 100 mètres entre deux bâtiments. L'enveloppe urbaine est tracée en respectant le contour des parcelles afin de faciliter par la suite la délimitation des potentiels pour des raisons pratiques évidemment. Il peut parfois y avoir quelques « dérogations » au cas par cas pour rendre l'enveloppe urbaine cohérente et pertinente au regard de l'analyse.

Aussi au sein d'une enveloppe urbaine, comme nous avons pu le voir précédemment au cours de nos exemples variés, il existe diverses densités de bâti, différentes morphologies urbaines :

-le bourg historique ancien, datant souvent de l'âge médiéval mais ayant pu avoir une extension également sous la renaissance, voir jusqu'à la Révolution. Le bâti est resserré, et accroché à la voirie, les rues sont parfois étroites, la densité du bâti est compacte. Généralement cela est classé Ua dans le zonage.

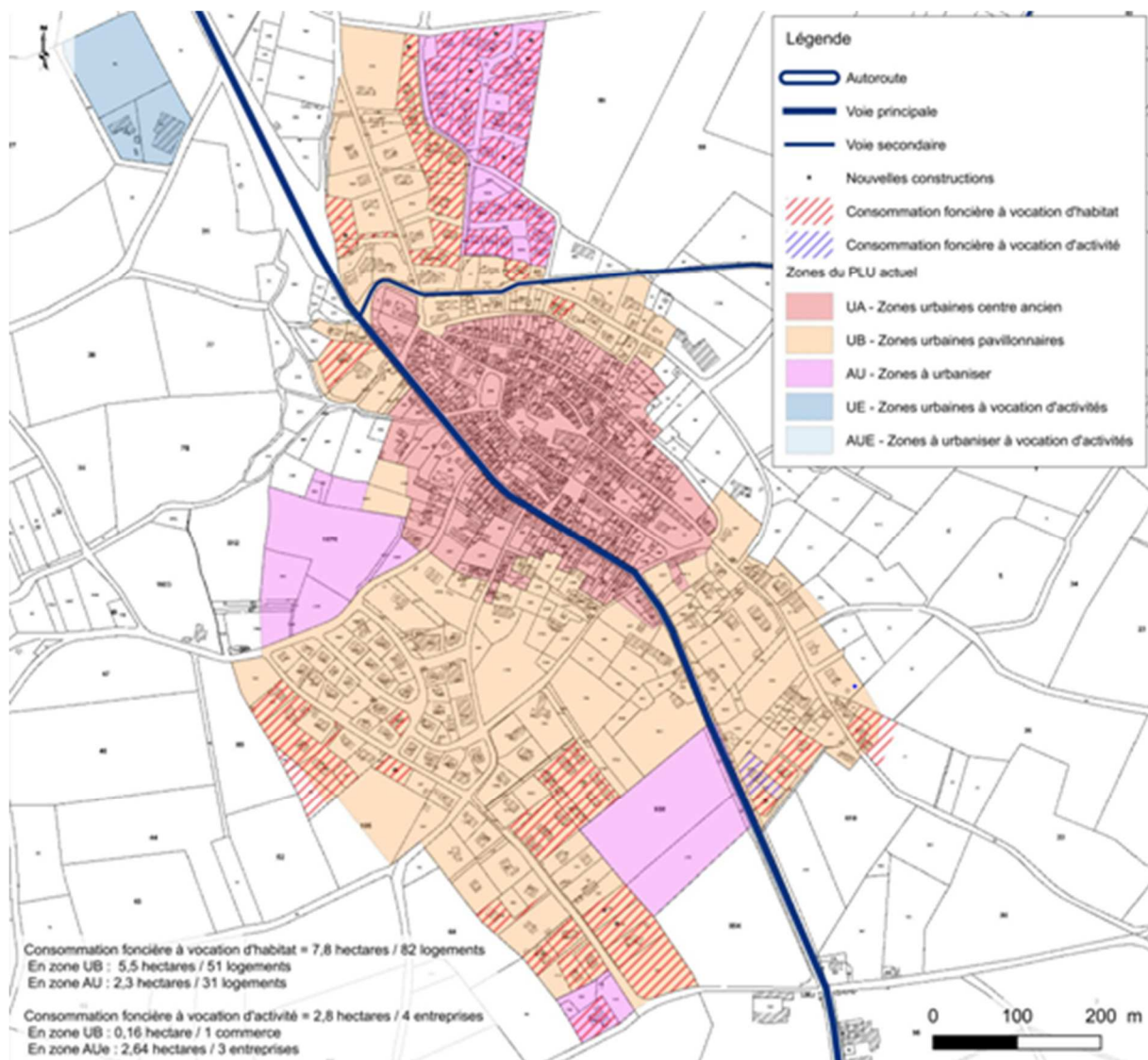
-Les faubourgs peuvent être associés au bourg ancien, souvent datant du XIX<sup>ème</sup> siècle (d'après la Révolution pour les petites communes) et du début du XX<sup>ème</sup> siècle, les caractéristiques se ressemblent : mitoyenneté, prolongement du bourg, accrochage à la voirie, densité assez élevée. Tout dépend de l'adéquation avec le bourg. S'il n'y a pas de rupture réelle avec le bourg dans les caractéristiques du bâti c'est classé en zone Ua.

-Les zones Ub correspondent généralement à l'extension urbaine récente mais, moins dense que le cœur ancien ou les faubourgs, mais assez resserré tout de même. Cela peut être un lotissement.

-Les zones Uc, correspondent généralement à une urbanisation à la densité beaucoup plus lâche, souvent elles correspondent à une urbanisation diffuse, désordonnée, éparse et linéaire. La taille des parcelles est hétérogène. Il n’y en a pas à Villasavary qui n’a pas connu une urbanisation de cette sorte là, mais un cas emblématique que nous avons vu précédemment est Labarthe-Rivière.

-Quant aux zones d’activité, il n’est pas souvent pertinent de les sous-catégoriser en milieu rural ou périurbain. Elles composent néanmoins le tissu urbain et font partie intégrante de l’enveloppe urbaine si elles remplissent le critère de définition au même titre que tout autre type d’urbanisation.

**Figure 33.** Carte de la consommation foncière à Villasavary entre 2003 et 2016 et du zonage du PLU actuel. *Réalisation :* UrbaDoc



La carte de ci-dessus nous montre l’actuel zonage du PLU de Villasavary , l’enveloppe urbaine est donc constituée des zones UA et UB ici classées respectivement centre ancien et zones urbaines pavillonnaires, (la zone UE est ici exclue car il y a discontinuité par rapport au reste du bourg. On peut y adjoindre toutes les parcelles des zones AU (à urbaniser) qui ont été consommées, à

Villasavary (hachures rouges et bleues). Il s'agit de 2,3 hectares qui ont englobés à l'enveloppe urbaine, selon la méthodologie du bureau d'études UrbaDoc.

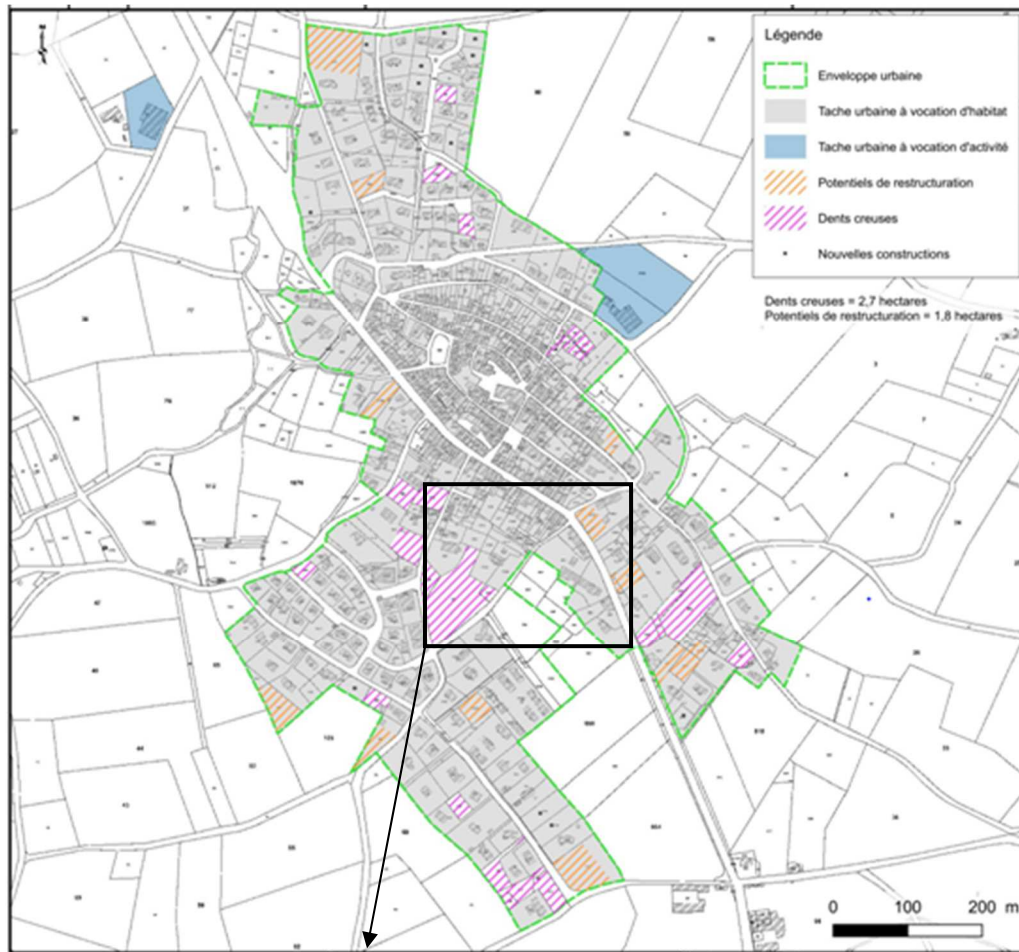
## **2. Le zonage des potentiels de densifications : le travail essentiel de la rationalisation foncière.**

C'est la deuxième étape après avoir tracé l'enveloppe urbaine et catégorisé les zones urbaines, il est temps de repérer tous les potentiels de densification qui se situent évidemment à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. En dehors de celle-ci il s'agit de nouvelles zones à urbaniser (UA), c'est-à-dire des terres considérées comme agricoles ou naturelles et vouées à être consommées.

Au sein du bureau d'études UrbaDoc nous distinguons deux types de potentiel de densification urbaine : les « dents creuses » et potentiels de restructuration.

- Les **dents creuses**, comme son nom l'indique est une métaphore explicite qui fait référence à l'odontologie : une dent, c'est-à-dire une enveloppe, et creuse, c'est-à-dire vide. Dans l'urbanisme, une dent creuse est une parcelle non bâtie mais qui est incluse dans l'enveloppe urbaine. C'est-à-dire que la surface non bâtie est suffisamment petite pour qu'il n'y apparaisse pas de discontinuités entre les espaces urbanisés. Autrement dit, il s'agit d'enclaves ou de « tâches » dans l'enveloppe urbaine, elles constituent principalement ce que l'on appelle le mitage urbain, les dents creuses mitent donc l'enveloppe urbaine. Les dents creuses sont donc classées comme étant des potentiels de densification mobilisables. Néanmoins, comme toute mobilisation de foncier reste compliquée pour diverses raisons (refus du propriétaire de mise à la vente, prix, nombreux propriétaires héritiers pouvant compliquer un accord, une négociation, et cætera), nous appliquons dans nos calculs de potentiel mobilisable, une rétention foncière de 50%. Nous estimons qu'à l'horizon 2030 (année-échéance choisie pour remplir les objectifs du PLU) la moitié des dents creuses peuvent être mobilisables, par des acteurs privés (promoteurs immobiliers, simples particuliers, entreprises...), ou par des acteurs publics comme la commune qui voudrait édifier des équipements publics par exemple.
- Les **potentiels de restructuration** : Terme moins métaphorique que le prédécesseur, mais plus technique, un potentiel de restructuration est un fond de jardin dont la surface est suffisamment grande pour pouvoir y bâtir au moins une maison individuelle. Ce fond de jardin doit être également accessible depuis la voirie existante, autrement dit il est possible de joindre la voirie au foncier en question par le biais d'une extension de voirie (publique ou privée). Si ces deux conditions sont réunies le fond de jardin est alors classé comme un potentiel de restructuration c'est-à-dire que l'on peut restructurer le fond de jardin afin d'en faire un terrain constructible. Or, la difficulté de mobilisation d'un fond de jardin est encore plus compliqué qu'une dent creuse, car très peu de propriétaires veulent se séparer de leur jardin, qui est considéré comme un atout certain en terme de cadre de vie. Par conséquent nous appliquons une rétention foncière de 75%. C'est-à-dire que nous estimons que seulement un quart des fonds de jardin soit mobilisable. Ce qui très peu.

Figure 34. Les potentiels de densification en 2017. Réalisation : UrbaDoc, 2017



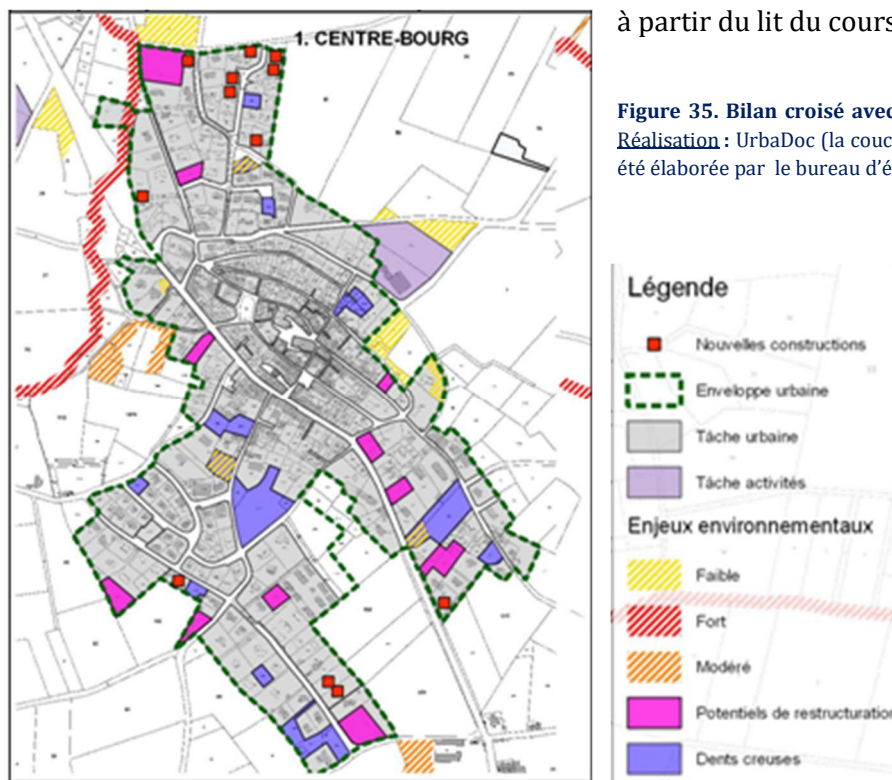
Ci-contre, une photo aérienne avec une dent creuse et un potentiel de restructuration mieux représenter à quoi peut ressembler une dent creuse et un potentiel de restructuration. Tout ce qui est hachuré (voir figure 34) constitue donc l'ensemble du potentiel de densification. Toute urbanisation qui se ferait donc à l'intérieur de l'enveloppe urbaine par la

densification urbaine serait donc une économie en terme de consommation foncière à l'extérieur de l'enveloppe urbaine sur des terres agricoles, des friches ou des espaces naturelles. Cela évite ainsi l'étalement urbain et le coût engendré par celui-ci (d'investissement : extension du réseau électrique, d'eau, de voirie, etc et de fonctionnement...).

### 3. Les bilans croisés : une confrontation nécessaire des potentiels de densification aux enjeux environnementaux

Il est nécessaire de confronter les potentiels de densification aux enjeux environnementaux. En effet, dans le cadre d'une planification urbaine qui s'inscrit dans le cadre du développement durable, le développement de l'urbanisation d'une commune doit tenir compte de l'environnement naturel. Les dernières lois en matière d'urbanisme ont notamment renforcé la question environnementale en la plaçant au cœur des paramètres de la planification urbaine et notamment depuis la loi Grenelle II en 2010 avec l'introduction des zonages des continuités écologiques, appelées trames vertes (pour les espaces boisés principalement) et bleues (pour les zones humides, cours d'eau etc.) dans l'élaboration des PLU(i) et des SCoT. Concernant ce dernier point, le bureau d'études UrabDoc sous-traite l'étude environnementale dans le diagnostic, tel que le zonage de la trame verte et bleue et des enjeux environnementaux, à un autre bureau d'études plus spécialisé dans la question écologique et environnementale : **ETEN Environnement** basé à Montauban.

En revanche UrbaDoc se chargeait de confronter les zonages traitant de la question environnementale avec les zonages de planification urbaine à proprement parler. Nous appelons cette confrontation : « bilan croisé », que nous insérons en fin de diagnostic. Nous estimons que lorsque sur une zone les enjeux environnementaux sont forts, voire très forts, nous nous refusons à classer la zone comme un potentiel et préférons laisser la zone telle quelle afin de la préserver de l'urbanisation. Ces enjeux environnementaux se traduisent par une riche biodiversité et un écosystème intéressant, c'est le cas notamment dans les zones humides ou autour des cours d'eau dotés d'une ripisylve arborée et riche. Généralement les élus comprennent et sont sensibles à l'argument environnemental. Par ailleurs peu de potentiels de densification sont soumis à des enjeux forts ou très forts, cela est assez rare et quand il s'agit de cours d'eau (cas le plus fréquent), il existe une règle d'inconstructibilité de 10 mètres minimum à partir du lit du cours d'eau.



Cependant, les potentiels de densification, bien qu'il doive être la priorité de toute urbanisation future, ne sont pas faciles à mobiliser comme nous l'avons vu (*voir sous-partie I.1.*) et surtout ils ne suffisent pas le plus souvent à la construction de tous les logements nécessaires au développement démographique d'une commune. C'est alors qu'il faut délimiter de nouvelles zones à urbaniser (les zones AU) dans le règlement graphique, mais avant de délimiter de la parcelle près le choix des nouvelles zones AU dans le règlement graphique du PLU, il faut repérer les zones propices à l'urbanisation, c'est ce que nous allons aborder dans cette deuxième sous-partie.

## **II. Le choix des nouvelles zones à urbaniser des espaces agricoles et naturels : une démarche pédagogique de conseil et de concertation auprès des élus**

### **1. Des communes soucieuses de leur développement et de la préservation de leur cadre de vie face aux nombreux intérêts privés (entreprises, agriculteurs, industriels, promoteurs, particuliers, etc.).**

Les élus sont les interlocuteurs légitimes devant leurs administrés concitoyens. Ce sont eux qui portent le projet communal du PLU et approuvent le PLU lors de la délibération du conseil municipal. Ils doivent donc rendre des comptes pour cela. Le bureau d'études n'a aucune responsabilité pénale ou politique, ni de légitimité à propos des PLU élaborés, le rôle d'un bureau d'études d'urbanisme est rôle d'expert, de conseil et d'ingénierie, uniquement. Ceci dit ces derniers ont aussi un rôle *de facto*, puisqu'ils ont forcément une influence dans l'orientation du projet et la présentation du diagnostic et par conséquent de la réglementation des sols à la fin et des conséquences que cela impliquent. C'est une responsabilité plutôt éthique, une certaine déontologie que doit avoir l'urbaniste pour porter quelques valeurs citoyennes et morales, de clairvoyance et bon sens dans leur travail auprès des élus municipaux. Chacun appréciera à son juste avis du rôle, de la responsabilité morale et déontologique que doit avoir un bureau d'études auprès des élus dans la conception des documents d'urbanisme.

Lors des observations pendant le stage, j'estime qu'UrbaDoc a pour sa part une philosophie de bienveillance et de conciliation entre les différents acteurs dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ainsi au cours des quelques réunions (réunion de présentation de diagnostic, réunion avec les personnes publiques associées, ou encore réunion publique de présentation du projet) auxquelles j'ai pu assister, ont montré que les élus étaient soucieux de développer leur commune et de préserver leur cadre de vie tout en jugulant les nombreux intérêts privés qui se manifestaient entre les entreprises, les agriculteurs, les industries minières, les promoteurs, les particuliers, et cætera.

Les communes les plus rurales et les plus petites ont tendance à se soucier davantage de leur développement, car elles voudraient avant tout pouvoir se doter d'équipements publics et de services que l'on sait de plus en plus rares dans les milieux ruraux (*Voir Première Partie*). C'est donc un raisonnement d'économie d'échelle qui s'opère, puisqu'en effet plus la commune est grande démographiquement parlant, plus elle bénéficiera de recettes fiscales issues des taxes locales mais aussi des dotations de l'Etat issues du système national de péréquation (appelées dotations globales de fonctionnement). Le cadre de vie est dans une moindre mesure une

priorité car si la commune est de petite taille et s'inscrit dans un milieu très rural, le cadre de vie ambiant est suffisamment intact pour être un sujet de préoccupation.

En revanche pour les communes un peu plus importantes (à partir de 3000 – 5000 habitants), les communes sont généralement dotées d'équipements publics et de services (privés ou publics) qui répondent à la globalité des besoins du quotidien (transports publics et scolaires, écoles primaires, voire collèges ou lycées, commerces, bureaux de poste, casernes de gendarmerie, caserne de pompiers, centres des impôts, centres médical, équipements sportifs et de loisirs, etc). Par ailleurs, une commune de cette taille peut connaître déjà des désagréments, des nuisances sonores et visuelles, dus à la concentration de population, comme la circulation automobile qui ne facilitent pas les modes doux, ou encore la dégradation paysagère. C'est donc le cadre de vie qui est privilégié.

La commune de La Force (239 habitants en 2016) située à proximité des aires urbaines de Caracssonne et Castelnaudary, dans le sillon lauragais tout proche de l'autoroute, où j'étais emmené à établir le compte-rendu de la réunion de présentation du diagnostic auprès des élus, en date du 10 mars dernier, Monsieur le maire Richard Robert a évoqué notamment le maintien de l'école. L'école primaire de La Force qui compterait 30 élèves à la rentrée 2017 soit une augmentation de 8 élèves par rapport à l'an passé, et anticipe déjà sur l'élaboration du PADD en précisant de mentionner cette volonté de maintien de l'école dans le projet communal. Pour cela il faut une bonne santé démographique et attirer de jeunes ménages. Or d'après les propos du maire, les jeunes ménages primo-accédants qui souhaitent habiter à La Force ou aux alentours, recherchent des maisons individuelles avec des grands terrains (minimum 2000-2500 m<sup>2</sup>), ce qui n'est absolument pas préconisé, comme lui a rappelé un fonctionnaire de la Direction Départementale des Territoires de l'Aude. On notera ici, une première divergence entre les injonctions de l'Etat et la commune, déjà à l'état de présentation du diagnostic sur la densité des futures zones à urbaniser. Néanmoins dans ce cas ci, la volonté du maire et des élus de vouloir développer démographiquement la commune n'est pas motivée par l'implantation de commerces de proximité. En effet, le maire de La Force est un ancien boucher à Fanjeaux (commune adjacente qui est un pôle de services) et affirme qu'une commune de moins de 1000 habitants ne peut pas voir l'implantation de commerces. Les élus s'inquiétaient déjà également du fait que la CDPENAF puisse « retoquer » d'éventuelles zones à urbaniser. Une autre discorde qui illustre la difficulté de la densification cette fois-ci, est le fait que deux propriétaires au nord de la commune étaient prêts à céder une partie de leur terrain afin que les potentiels de restructuration puissent être mobilisables. Or pour cela il était nécessaire de tirer les réseaux d'assainissement, de tout-à-l'égout, cependant cela impliquait le fait qu'obligatoirement d'autres propriétaires se rattachent au réseau d'assainissement, ce qui a provoqué désaccords et réticences et donc impossibilité pour le moment de pouvoir mobiliser ces potentiels de restructuration.

Au cours des autres réunions d'autres communes, d'autres divergences d'intérêts de même type se manifestaient et cela contribuent évidemment aux choix des zones à urbaniser. La difficulté du consensus et la complexité de l'anticipation du choix des nouvelles zones à urbaniser dans un projet, pouvant se révéler stratégique par la suite puisque les parcelles sont alors beaucoup plus facilement et rapidement mobilisables, complexifie les choix des élus des nouvelles zones à urbaniser, sans compter les adjonctions de l'Etat... C'est dans ce genre de cas de figure que la capacité de persuasion, de négociation et des qualités charismatiques mais aussi la bonne connaissance d'un bon réseau, sont des qualités non négligeables pour un maire.



## 2. L'exemple du PADD de Vianne dans les choix des nouveaux secteurs à urbaniser.

Le PADD définit les nouvelles zones à urbaniser (AU) de manière schématique, puisqu'il s'agit d'une pièce du PLU non opposable. Toutefois le projet communal doit définir au préalable dans le projet les zones où sont susceptibles d'être constructibles. Et finalement comme pour les potentiels, nous établissons des enjeux environnementaux, paysagers, agronomiques et patrimoniaux, cette fois-ci à l'échelle communale. La superposition de plusieurs enjeux, doit tenir compte des priorités. Nous dirons que globalement la première priorité de la prise en compte des enjeux, est celui des terres agricoles à fort potentiel agronomique (des terres irriguées par exemple), dont le rendement est plus élevé que la moyenne.

Figure 36. Le diagnostic, Vianne en 2016. Réalisation : UrbaDoc, 2016



De nombreuses contraintes en termes de prescriptions et de servitudes sont présentes sur le territoire communal. Elaborées par les services de l'Etat dans porter-à-connaissance (PAC), celles-ci réglementent voir prescrivent en intégralité toute construction (comme en témoigne la partie inondable jugée inconstructible de l'OAP à Vianne que nous avons présenté précédemment)

Le PADD résume brièvement les grandes lignes du diagnostic qui seront prises en compte dans le projet communal à l'horizon 2030. Les grandes lignes sont :

- **Un patrimoine bâti et naturel à préserver**, en effet Vianne est une ancienne bastide au caractère singulier et présente quelques caractéristiques patrimoniales intéressantes faisant aussi l'authenticité du bourg

- **Une commune rurale en perte de vitesse** : Vianne est un village rural, qui compte 1069 habitants en 2012. La commune a longtemps été dynamique, attirant de nombreux habitants jusqu'en 1990. Depuis, la courbe démographique a suivi la tendance inverse, passant de 1336 habitants en 1990 à 1069 en 2012. Cette

décroissance a été constante sur la période 1990 – 2012, créant un vieillissement de la

population et une baisse de la taille des ménages. En effet, la variation annuelle de la population, naturelle comme migratoire est négative, de fait l'évolution résulte de la population en place. Les soldes naturel et migratoire étant négatifs, la population en place n'est pas régénérée, elle vieillit donc naturellement. Les jeunes quittent le foyer familial, ils sont ainsi moins nombreux, et peu de jeunes ménages avec enfants viennent s'installer.

- **Une commune résidentielle et une vacance inquiétante**, le parc de logements est composé à 83% de résidences principales. Vianne est une commune nettement résidentielle, le parc de résidences secondaires est inférieur à 5%. Le parc de logements vacants a fortement évolué atteignant 12% du parc en 2012, soit 70 logements alors qu'ils n'étaient que 32 en 1990. Du fait de l'intérêt patrimonial de la Bastide, le traitement de la vacance en centre ancien est une nécessité. Il est important que le projet communal ne vienne pas conforter cette dynamique.
- **Un potentiel économique réel**, Vianne dispose de nombreux commerces et services de proximité permettant une vie confortable dans la Bastide. La proximité de villes moyennes<sup>27</sup> et d'Agen permettent de compléter cette offre. La part des établissements du commerce, des transports et des services s'élève à 45%, il s'agit du secteur le plus développé. Vianne dispose aussi de grandes surfaces anciennement économiques en entrée de ville, et au sein de la Bastide<sup>28</sup>. Pour autant elles ne sont pas toujours utilisées. Le nombre d'emplois proposés sur la commune a presque été divisé par trois entre 1999 et 2012, quand la population active a baissé de 14% seulement.
- **Des enjeux environnementaux présents**, le territoire communal est à dominante agricole, très ouvert avec peu de milieux permettant d'assurer des continuités favorables à la biodiversité au Nord de la commune. Pour autant Vianne n'est concernée par aucun zonage écologique. En revanche, trois corridors écologiques maillent le territoire sur la longueur, deux liés à la trame verte et un lié à la trame bleue, permis par un ensemble d'espaces ouverts et d'espaces boisés structurants pour la commune et complétés par un réseau de haies, de ripisylves et d'alignements d'arbres. Les milieux aquatiques, qu'ils soient souterrains ou superficiels, présentent tous une vulnérabilité sur le territoire communal. De fait, Vianne est concernée par plusieurs zonages de préservation qualitative ou quantitative qui montrent l'intérêt de ces milieux.

Ces cinq grands points sont les principaux éléments du diagnostic pris en compte par le PADD afin d'arbitrer les nouvelles zones à urbaniser.

---

27 Aiguillon, Tonneins, Port-Sainte-Marie, Casteljaloux

28 Ancienne verrerie et pépinière d'artisanat

Figure 37. Le projet, Vianne en 2030. Réalisation : UrbaDoc



Légende

- Routes
- Cours d'eau
- Tache urbaine
- Bâti
- Enveloppes urbaines à conforter - comblement des potentiels
- Secteurs à vocation d'activités
- Espace vert de loisir à créer
- Espaces à urbaniser
- Mise en valeur et confort de la Bastide
- Recentrer l'urbanisation sur les unités présentes

- Zone inondable PPRi
- Fuseau LGV - 500m
- Route à grande circulation
- ▲ Vestiges archéologiques
- Périmètres vestiges archéologiques
- ICPE
- Captage
- Monuments historiques
- Périmètre de protection autour des monuments historiques
- Sièges d'exploitation
- Périmètre de 50 et 100m autour des bâtiments d'élevage

**Une urbanisation qui prend en compte l'armature urbaine, les plus-values paysagères et les contraintes liées au territoire**

Vianne est un village de plaine, qui se situe sur les coteaux sud de la vallée, aux pentes douces, dans la vallée de la Baïse. Les espaces naturels et agricoles font aussi partie du patrimoine communal. Le projet veillera à s'intégrer au mieux aux grands paysages et à ne pas endommager des cônes de visibilité.

Le patrimoine de Vianne est bien connu, le petit patrimoine est aussi conséquent. Ces héritages, médiévaux, ruraux et paysans sont à protéger. La commune se compose d'un noyau villageois, la Bastide et de campagnes agricoles. Deux hameaux constituent des foyers d'urbanisation complémentaires au village. Ainsi, seuls quelques secteurs pourront accueillir

l'urbanisation afin d'organiser au mieux le développement de la commune et de conforter les secteurs déjà urbanisés. Les formes urbaines développées devront s'intégrer au mieux à chaque quartier.

Le projet de PLU devra prendre en compte l'ensemble des contraintes et des servitudes d'utilité publique qui grèvent la commune.

Le projet est également soucieux du cadre de vie qui l'intègre dans son projet de vie, en souhaitant par exemple rénover en 10 ans l'intégralité des équipements ludo-sportifs. Un cadre de vie de qualité est un gage d'attractivité pour la commune et donc une reprise démographique. Ainsi les secteurs voués à l'urbanisation (les tâches jaunes) sont situés aux abords de l'enveloppe urbaine. Avec une densité en moyenne de 10 logements à l'hectare pour les nouveaux secteurs voués à l'urbanisation, cela renforcera l'armature urbaine. Notons aussi que les ces nouveaux secteurs sont situés sur des terres agricoles exclusivement qui ne présentent pas de caractères agronomiques remarquables.

## Conclusion générale

L'état de la consommation foncière s'améliorera en France de manière lente mais sûre. Cette inertie est évidemment expliquée par la lenteur de la procédure d'élaboration de documents d'urbanisme couvrant les 36 000 communes de France (environ). Ceci dit, cela devrait s'accélérer dans les prochaines années avec la caducité des POS en 2017 et la stabilisation de la carte intercommunale. A moins que le nouveau gouvernement du nouveau Président de la République élu aussi cette année entreprenne des réformes importantes qui modifieraient encore la législation et la réglementation en termes d'urbanisme et plus précisément de planification urbaine, l'avancement de la planification urbaine devrait s'accroître.

L'Etat français, conscient de la question de la consommation foncière en France, de ses conséquences et des enjeux d'une préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, souhaite mieux à même mesurer cette consommation foncière plus précisément avec une méthode qui se rapproche plus de celle des urbanistes de terrain que par le biais de définition statistique de l'INSEE. C'est la raison pour laquelle le Ministère de l'Agriculture a mis en place un tout nouveau dispositif de mesure en 2016 : l'Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF). Censé mesurer la consommation foncière et produire des rapports montrant les dynamiques de consommation foncière sur l'ensemble du territoire national, cela permettrait de mieux appréhender le phénomène de l'artificialisation des sols. Cet observatoire s'appuierait principalement sur la remontée des données de la CDPENAF entre autre, c'est-à-dire une mutualisation des données fournies par chaque commission départementale. Par ailleurs l'OENAF s'appuierait également sur un autre projet de mutualisation des données, cette fois-ci, cartographiques par le biais des systèmes d'information géographique (SIG). En effet, les DDT de chaque département sont en train de numériser chaque règlement graphique des documents d'urbanisme sur leur propre service de SIG. Les bureaux d'études seront chargés de leur transmettre la réalisation de leur zonage. Ainsi cette mutualisation à l'échelle nationale de toutes les données de chaque commune telle une hiérarchie pyramidale implacable, permettrait de mieux saisir les dynamiques du phénomène par l'Etat.

La planification urbaine qui s'inscrit désormais pleinement dans une dimension de projet et de stratégie territoriale de développement, afin de mieux appréhender les dynamiques démographiques et socio-spatiales et de les anticiper, est malheureusement freinée et contrainte par la complexité des intérêts divergeant des acteurs locaux. La concertation et le compromis entre les acteurs locaux sont laissés de plus en plus sur le côté au détriment d'un interventionnisme étatique beaucoup plus important. Et si l'Etat justifie ce regain d'interventionnisme par l'urgence que posait la consommation foncière et le peu de progrès accomplis dans le domaine depuis l'instauration de la loi SRU, les exigences d'implications des populations locales dans la participation à la planification urbaine restent embryonnaires.

Les modes d'habiter et la réflexion sur un nouvel urbanisme, comme la remise en question du modèle de la maison individuelle en lotissement n'est pas réellement abordée dans le débat public. Un retour à la mitoyenneté, à la proximité relancerait sans doute le lien social d'une communauté villageoise. De même qu'une réelle politique de revitalisation des centres-bourgs et en faveur du petit commerce auraient très certainement des effets forts bénéfiques.

Malheureusement nous ne pouvons que déplorer ce manque de vision de la part de nos gouvernants depuis de trop nombreuses années.

Cette expérience au cours de mon stage au bureau d'études URBADOC fut à la fois riche et très instructive sur la façon de voir la planification urbaine telle qu'elle est conçue dans les territoires, les territoires ruraux en particulier, mais aussi une expérience agréable de par l'ambiance conviviale qui y régnait. J'ai pu appliquer avec profit mes connaissances en géographie, urbanisme et aménagement du territoire acquises lors du stage. De même que j'ai pu acquérir une polyvalence dans les compétences et des aptitudes qui constitueront sans aucun doute un atout pour l'avenir.

# Bibliographie

## Ouvrages

Jacques DONZELOT, *La ville à trois vitesses*, Editions de la Villette, 2009

Christophe GUILLY, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, éditions Flammarion, 2014

Jean-Yves AUTHIER, Catherine BONVALET & Jean-Pierre LEVY (dir.), *Elire domicile. La construction sociale des choix résidentiels*, Presses universitaires de Lyon, 2010

Oliver RAZEMON & Eric HAMELIN, *La tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ?*, éditions Rue de l'Echiquier, 2012

Jean VIARD, *Penser la nature : tiers espace entre ville et campagne*, éditions L'Aube, 1990

## Articles

Par l'observatoire des territoires du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), « Dossier France : quelle qualité de vie ? » *Carto*, n°39, janvier-février 2017

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) « Campagnes urbaines », *La revue urbanisme, Hors-série*, n°47 hiver 2013

Carole BARTHÈS & Nathalie BERTRAND, « L'échelon intercommunal dans la gouvernance des espaces agricoles », *Economie Rurale*, n°353-354, mai - juillet 2016.

Jean-Charles CASTEL, « Ville dense, ville diffuse, les deux faces de l'urbanisation », *Études Foncières*, n° 147, 2010.

Laurent CHALARD, « Dis-moi où tu habites, je te dirai comment tu vis », *L'Atlas de la France et des Français, Le Monde - La Vie, Hors-série*, 2014

Joseph COMBY, « Le logement malade du foncier », *La Revue foncière*, n°3, février-mars 2015

Charlotte DENIZEAU, Le nouveau PLU issu de la loi Grenelle II : densifier, sans s'étaler !, *Métropolitiques*, 04/04/2011

<http://www.metropolitiques.eu/Le-nouveau-PLU-issu-de-la-loi.html>

Guilhem DUPUY, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique », *Habitat Actualité - Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL)*, février 2010

Delphine GERBEAU, « Quel est désormais le rôle des Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) en matière de préservation des terres agricoles ? », *La Gazette des communes*, 19/06/2014

<http://www.lagazettedescommunes.com/239598/quel-est-desormais-le-role-des-cdcea-en-matiere-de-preservation-des-terres-agricoles/>

Sophie LEGRAS, Elsa MARTIN, Camille REGNIER, « Foncier agricole, qualité de l'eau et intervention publique », « L'échelon intercommunal dans la gouvernance des espaces agricoles », *Economie Rurale*, n°353-354, mai – juillet 2016.

Olivier RAZEMON, « Il court, il court, l'étalement urbain », *L'Atlas de la France et des Français, Le Monde – La Vie, Hors-série*, 2014

Vincent RENARD, « Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ? », *Métropolitiques*, 06/06/2011  
<http://www.metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etatement.html>

## Rapports et dossiers documentaires

Rapport de l'Observatoire des territoires 2014, Qualité de vie, habitants, territoires , édité par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), mai 2015

Robert LAUGIER, L'étalement urbain en France , Ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement, 2012

Dynamiques et inégalités territoriales, France Stratégie, juillet 2016

Marina ROBIN, Présentation des Bistrots en France , INSEE, 2013

Les députés de la XIV<sup>ème</sup> législature Mme Audrey LINKENHELD & M. Eric STRAUMANN, Rapport parlementaire de l'Assemblée Nationale, Commission des affaires économiques *sur la mise en application des titres III et IV de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* et présenté par les députés Mme Audrey Linkenheld et M. Éric Straumann, Assemblée Nationale, déposé le 25 octobre 2016

## Sitographie

**Légifrance**, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

**Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET et ex-DATAR)**, [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

**Ministère de la cohésion des territoires**, [www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)

**Ministère de la Transition écologique et solidaire**, [www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

**Ministère de l'Agriculture**, [agriculture.gouv.fr](http://agriculture.gouv.fr)

**Agreste**, [agreste.agriculture.gouv.fr](http://agreste.agriculture.gouv.fr)



**Assemblée Nationale**, [www.assemblée-nationale.fr](http://www.assemblée-nationale.fr)

**Géoportail**, [/www.geoportail.gouv.fr](http://www.geoportail.gouv.fr)

**Remonter le temps – Portail IGN**, <https://remonterletemps.ign.fr>

**Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)**, [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

**Mairie de Carbonne**, [www.ville-carbonne.fr](http://www.ville-carbonne.fr)

**Pays du Sud Toulousain**, [payssudtoulousain.fr](http://payssudtoulousain.fr)

**PETR Pays Lauragais**, [www.payslauragais.com](http://www.payslauragais.com)

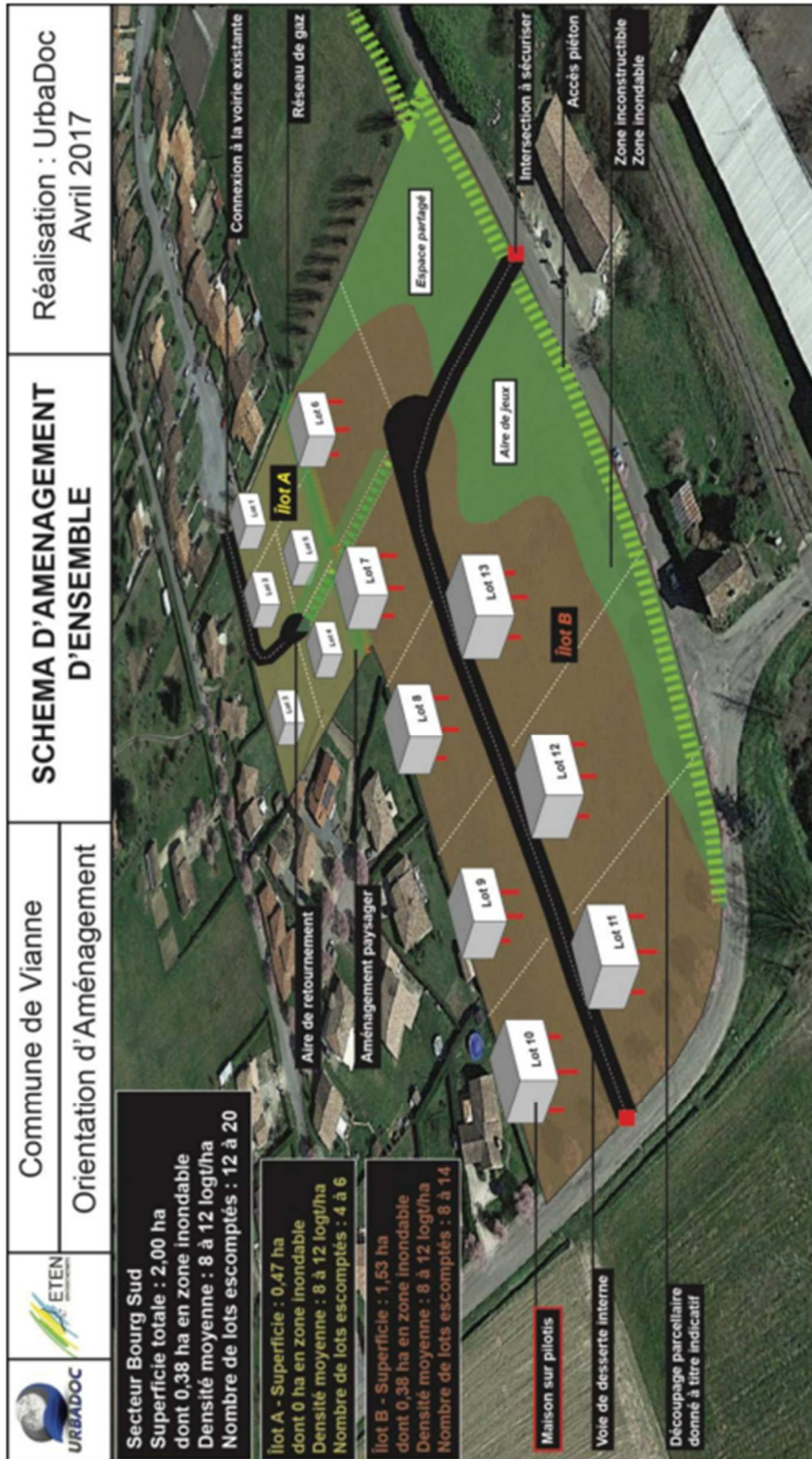
**La Gazette des communes**, [lagazettedescommunes.com](http://lagazettedescommunes.com)

**Métropolitiques**, [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu)

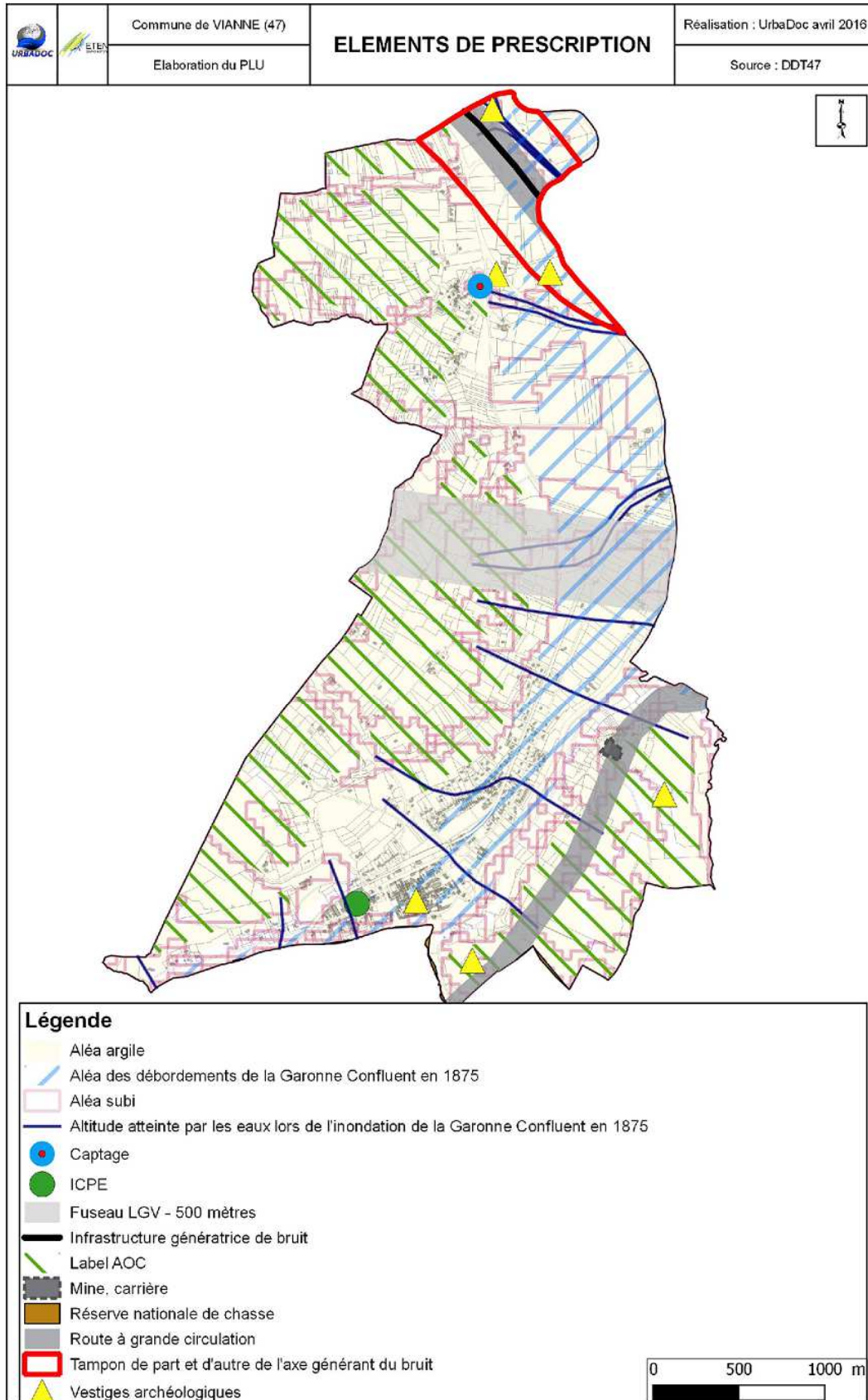


# Annexes

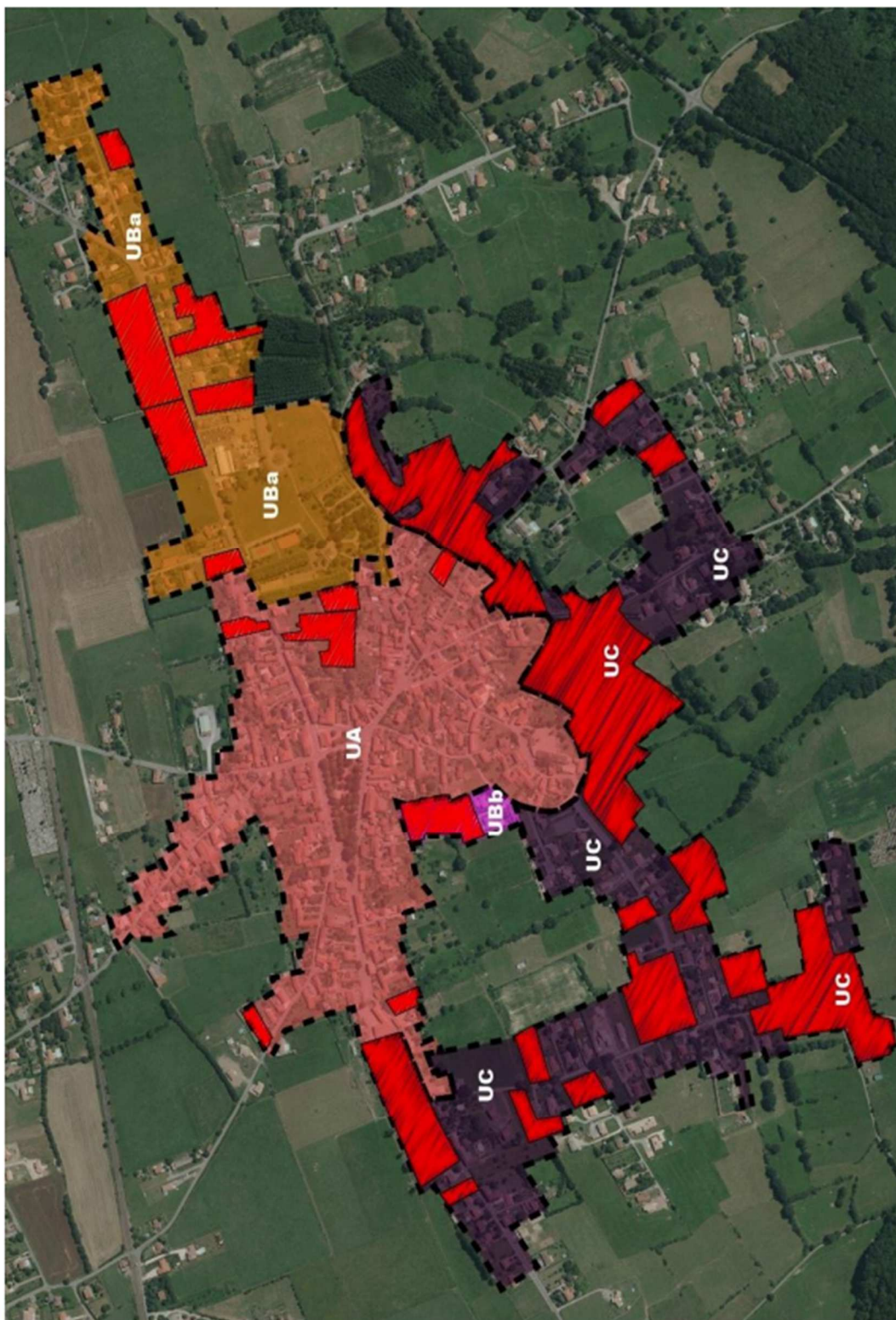
Annexe 1. Schéma d'aménagement d'ensemble de l'OAP de Vianne. Réalisation : Urabdoc – Julien GINESTET



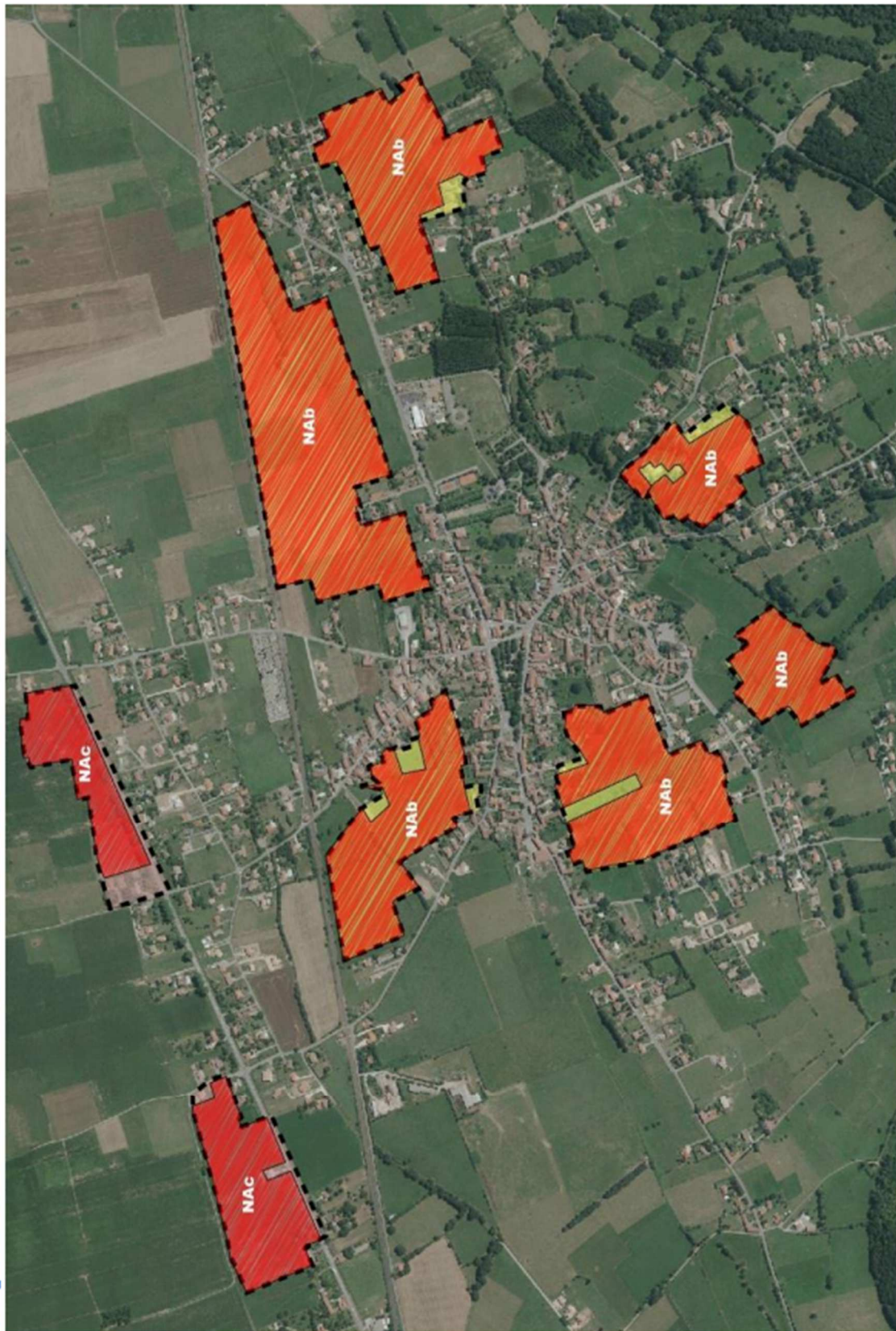
| Equipement   | Coût au m.l       | Total            |
|--|-------------------|------------------|
| <b>VOIRIE</b>  |                   |                  |
| Chaussée légère (L = 60 m – îlot A)                                      | 300 €/ m.l        | 18 000 €         |
| Chaussée légère (L = 200 m – îlot B)                                     | 300 €/ m.l        | 60 000 €         |
| <b>Chaussée légère (L = 260 m – Ensemble des îlots)</b>                  | <b>300 €/ m.l</b> | <b>78 000 €</b>  |
| <b>RESEAUX avec branchements inclus (L = 60 m – îlot A)</b>              |                   |                  |
| Adduction eau potable  | 80 €/ m.l         | 4 800 €          |
| Assainissement eaux usées  | 100€/ m.l         | 6 000 €          |
| Alimentation électrique  | 75 €/ m.l         | 4 500 €          |
| Télécommunications   | 75 €/ m.l         | 4 500 €          |
| <b>Total</b>   |                   | <b>19 800 €</b>  |
| <b>RESEAUX avec branchements inclus (L = 200 m – îlot B)</b>             |                   |                  |
| Adduction eau potable  | 80 €/ m.l         | 16 000 €         |
| Assainissement eaux usées  | 100€/ m.l         | 20 000 €         |
| Alimentation électrique  | 75 €/ m.l         | 15 000 €         |
| Télécommunications   | 75 €/ m.l         | 15 000 €         |
| <b>Total</b>   |                   | <b>66 000 €</b>  |
| <b>RESEAUX avec branchements inclus (L = 930 m – Ensemble des îlots)</b> |                   |                  |
| <b>Total</b>   |                   | <b>66 000 €</b>  |
| <b>VEGETAL</b>   |                   |                  |
| Accompagnement végétalisé boisé et planté (L = 90 m)                     | 6 €/ m.l          | 540 €            |
| <b>Coût total VRD et paysagement (îlot A)</b>                            |                   | <b>37 800 €</b>  |
| <b>Coût total VRD et paysagement (îlot B)</b>                            |                   | <b>126 000 €</b> |
| <b>Coût total VRD et paysagement (îlot A+B)</b>                          |                   | <b>164 340 €</b> |



**Les potentiels de densification en zone urbaine**



**Les potentiels restants dans les zone d'urbanisation future**



**Les potentiels de densification à l'intérieur des zones urbanisées de fait et non vouées à être renforcées**





# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sommaire</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Remerciements</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Introduction</b>   | <b>7</b>  |
| <b>PREMIERE PARTIE</b>  | <b>11</b> |
| <b>La consommation foncière en France : une problématique d'abord liée aux dynamiques sociales des territoires, néanmoins réduite grâce au cadre réglementaire.</b>                                     | <b>11</b> |
| <b>I. Des dynamiques sociales territoriales comme facteur clef de la consommation foncière</b>  | <b>12</b> |
| 1. Quid de la typologie des territoires : comment définir la consommation foncière ?  | 12        |
| 2. Des dynamiques démographiques fortes aux périphéries des métropoles contribuent à une consommation foncière soutenue   | 16        |
| 3. Des dynamiques démographiques orientées par des politiques nationales d'aménagement.   | 18        |
| <b>II. Un constat mélioratif : une consommation plus frugale des espaces agricoles et naturels depuis la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU)</b>  | <b>22</b> |
| 1. Le plan local d'urbanisme : les vertus d'une rationalisation foncière à l'échelle communale  | 22        |
| 2. La planification territoriale intercommunale : Schéma de cohérence territorial ou Plan local d'urbanisme intercommunal, quelle réelle efficacité ?   | 24        |
| 3. Les lacunes des documents d'urbanisme dans la consommation foncière.   | 27        |
| <b>DEUXIEME PARTIE</b>  | <b>29</b> |
| <b>Les contraintes de la rationalisation foncière rencontrées au cours du stage : une conciliation difficile entre divers intérêts, parfois divergents, des acteurs concernés.</b>                      | <b>29</b> |
| <b>I. Un renforcement du contrôle de l'Etat par le biais de nouveaux outils visant à limiter la consommation des espaces agricoles et naturels, quel impact concrètement ?</b>                          | <b>31</b> |
| 1. L'élaboration des dossiers de justification des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : un exemple de la vigilance renforcée de l'Etat aux nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. | 31        |
| 2. Les Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) : de véritables contrôles étatiques de la consommation foncière.                               | 38        |
| 3. Exemple d'une réduction drastique du foncier ouvert à l'urbanisation, exigée par la CDPENAF : la commune de Labarthe-Rivière (Haute-Garonne)   | 42        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II. La difficile conciliation des acteurs pour une rationalisation foncière, quelles sont les problématiques persistantes et récurrentes ?</b>   | <b>52</b> |
| <b>TROISIEME PARTIE</b>   | <b>57</b> |
| <b>L'action du bureau d'études : une méthodologie rigoureuse et scrupuleuse au service de la préservation de la consommation foncière.</b>  | <b>57</b> |
| <b>I. La densification urbaine : premier travail de rationalisation de la consommation foncière, l'exemple de Villasavary (Aude)</b>  | <b>58</b> |
| 1. La méthodologie par l'édification de l'enveloppe urbaine : cœur de métier du chargé d'études de l'urbaniste.   | 58        |
| 2. Le zonage des potentiels de densifications : le travail essentiel de la rationalisation foncière.  | 60        |
| 3. Les bilans croisés : une confrontation nécessaire des potentiels de densification aux enjeux environnementaux  | 62        |
| <b>II. Le choix des nouvelles zones à urbaniser des espaces agricoles et naturels : une démarche pédagogique de conseil et de concertation auprès des élus</b>  | <b>63</b> |
| 1. Des communes soucieuses de leur développement et de la préservation de leur cadre de vie face aux nombreux intérêts privés (entreprises, agriculteurs, industriels, promoteurs, particuliers, etc.). | 63        |
| 2. L'exemple du PADD de Vianne dans les choix des nouveaux secteurs à urbaniser.  | 65        |
| <b>Conclusion générale</b>  | <b>69</b> |
| <b>Bibliographie</b>  | <b>71</b> |
| <b>Annexes</b>  | <b>75</b> |
| <b>Table des matières</b>   | <b>81</b> |

Depuis l'an 2000, le Ministère de l'Agriculture estime qu'environ l'équivalent d'un département comme la Gironde, qui est le plus grand département de France métropolitaine, soit environ 10 000 km<sup>2</sup> de terres agricoles, naturels et forestiers ont été consommés en France pour être artificialisés par l'homme. Tous les ans cela se traduit par une consommation foncière qui fluctue entre 40 000 et 90 000 hectares en moyenne.

Face à ce phénomène de consommation foncière vorace qui empiète de manière irréversible terres agricoles, bois, forêts, espaces naturels qui constituent à la fois notre indépendance alimentaire et notre patrimoine naturel national, le législateur a mis en place des outils de planification urbaine au service des collectivités locales afin de juguler un étalement urbain sans précédent.

Les documents d'urbanisme qui composent ces outils, à savoir le Plan Local d'Urbanisme et le Schéma de Cohérence Territoriale principalement, ont permis un progrès notable dans la réduction et la rationalisation de la consommation foncière. Néanmoins beaucoup de problématiques surviennent encore et beaucoup de progrès sont encore à accomplir dans la construction d'une planification urbaine adaptée aux territoires et emmenant à une urbanité nouvelle.

Mots clefs : consommation foncière, étalement urbain, planification, urbanisme de projet, projet de territoire, documents d'urbanisme, PLU, SCoT.

