



# [Habitat et planification territoriale]

[Quelle prise en compte  
pour quels résultats ?]

Pauline Legardien

Mémoire de Master II Aménagement et Projets  
de Territoires

Responsable pédagogique : **Pierre ALBERT**,  
Géographe, directeur d'études chez AMENIS,  
PAST au Département de Géographie de  
l'Université Toulouse II Le Mirail

Maîtres de stage : **Denis LEDDET**, Responsable  
de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest, directeur  
d'études et urbaniste, et **Fabien FENESTRE**,  
Directeur d'études

Université Toulouse II Le Mirail

Département de Géographie, Aménagement et  
Environnement

Juillet 2014









## Remerciements

---

Je tiens particulièrement à remercier Denis Leddet, Responsable de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest, directeur d'études et urbaniste, et Fabien Fenestre, Directeur d'études, urbaniste, pour leur accueil chaleureux, leur confiance dans les missions de stage et leurs conseils quant à l'entrée dans le monde professionnel.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'ensemble de l'équipe de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest, pour son accueil, sa disponibilité et ses échanges de grande qualité, bénéfiques pour ce mémoire :

- Aurélie Bayol, Assistante d'étude, cartographe, infographiste,
- Marie Bodineau, Urbaniste, chargée d'études,
- Sylvain Chapu, Urbaniste, chargé d'études,
- Aïcha Hamlaoui, Secrétariat, reprographie, montage des dossiers, réponse aux appels d'offres,
- Céline Jouglu, Géographe-urbaniste, chargée d'études principale,
- Alexandra Raybaud, Ingénieur paysagiste, chargée d'études principale,
- et Thomas Rolando, Chargé d'études environnement et SIG.

Je remercie l'ensemble de l'équipe de l'Agence Even Conseil, pour la collaboration d'une grande qualité sur les missions en cours.

Merci à Charlotte Rémy, Etudiante stagiaire de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse, pour son accueil, sa joie de vivre et sa gentillesse.

Je remercie sincèrement et profondément, Pierre Albert, Géographe, directeur d'études chez AMENIS, PAST au Département de Géographie de l'Université Toulouse II Le Mirail, pour le suivi de ce mémoire, mais aussi pour son écoute, sa grande disponibilité, ses conseils et son soutien considérables, qui m'ont permis de parvenir à la rédaction de ce mémoire.

Enfin, je souhaiterais également remercier l'ensemble des enseignants et intervenants à l'Université Toulouse II Le Mirail, dans le cadre de ma deuxième année de Master Aménagement et Projets de Territoires, qui m'ont fait partager leurs savoirs professionnels.



*« Nous attendons des documents de planification qu'ils facilitent la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, une meilleure coordination de ces dernières et une meilleure articulation entre les acteurs »*

Claire Delpech, Assemblée des Communautés de France

Réseau des Acteurs de l'Habitat, *Quelle place pour l'habitat dans la planification urbaine post-Grenelle ?*, Journées d'échanges, Paris, 7 avril 2011



## Sommaire

---

|   |     |
|---|-----|
| Remerciements.....  | 5   |
| Sommaire.....   | 9   |
| Introduction.....   | 11  |
| Première partie : Les dynamiques territoriales, entre permanences et évolutions.....  | 13  |
| L'évolution des territoires ruraux et urbains : un rapprochement complexe.....  | 13  |
| La planification territoriale, une réponse au développement des territoires : de la Loi<br>d'Orientation Foncière à la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové..... | 26  |
| Deuxième partie : Les défis plus particulièrement liés à la dimension systémique de l'habitat dans<br>les documents d'urbanisme.....  | 41  |
| Une dimension phare au regard des dynamiques démographiques.....  | 41  |
| Un élément à prendre en compte pour la mixité fonctionnelle.....  | 61  |
| Un lien avec la consommation de l'espace.....   | 73  |
| Conclusion.....   | 91  |
| Table des figures.....  | 93  |
| Table des tableaux.....   | 94  |
| Bibliographie.....  | 95  |
| Ouvrages.....   | 95  |
| Etudes et Rapports.....   | 95  |
| Rapports de stage et Mémoires.....  | 96  |
| Articles.....   | 97  |
| Exposition.....   | 98  |
| Documents de travail.....   | 98  |
| Sitographie.....  | 98  |
| Annexes.....  | 101 |
| Annexe 1 : Organigramme de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest.....  | 101 |
| Annexe 2 : Références de l'Agence Citadia Conseil.....  | 102 |
| Annexe 3 : Etude du Groupe Reflex relative à l'habitat dans le département du Lot.....  | 103 |
| Annexe 4 : Etude de la morphologie urbaine de Daux (31) et Marciac (32).....  | 109 |
| Table des matières.....   | 111 |
| Résumé.....   | 114 |
| Mots clés.....  | 114 |



## Introduction

---

Les territoires ruraux comme les villes moyennes évoluent et se transforment au gré des évolutions sociales et environnementales. La planification, de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 à la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 26 mars dernier, tente de s'adapter à ces évolutions territoriales ; les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux étant deux outils mobilisés afin de participer au développement maîtrisé des territoires. L'actualité de la planification territoriale est donc riche, avec la primauté du concept de Développement Durable, la généralisation des Schémas de Cohérence Territoriale à l'horizon 2017, la montée en puissance des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, l'implication de plus en plus importante des territoires ruraux en matière de planification territoriale...

La politique de l'habitat étant de plus en plus liée à toutes ces avancées législatives ; sa transversalité avec la politique de l'urbanisme devient évidente. Il y a donc une meilleure prise en compte des problématiques liées à l'habitat, dans les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme, en parallèle d'autres outils existants tels que les Programmes Locaux de l'Habitat. Toutefois, la question de l'ingénierie est réelle et toutes les Collectivités Territoriales n'ont pas les moyens financiers ni humains de gérer leurs projets de territoires elles-mêmes. Elles font donc de plus en plus appel à des Bureaux d'Etudes, qui s'inscrivent dans cette mouvance et mobilisent un savoir-faire incontestable et des professionnels qualifiés.

L'Agence Citadia Conseil, structure dans laquelle ce stage de fin d'études a été réalisé, est spécialisée dans l'aménagement, le développement territorial et la planification spatiale. Créée en 1997, elle compte aujourd'hui sept Agences réparties sur le territoire national. Composée d'une équipe pluridisciplinaire, elle peut traiter efficacement les missions de planification territoriale. Quatre filiales ont même été imaginées pour répondre aux différents besoins des Collectivités Territoriales ; la filiale Even Conseil est affectée aux études environnementales ; la filiale Merc/At, aux analyses économiques et sociales ; la filiale Aire Publique, à la concertation et à la communication ; et la filiale Citadia Design, à la maîtrise d'œuvre urbaine et paysagère.

Les missions de ce stage ont donc porté sur plusieurs projets de Schémas de Cohérence Territoriale (Val d'Adour, Pays de Figeac et Cahors Sud Lot) et de Plans Locaux d'Urbanisme communaux (Daux, Marciac et Cahors) et intercommunaux (Communauté de Communes du Canton d'Aurignac et Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron). Des Documents d'Orientations et d'Objectifs de Schémas de Cohérence Territoriale et des Diagnostics territoriaux de Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux ont ainsi été étudiés, à travers la problématique de l'habitat et ses multiples interrelations avec la politique de l'urbanisme. L'objet de

ce mémoire est donc de montrer ce que la planification apporte au niveau de la politique de l'habitat et la façon dont est traitée cette thématique, afin de se rendre compte s'il s'agit d'une réelle prise en compte ou d'une adaptation minimale aux exigences législatives. Divers exemples de villes moyennes et de territoires ruraux ont été analysés pour montrer la dichotomie de la prise en compte de l'habitat entre ces deux types de territoires.

**Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme dans les petites villes, les villes moyennes et les espaces ruraux : la thématique de l'habitat peut-elle être réellement abordée, dans le cadre de ces projets de territoires ?**

Dans un premier temps, nous présenterons les changements sociétaux et environnementaux amorcés dans les territoires ruraux et les villes moyennes, et les enjeux qui en résultent. Nous évoquerons également les moyens mis en œuvre pour y répondre, dans le cadre de la planification territoriale, avec une attention particulière portant sur l'intégration de la politique de l'habitat dans les documents locaux d'urbanisme, en règle générale.

Une deuxième partie sera ensuite consacrée à l'examen de la thématique de l'habitat dans les Documents d'Orientations et d'Objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale et les Diagnostics territoriaux des Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux étudiés pendant ce stage de fin d'études. Les relations entre la thématique de l'habitat et les dynamiques démographiques, la mixité fonctionnelle et la consommation d'espace seront ainsi analysées.

## Première partie : Les dynamiques territoriales, entre permanences et évolutions

---

Dans cette première partie, il s'agit de mettre en valeur les évolutions territoriales des espaces ruraux et des villes moyennes, et de comprendre leurs enjeux. L'objectif est également d'étudier la façon dont sont prises en compte ces évolutions, à travers la planification territoriale, les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme. La thématique systémique de l'habitat sera davantage approfondie puisqu'elle est la plus concernée par ces transformations territoriales ; les récentes lois prennent d'ailleurs des dispositions pour adapter et préserver les territoires face à ces changements.

### L'évolution des territoires ruraux et urbains : un rapprochement complexe

---

Cette première sous-partie abordera les mutations qui affectent les territoires ruraux et les villes moyennes ainsi que les enjeux qui émergent dans ces territoires.

### La réalité des territoires ruraux et des villes moyennes

---

#### *Les territoires ruraux*

---

Les territoires ruraux représentent 78% du territoire français et 22% de la population<sup>1</sup>. Pour définir plus particulièrement l'espace rural, les statistiques peuvent donner un premier aperçu. Selon l'Insee, l'espace rural correspond aux communes qui se caractérisent par un bâti discontinu et une population de moins de 2 000 habitants. A l'heure actuelle, l'espace rural comprend de multiples facettes et les mouvements de populations en direction des espaces urbains s'inversent de plus en plus, au profit des campagnes. En effet, après plusieurs décennies d'exode rural, la fin des années 1970 est marquée par le retour à un solde migratoire positif dans les campagnes. L'espace urbain progresse, mais la population des villes a augmenté de 4,6% entre 1999 et 2007, contre 9% pour celle des campagnes. Les liaisons, de complémentarité ou de dépendance, entre les villes et les campagnes sont donc évidentes. Toutefois, certains territoires ruraux perdent toujours des habitants, notamment au centre et au nord-est de la France, mais aussi dans les bassins, les bourgs et les petites villes proposant peu d'emplois (NICOUX et BAILLY, 2012-2013).

---

<sup>1</sup> Insee

Cet essor démographique peut s'expliquer par deux facteurs. Tout d'abord, les transformations liées à l'automobile ayant permis de diffuser les déplacements en masse, le dynamisme des espaces excentrés des villes s'est accentué, grâce à une accessibilité renforcée. Une certaine spécialisation des espaces, dans une logique de zoning, s'est ainsi produite, avec des espaces dédiés à l'habitat, au travail, aux loisirs, à la consommation... En effet, « *un français sur quatre est résident d'une commune rurale, mais seul un sur huit y travaille* »<sup>2</sup>. Toutefois, tous les territoires ne bénéficient pas de ces infrastructures de transport et des divisions en matière d'accessibilité se créent ; l'attractivité de certains territoires se trouvant ici menacée (BOMBENGER, 2011).

Ensuite, le prix du foncier étant également plus abordable, en termes financiers, dans les espaces ruraux, de nombreux ménages ont pu accéder à la propriété et au rêve de la maison individuelle. L'habitat est ainsi un facteur d'attractivité des territoires ruraux, et les nouvelles constructions se multiplient pour atteindre 26 logements par an et par hectare entre 1999 et 2009 (Commissariat Général au Développement Durable, 2013). De plus, une transformation des pratiques des espaces agricoles est en cours, avec des préoccupations plus économiques qu'auparavant, d'où le passage d'un « *patrimoine familial à transmettre* » à « *un outil de travail à valoriser* »<sup>3</sup>. Le phénomène de périurbanisation a donc des conséquences importantes sur la structure et le fonctionnement des territoires. Toutefois, en parallèle de la dynamique de construction, de nombreux espaces ruraux font face au vieillissement d'une part du parc de logements et à la multiplication des logements vacants (BOMBENGER, 2011).

**Tableau 1 : Evolution de la population selon le découpage en unités urbaines (Insee, Recensements de la population 1999 et 2009)**

En %

| Découpage géographique   | Communes rurales restées rurales | Communes urbaines restées urbaines | France métropolitaine |
|--|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| Évolution de la population entre 1999 et 2009                    | 11,6                             | 4,9                                | 6,7                   |
| <i>due au solde naturel</i>                                      | <i>2,0</i>                       | <i>4,8</i>                         | <i>4,2</i>            |
| <i>due au solde migratoire apparent</i>                          | <i>9,6</i>                       | <i>0,1</i>                         | <i>2,5</i>            |
| Évolution du nombre de logements entre 1999 et 2009              | 15,8                             | 10,5                               | 12,1                  |
| Évolution du nombre de résidences principales entre 1999 et 2009 | 17,6                             | 11,1                               | 12,8                  |

Champ : France métropolitaine.

L'étalement urbain et l'urbanisation diffuse ont donc participé au rapprochement entre les espaces ruraux et les espaces urbains. En 2010, les surfaces agricoles représentaient 51,4% du territoire, les

<sup>2</sup> NICOUX Renée et BAILLY Gérard, Rapport d'Information fait au nom de la Délégation Sénatoriale à la Prospective sur l'avenir des campagnes, 2012-2013

<sup>3</sup> BOMBENGER Pierre-Henri, L'urbanisme en campagne – Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans les communes rurales françaises, novembre 2011

espaces naturels, 39,6% et les sols artificialisés, 8,9%<sup>4</sup>. L'urbanisation des sols s'est donc réellement accrue entre 2003 et 2009 ; puisque la surface égale à un département a disparu en 7 ans, contre 10 ans, entre 1992 et 2003. L'artificialisation des terres agricoles augmente donc de façon considérable. Les tensions foncières étant importantes au sein de ces espaces, des conflits d'usages apparaissent, notamment entre la fonction résidentielle, la préservation du patrimoine et la diffusion des activités économiques et commerciales. Entre les populations autochtones qui souhaitent profiter de leur cadre de vie et les nouveaux arrivants, actifs ou inactifs, qui se sont installés pour des raisons financières ou liées au bien-être, les conflits d'usage sont fréquents. Selon Pierre Morel-A-L'Huissier, « on observe [...] une certaine incompréhension entre ces populations, qui résulte d'une insuffisance de dialogue » (NICOUX et BAILLY, 2012-2013). Les besoins des habitants des territoires ruraux se rapprochant de ceux des populations des territoires urbains, la configuration des campagnes est donc en train d'évoluer, et le parallèle entre tradition et modernité prend de plus en plus d'ampleur (BOMBENGER, 2011).

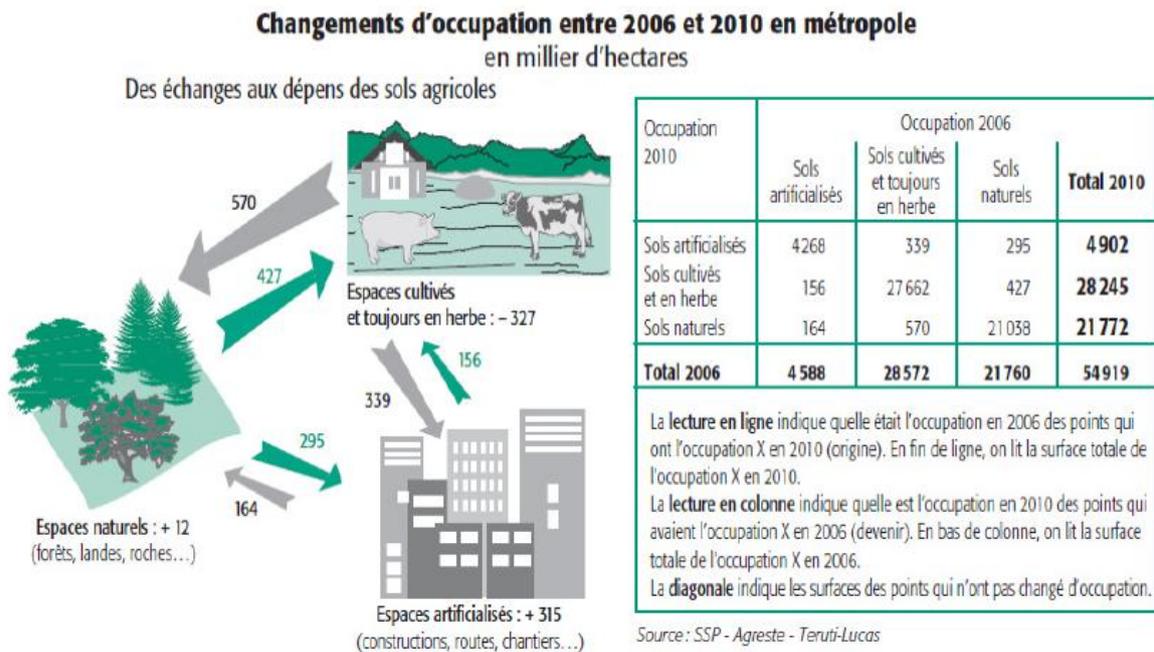


Figure 1 : Changements d'occupation des sols entre 2006 et 2010 (NICOUX et BAILLY, 2012-2013)

Concernant le profil socio-économique des campagnes, en règle générale, l'habitat est la fonction dominante, les catégories socioprofessionnelles des ouvriers sont majoritaires et les situations de pauvreté persistent. Cependant, une certaine diversité au sein de la population active est en train de se créer. Tout comme l'espace urbain, l'espace rural revêt des activités économiques liées aux

<sup>4</sup> Agreste, Primeur n°260, avril 2011

services et à l'industrie. Seule la présence de l'activité agricole différencie ces deux types d'espaces. Les activités tertiaires sont celles qui se développent le plus dans les territoires, mais, contrairement à l'espace urbain, les territoires ruraux concentrent des services de proximité. L'économie résidentielle est très importante dans ces territoires. Selon Magali Talandier, « *l'économie résidentielle joue un rôle décisif pour la revitalisation rurale* ». Les petites villes et les villes moyennes jouent également un rôle primordial dans le développement des territoires ruraux, en termes d'emplois et d'équipements et services. L'attractivité résidentielle des territoires ruraux, à proximité des petites villes et les villes moyennes, est donc renforcée.

En 2002, Philippe Perrier-Cornet et Christophe Soulard ont ainsi proposé trois figures des territoires ruraux, pour montrer leur diversité. La « *campagne ressource* » est liée à l'activité et à la production agricole, qui évoluent vers l'utilisation de nouvelles techniques, telles que les intrants, mais aussi vers une ouverture du réseau professionnel, avec la mise en place de coopératives, par exemple. Les influences externes sont également importantes, avec la mondialisation et la Politique Agricole Commune. L'usage du foncier se transforme et il est de plus en plus sollicité à des fins résidentielles ou commerciales et industrielles. La « *campagne cadre de vie ou paysage* » concerne davantage les fonctions résidentielles et récréatives. Ces espaces font donc l'objet d'une fréquentation importante, qu'elle soit quotidienne pour les résidents ou hebdomadaires et saisonnières pour les touristes. La « *campagne nature* » fait référence à la préservation de l'environnement et du paysage. Ces espaces ne sont donc pas utilisés.

En 2012, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale a également établi une typologie pour préciser les profils des campagnes actuelles. Les « *campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées* » se caractérisent par un fort développement de l'habitat et un lien important avec les villes à proximité. Elles sont en périphérie des villes mais aussi le long du littoral et dans les vallées. Les « *campagnes agricoles et industrielles* » sont diverses, mais les activités agricoles, agroalimentaires et industrielles prédominent. Les « *campagnes vieillies à très faible densité* » comprennent les territoires ruraux marqués par des revenus faibles, une économie résidentielle et touristique, mais aussi par la faible présence voire l'absence de services. La périurbanisation est donc l'élément central pour évoquer la spécificité et la diversité des territoires ruraux.

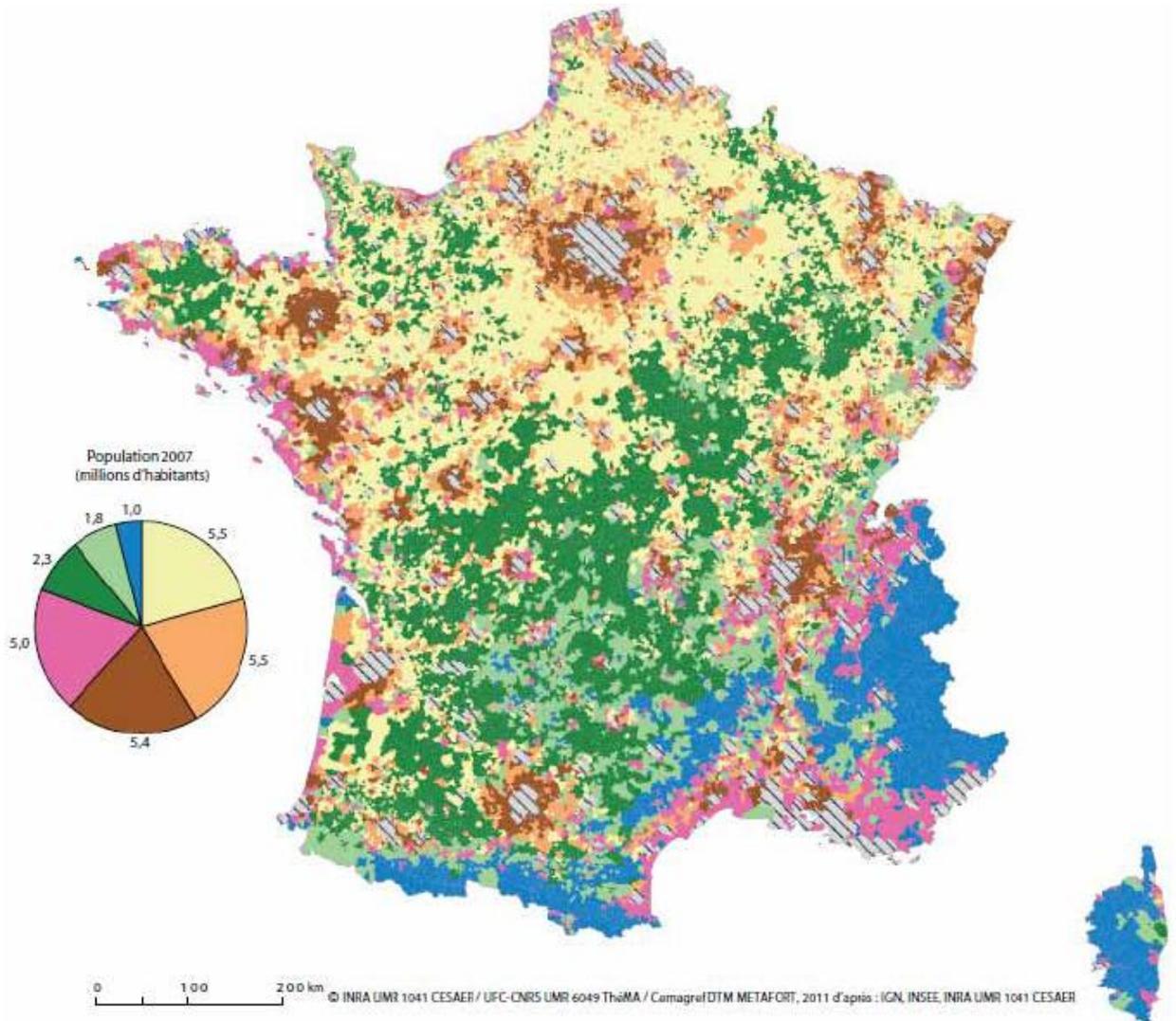


Figure 2 : Typologie des campagnes françaises (NICOUX et BAILLY, 2012-2013)

### CAMPAGNES DES VILLES, DU LITTORAL ET DES VALLÉES URBANISÉES

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique**  
 Essentiellement dans la proche périphérie des grandes agglomérations et dans les espaces les plus urbanisés (Ile-de-France et Alsace, département du Rhône, sillon mosellan et périphéries de Rennes, Nantes, Toulouse) ; plus rarement en périphérie des petites et moyennes villes.
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée**  
 Majoritairement situées en périphérie des villes, formant les secondes couronnes des grandes agglomérations et les couronnes des villes moyennes ; parfois sous forme fragmentée avec des communes éparpillées et isolées au milieu des autres classes.
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle**  
 Dans le midi méditerranéen, sur les littoraux de l'Atlantique, de la Manche, de la mer du Nord, le long des grandes vallées fluviales et des vallées alpines ; plus localement autour de quelques agglomérations marquées par la présence du milieu semi-naturel (cf. Clermont-Ferrand, Limoges, Saint-Etienne ou Besançon).

### CAMPAGNES VIEILLIES À TRÈS FAIBLE DENSITÉ

- à faibles revenus, économie présentielle et agricole**  
 Des Ardennes et du sud lorrain aux pieds des Pyrénées ; également en Basse-Normandie et dans la Bretagne intérieure.
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique**  
 Plages continues que dans quelques secteurs montagneux du Massif central, des Pyrénées, des Alpes du sud et de Corse.
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant**  
 Une partie de la France montagnaise.

### CAMPAGNES AGRICOLES ET INDUSTRIELLES

- sous faible influence urbaine**  
 Principalement dans la moitié nord de l'Hexagone : plus de la moitié des communes de la Somme, de l'Aisne, des Ardennes, de la Marne, de la Meuse et de l'Aube ; à l'Ouest, s'insèrent entre les principales agglomérations, présence très marquée en Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Sarthe et Mayenne.

**HORS CHAMP**  
 Unités urbaines > 10 000 emplois

Figure 3 : Légende de la typologie des campagnes françaises (NICOUX et BAILLY, 2012-2013)

En 2013, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale a également réalisé un exercice de prospective à propos des « *espaces de faible densité* », à l'horizon 2040. Ce travail s'est appuyé sur divers facteurs de changements. Les tendances démographiques, notamment au regard du vieillissement, de l'abandon mais aussi de l'attrait des territoires ruraux, sont un premier facteur d'étude. Les usages de ces territoires ont aussi été appréhendés, à travers la transformation des activités agricoles, la mise en valeur des atouts de ces territoires, les dérives de la mono-fonctionnalité... Les relations avec les différents échelons territoriaux, les liens entre les villes et les campagnes sont également essentiels à prendre en compte, tout comme la gouvernance et les lieux de décision. Cinq scénarios sur l'avenir de ces espaces ont été élaborés et l'objectif était de « *s'intéresser à des systèmes territoriaux animés par des logiques fonctionnelles privilégiant des processus d'organisation spatiale, économique et sociale singuliers, chaque système territorial*

*identifié étant en situation d'interaction forte, voire d'emboîtement avec d'autres systèmes territoriaux*»<sup>5</sup>. Selon le Rapport d'Information fait au nom de la Délégation Sénatoriale à la Prospective sur l'avenir des campagnes, le scénario intitulé « *Canevas territorial des systèmes entrepreneurs* » est à privilégier puisqu'il est en faveur d'une dynamique démographique et économique modérée. En effet, ce scénario prévoit, en 2040, la venue de populations jeunes et actives, mais aussi plus âgées, qui participent à la vie économique du territoire, dans un cadre de vie privilégié. L'activité agricole se développe, surtout à une échelle de proximité et grâce à des productions de qualité. Des entrepreneurs s'implantent localement et alimentent le tissu économique du territoire.

Les campagnes se développent et font preuve d'attractivité et de dynamisme. Néanmoins, elles font face à de nombreuses contraintes, telles que les évolutions environnementales, l'étalement urbain, l'accroissement des mobilités, les déséquilibres des finances publiques, les interrogations sur les subventions de la Politique Agricole Commune, l'avenir des villes moyennes et de leurs équipements et services... (NICOUX et BAILLY, 2012-2013).

Tout comme les territoires ruraux, les villes moyennes connaissent elles-aussi de profondes évolutions et mutations, que nous allons à présent analyser.

### *Les villes moyennes*

---

Les villes moyennes comprennent les villes de 20 000 à 100 000 habitants<sup>6</sup>. Elles ont un rôle non négligeable en termes de développement et de structuration du territoire français. Durant les Trente Glorieuses et l'époque de modernisation, elles ont été le lieu de concentration de l'exode rural, de développement de l'industrie et de modernisation économique et sociale. Les Contrats de villes moyennes des années 1970 ont participé au renouveau de ces territoires, notamment en termes de cadre de vie. Toutefois, les villes moyennes ont connu de nombreuses transformations depuis cette période faste. Leur fonction dans l'armature territoriale a évolué et elles sont au cœur des flux migratoires entre les villes, plus ou moins grandes, et les territoires ruraux ; elles ont une position centrale, notamment pour l'accès aux équipements et services. Comme nous l'avons étudié précédemment, les phénomènes d'étalement urbain et de périurbanisation sont importants ; ils impactent également les villes moyennes (DIACT, 2007).

---

<sup>5</sup> DATAR, Exposition « *La France de 2040* », 2013

<sup>6</sup> Fédération des Villes Moyennes, *Les villes moyennes et l'habitat – Portraits de territoires et stratégies habitat*, juin 2013

| Strate de population en 1999 | Population 1999 | Var. pop 90-99 (%) | Var. solde migratoire 90-99 (%) | Var. part + 60 ans 90-99 (%) |
|------------------------------|-----------------|--------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Paris                        | 11 174 743      | 2,9                | - 4,4                           | 8,5                          |
| Plus d'un million            | 4 307 681       | 4,6                | - 0,7                           | 9,7                          |
| 500 000 à 1 million          | 6 817 922       | 7,2                | 3,1                             | 11,9                         |
| 200 000 à 500 000            | 8 538 244       | 4,6                | 0,6                             | 12,9                         |
| 100 000 à 200 000            | 4 677 514       | 2,8                | - 1,0                           | 15,2                         |
| 50 000 à 100 000             | 4 252 933       | 2,4                | - 0,2                           | 12,0                         |
| 30 000 à 50 000              | 2 376 367       | 1,9                | - 0,7                           | 13,0                         |
| Moins de 30 000              | 2 907 517       | 2,2                | 0,2                             | 12,6                         |
| Total aires urbaines         | 45 052 901      | 3,9                | - 0,8                           | 11,6                         |

En brun lorsque les performances des villes moyennes sont supérieures à celles de l'ensemble des aires urbaines

Figure 4 : Dynamique comparée de la population des villes moyennes et des autres aires urbaines (1990-1999) (DIACT, 2007)

Au niveau démographique, les villes moyennes sont donc plutôt dynamiques. Elles sont même plus attractives que les grandes villes. Toutefois, comme nous l'avons analysé précédemment, l'essor démographique des espaces périphériques aux villes moyennes se fait au détriment des centres-villes. Les villes moyennes connaissent également un vieillissement plus élevé que la moyenne nationale. En termes d'emploi, les villes moyennes bénéficient de leur attrait démographique. La croissance des emplois est plus importante par rapport au reste du territoire national, même s'il y a parfois des restructurations de certains secteurs, notamment en lien avec la désindustrialisation. Les activités économiques publiques et liées à l'économie résidentielle sont celles qui se développent le plus, grâce à la décentralisation qui s'est opérée sur ces territoires. Une différence est toutefois à noter entre les villes touristiques et les villes administratives. Malgré le dynamisme économique avéré de ces villes moyennes, elles ne parviennent pas à s'inscrire dans les réseaux de compétitivité économique, de recherche et développement et d'échanges internationaux, qui restent l'apanage des grandes métropoles (DIACT, 2007).

Durant de nombreuses années, les villes moyennes ont accueilli de nouvelles populations, de nouvelles fonctions économiques et de nouveaux équipements et services. De nos jours, les populations de ces villes sont davantage tentées de rejoindre les communes périphériques, pour des raisons financières, comme nous l'avons évoqué préalablement. Les grandes villes moyennes sont même plus concernées par ce phénomène de perte d'habitants. Les territoires ruraux sont donc plus attractifs que les villes moyennes, du point de vue de l'habitat. Les villes moyennes disposent en effet d'un important parc de logements anciens et parfois très dégradés, et la construction de nouveaux logements n'est pas très significative. L'offre en matière d'habitat ne correspond donc pas toujours à la demande des ménages. Pourtant, les villes moyennes disposent d'un parc de logements

sociaux relativement conséquent, même s'il convient parfois de le réhabiliter et de mieux le répartir sur le territoire. L'habitat n'est ainsi pas toujours un facteur d'attractivité en ce qui concerne les villes moyennes (DIACT, 2007).

Néanmoins, les flux domicile-travail progressent de plus en plus, surtout pour les villes moyennes proches des métropoles, où les interconnexions sont nombreuses. Les villes moyennes sont reliées aux métropoles, mais aussi aux petites villes et aux espaces ruraux, puisqu'elles leur apportent les compétences économiques nécessaires à leur fonctionnement. Les villes moyennes captent un certain nombre d'opportunités économiques, que ce soit de nouvelles entreprises, des étudiants, des équipements publics... Elles sont ainsi capables de s'adapter aux évolutions démographiques et économiques actuelles. Il y a clairement une relation systémique entre les villes moyennes, les espaces ruraux et les métropoles. Les villes moyennes doivent tout de même renouveler leur stratégie de rayonnement territorial puisque la situation démographique et économique ne leur est plus aussi avantageuse qu'avant. Cette stratégie ne doit pas se faire en concurrence avec les métropoles et les espaces ruraux, mais en collaboration avec ces derniers, de manière à répondre aux exigences actuelles en termes de peuplement et de performance économique (DIACT, 2007).

Les villes moyennes présentent donc de nombreux atouts, que les ménages apprécient. Elles se caractérisent par une qualité de vie indiscutable, que ce soit en matière de déplacements, de présence d'équipements et de services, de patrimoine local, de niveau de vie... La location d'un logement et l'accès à la propriété sont également facilités comparativement aux métropoles, avec des prix plus avantageux et une opportunité plus importante de vivre dans une maison individuelle. Toutefois, il y a une appréhension quant à la possibilité de trouver un emploi (Fédération des Villes Moyennes, 2013).

En 2013, la Fédération des Villes Moyennes a mis en place une typologie des villes moyennes, pour montrer leurs divers profils. Les « *territoires fragilisés* » connaissent un déclin de la population et des activités économiques, puisque la périphérie capte un grand nombre de ces flux. La population y est alors vieillissante et les caractéristiques de l'emploi, délicates. Le marché du logement est plutôt calme, le parc étant ancien. Les « *territoires dans un environnement favorable* » se caractérisent par une situation à peine meilleure par rapport à la moyenne des villes moyennes, avec une démographie semblable à la moyenne, un profil économique plus avantageux, et un marché du logement légèrement plus tendu. Les « *villes moyennes en tension* » perdent des habitants et le profil économique est similaire à la moyenne des villes moyennes. En revanche, le marché du logement est très contracté ; les prix et les loyers y sont très élevés. Ces villes souffrent de leur attractivité plus qu'elles n'en bénéficient ; les populations étant plus modestes. Les « *villes moyennes dynamiques* » capitalisent les éléments plutôt positifs, avec une croissance de la population, davantage âgée, au

détriment des jeunes habitants, une dynamique de l'emploi, un revenu supérieur à la moyenne, un marché du logement tendu avec des prix très élevés, et une proximité de pôles urbains. Pour finir, les « *territoires en déprise* » accumulent le plus de facteurs complexes, tels qu'une chute de la population et de l'emploi, une désindustrialisation, une configuration de fermeture de services publics, un marché du logement détendu et un parc de logements ancien.

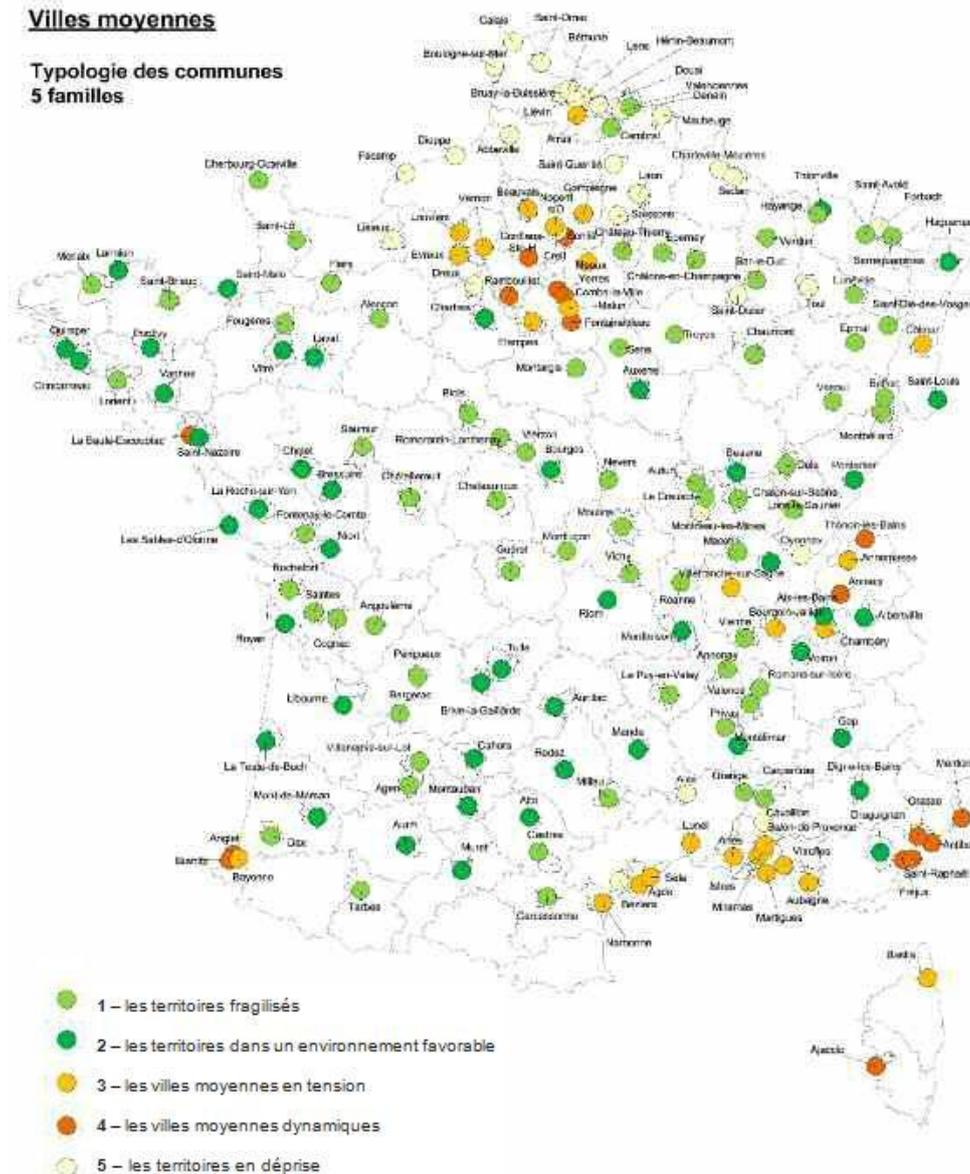


Figure 5 : Typologie des villes moyennes (Fédération des Villes Moyennes, 2013)

En 2013, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale a également réalisé un exercice de prospective à propos des « *Villes intermédiaires et leurs espaces de proximité* », à l'horizon 2040. Quatre scénarii ont été proposés pour retracer le futur des villes moyennes. Le premier scénario « *Les communautés* » prévoit une hausse des prix de l'énergie et une

réduction inévitable des déplacements. Un repli est constaté avec un processus de ségrégation territoriale ; les populations les plus fortunées vivant dans un cadre agréable et les populations les plus démunies, dans un cadre déprécié. Toutefois une invention importante a lieu. Le deuxième scénario « *Les spécialisés* » considère des villes moyennes qui s'organisent en interne pour privilégier leurs moyens de production et concurrencer les marchés économiques. La collaboration entre les acteurs de la recherche et des entreprises est de mise pour le développement des villes moyennes, sans quoi elles ne parviennent pas à s'immiscer dans les réseaux économiques. Le troisième scénario « *Les laboratoires verts* » définit les villes moyennes à travers le respect de l'environnement et la promotion des circuits-courts. Enfin, le dernier scénario « *Les satellites* » imagine un report des activités de production des métropoles au profit des villes moyennes. La connexion avec les grandes villes sont donc indispensables au développement des villes moyennes, tant pour le développement économique que pour la répartition des équipements et services. Les espaces ruraux subissent les effets économiques des métropoles (DATAR, 2013).

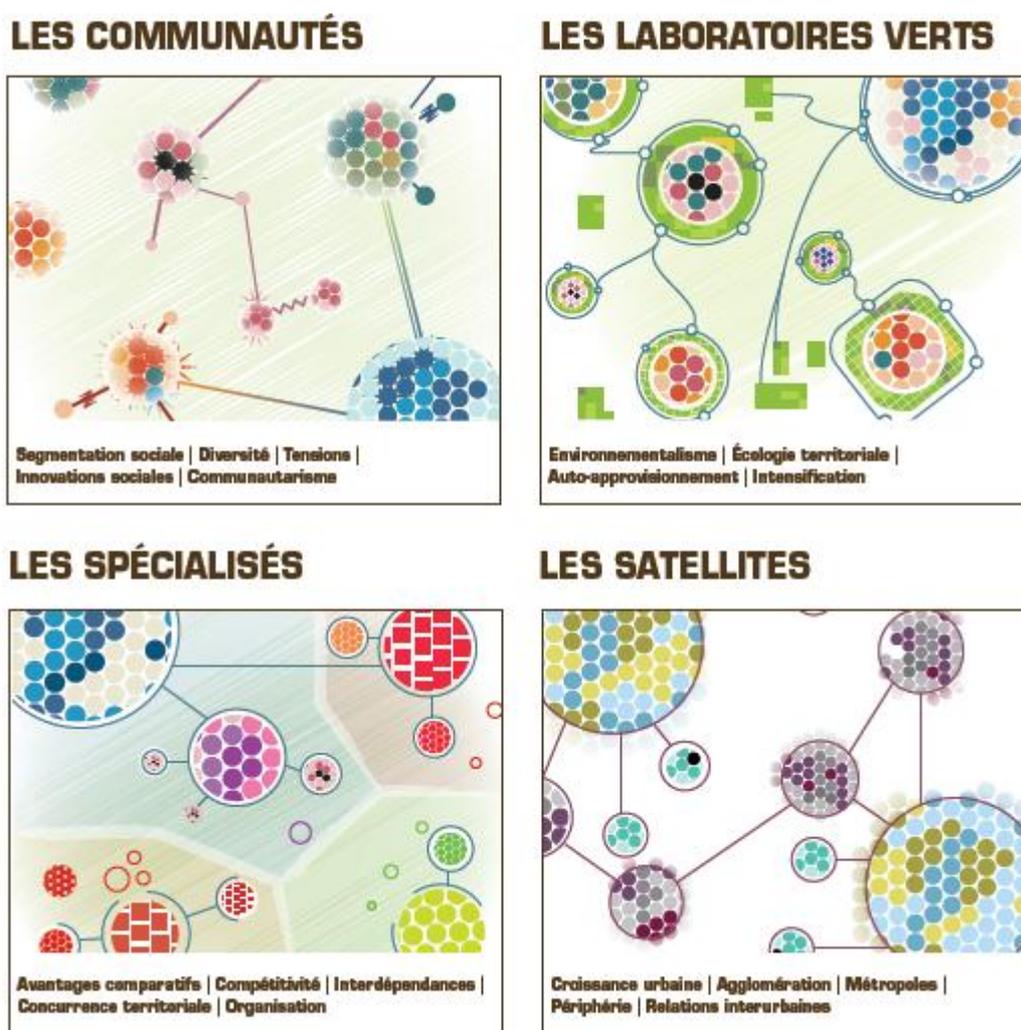


Figure 6 : L'avenir des villes moyennes (DATAR, 2013)

Les villes moyennes présentent donc de nombreux avantages, qui leur permettent de garantir leur fonctionnement et leur attractivité. En effet, elles présentent un bon niveau économique mais aussi d'équipements et de services ; elles se caractérisent par un cadre de vie agréable ; et elles font également l'objet d'un niveau de vie abordable financièrement. Toutefois, de nombreux enjeux sont à intégrer, en collaboration avec les divers partenaires publics, pour répondre aux besoins des populations. Les Contrats de Projets Etat-Région et les financements européens sont des sources indispensables de financements à mobiliser (DIACT, 2007).

Les évolutions des territoires ruraux et des villes moyennes conduisent à la prise en compte de divers enjeux, essentiels à leur bon développement.

### Les enjeux des territoires ruraux et des villes moyennes

---

Suite à l'approfondissement des caractéristiques et des évolutions des territoires ruraux et des villes moyennes, de nombreux enjeux d'aménagement et de développement durable apparaissent. En effet, ces deux types de territoires sont reliés, comme nous l'avons déjà étudié, et des paramètres sont à inclure dans les stratégies de développement, pour un meilleur rayonnement et un cadre de vie garanti.

L'accueil de populations est un des premiers enjeux à appréhender, pour parfaire l'attractivité et le dynamisme des territoires. La mixité sociale et générationnelle, gage de vitalité et de cohésion, est en rapport direct avec ce premier enjeu. L'habitat est donc particulièrement relié à cet essor démographique, où les logements doivent être présents en nombre suffisant, de manière à permettre à ces populations de s'installer dans de bonnes conditions. La reconquête du parc de logements vacants et la réhabilitation de logements dégradés peuvent également répondre à cet enjeu. L'adaptation des logements à certains publics est aussi nécessaire pour répondre aux besoins de tous, notamment en direction des familles monoparentales, des personnes âgées, des étudiants..., tout comme la réhabilitation et la promotion du logement social, qui doit être un élément à développer. L'accueil et l'installation de populations passent aussi par le contrôle du marché du logement, qui doit rester intéressant et abordable. Les infrastructures numériques et la couverture par le haut débit deviennent essentielles et participent également de l'essor des territoires (BOMBENGER, 2011).

Toutefois, la croissance démographique et résidentielle ne doit pas se faire au détriment des autres fonctions. La question de l'accessibilité est primordiale et il est indispensable de promouvoir une

certaine mixité fonctionnelle, dans le but de réduire les déplacements et de promouvoir le principe des « courtes distances ». Une correspondance entre les lieux de résidence et les lieux d'emploi est donc à parfaire. Il s'agit de « lutter contre le syndrome de cité dortoir »<sup>7</sup>. Les équipements et services, à adapter au profil des habitants, ainsi que les réseaux de transports collectifs doivent donc être performants, pour renforcer ce principe et faire des territoires, des territoires actifs. Ce sont des éléments qui détermineront le choix d'installation des ménages. La diversification des activités économiques constitue aussi un tremplin favorable au rayonnement territorial, les activités de productions et de services à la personne et aux entreprises étant à conforter puisqu'elles sont des vecteurs de développement. Les territoires doivent donc, en parallèle de ces dynamiques de développement, miser sur la lutte contre l'étalement urbain et le mitage des territoires, dans une perspective de préservation de l'environnement et des terres agricoles. De nouvelles formes urbaines ainsi que la densification sont à privilégier, notamment à travers des habitats collectifs ou individuels groupés, sans toutefois oublier l'héritage patrimonial traditionnel (BOMBENGER, 2011).

Les villes-centres doivent faire l'objet d'une véritable stratégie territoriale, en ce qui concerne la répartition démographique, mais aussi le développement économique, dans une optique de projet de territoire. Celle-ci peut s'appuyer sur des atouts que les territoires ruraux possèdent peu, tels que l'animation culturelle, les équipements et services, l'enseignement supérieur... En parallèle du développement des villes, les territoires ruraux ne doivent pas non plus être négligés ni abandonnés, mais plutôt envisagés comme un appui supplémentaire du développement, qu'il soit démographique ou économique. Les interrelations entre ces deux types d'espaces doivent se poursuivre et cet emboîtement d'échelles participera à une certaine adéquation des bassins de vie. Toutes les échelles territoriales doivent donc être coordonnées pour une articulation des différentes politiques et un résultat probant (NICOUX et BAILLY, 2012-2013 et DIACT, 2007).

Les dimensions démographiques et économiques, au sein desquelles la thématique de l'habitat joue un rôle essentiel, sont ainsi réellement à prendre en compte pour l'avenir des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains. La planification territoriale tente de répondre à ces problématiques, comme nous allons le voir dès à présent.

---

<sup>7</sup> NICOUX Renée et BAILLY Gérard, Rapport d'Information fait au nom de la Délégation Sénatoriale à la Prospective sur l'avenir des campagnes, 2012-2013

## La planification territoriale, une réponse au développement des territoires : de la Loi d'Orientation Foncière à la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

---

Cette deuxième sous-partie est consacrée au traitement des enjeux territoriaux par le biais de la planification territoriale, les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme. La relation entre la problématique de l'habitat et la planification territoriale sera par la suite détaillée puisqu'elle est de plus en plus au cœur des processus d'adaptation des territoires.

### L'évolution de la planification spatiale

---

Les Collectivités Territoriales exercent de nombreuses compétences, afin de répondre aux diverses problématiques territoriales. Les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux s'inscrivent dans le champ de leurs compétences. Les Collectivités Territoriales peuvent donc élaborer ces documents, à différentes échelles, de manière à conduire un réel développement des territoires (DUBOIS-MAURY, 2010).

Ces documents juridiques sont soumis à de nouvelles réglementations, qui résultent de l'adaptation aux grands changements sociétaux et environnementaux. La Loi d'Orientation Foncière de 1967 instituait les Plans d'Occupation des Sols et les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme. Centrés uniquement sur l'occupation des sols, l'urbanisation et la rénovation urbaine, ils ont été respectivement transformés en Plans Locaux d'Urbanisme et Schémas de Cohérence Territoriale, via la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000, afin de les orienter vers la notion de projets de territoires. Les Agendas 21 et les documents sectoriels ont également vu le jour, avec notamment les Programmes Locaux de l'Habitat et les Plans de Déplacements Urbains. Cette Loi a donc prescrit des principes relatifs à l'harmonie territoriale, la mixité fonctionnelle et sociale, et la lutte contre l'étalement urbain (DUBOIS-MAURY, 2010).

Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 renforcent les dispositions déjà engagées par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000. Les actions contre le changement climatique mais aussi celles en faveur de la préservation des ressources naturelles sont ainsi confortées. Le développement durable, notamment la dimension environnementale, devient un pilier indispensable dans la conception des documents d'urbanisme, afin de répondre aux besoins des populations tout en privilégiant un cadre de vie protégé. L'interrelation entre les différentes politiques publiques est donc une notion à favoriser. Ces lois étendent les objectifs assignés aux documents d'urbanisme. En effet, la lutte contre l'étalement urbain, le rapport entre urbanisme et

transport, la densification et la préservation des terres agricoles deviennent incontournables. La maîtrise des consommations énergétiques et le développement des énergies renouvelables constituent aussi un nouveau champ d'intervention pour les documents d'urbanisme. Les conditions vis-à-vis de l'intégration du logement social doivent être assurées à travers notamment l'imposition de ratios dans les opérations d'aménagement. Le développement des activités économiques est un paramètre à ne pas négliger. Enfin, le patrimoine traditionnel et naturel doit être sauvegardé, et les risques naturels ou industriels, mieux prévenus. Tout cela implique une plus grande prise en compte des acteurs et partenaires du territoire, qu'ils soient institutionnels, économiques, civils... (Plateforme régionale Territoires et développement durable, 2010).

La Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, du 26 mars dernier, poursuit les objectifs des Lois Solidarité et Renouvellement Urbains et d'Engagement National pour l'Environnement, en termes de promotion de la démarche de projet, d'économie d'espace, de transversalité entre les politiques publiques... La recherche de la production de logements est sous jacente. Les volets environnement et préservation des ressources, tout comme la densification, sont ici appuyés. Le Schéma de Cohérence Territoriale reste un document intégrateur pour les documents de rang inférieur, tels que les Plans Locaux d'Urbanisme. Les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux sont privilégiés et dirigés vers des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux Habitat-Déplacements. Il n'y a pas d'obligation de fusion entre les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, les Programmes Locaux de l'Habitat et les Plans de Déplacements Urbains. Cependant, il y a un Programme d'Orientation et d'Action qui facilite la mise en œuvre des politiques de l'habitat et des déplacements. L'intégralité des Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, et non plus seulement les Orientations d'Aménagement et de Programmation, tiennent lieu de Programmes Locaux de l'Habitat et de Plans de Déplacements Urbains (Maire-Info, 2014).

Les Collectivités Territoriales, qui ont la responsabilité de l'élaboration et du suivi de ces documents d'urbanisme, doivent tout de même respecter certains principes juridiques. L'option intercommunale doit être privilégiée, via un transfert de la compétence urbanisme des communes vers les structures intercommunales. La pertinence du périmètre adopté pour l'élaboration des documents d'urbanisme est primordiale, puisque l'objectif est de prendre en compte l'échelle des bassins de vie, pour une articulation des différentes politiques publiques. Les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme s'établissant à l'échelle intercommunale mais aussi des bassins de vie, ils seront à privilégier. Toutefois, les obstacles à la définition de périmètres optimaux sont nombreux, que ce soit pour des raisons politiques ou techniques. Les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux sont davantage concernés par ces difficultés, où les transferts de compétences sont encore peu

nombreux. La rationalisation de la carte intercommunale pourra peut-être faire évoluer la situation (DUBOIS-MAURY, 2010).

Il est également nécessaire pour les Collectivités Territoriales de s'adapter aux réglementations nationales mais aussi locales, notamment en faveur du développement durable ; la posture du Schéma de Cohérence Territoriale étant consolidée. Les organismes de l'Etat peuvent interférer dans la politique locale d'urbanisme et réaliser certaines opérations, telles que les Opérations d'Intérêt Général. Les documents d'urbanisme sont toutefois uniques et spécifiques à chaque territoire ; ils sont conçus en fonction de leurs spécificités dans le but de préparer leur avenir et leur développement (DUBOIS-MAURY, 2010).

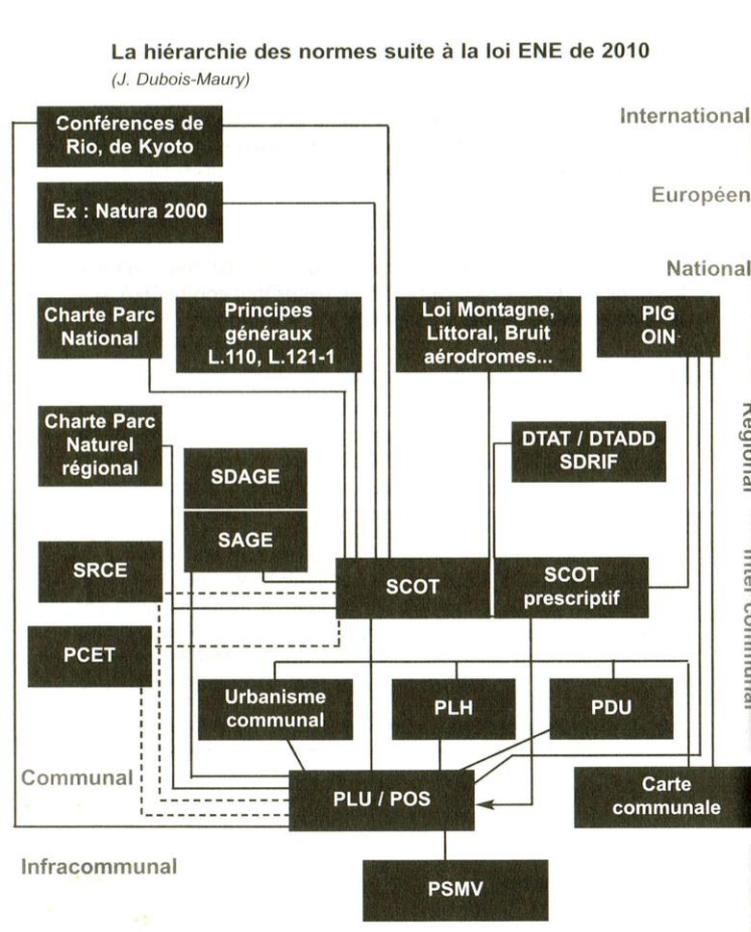


Figure 7 : Hiérarchie des normes en urbanisme (Dubois-Maury, 2010)

Après avoir dressé l'historique et l'actualité de la planification territoriale, nous allons à présent préciser le rôle et le contenu des Schémas de Cohérence Territoriale, puis des Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux.

### *Quelques idées générales sur le contenu des Schémas de Cohérence Territoriale*

---

Concernant les Schémas de Cohérence Territoriale, ce sont des documents d'urbanisme, élaborés à l'initiative des Collectivités Territoriales, qui traduisent la transversalité des politiques publiques et la coordination des divers projets d'aménagement. Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2010 ont insisté sur le rôle du Schéma de Cohérence Territoriale, de manière à ce que les bassins de vie soient réactifs et prévoyants vis-à-vis des transformations sociétales et environnementales. Ils sont destinés à être généralisés sur le territoire, d'ici 2017. Les services de l'Etat contrôlent régulièrement la procédure d'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale, notamment au niveau de la définition du périmètre et du porter à connaissance qui précise les réglementations et les servitudes d'utilité publique à prendre en compte. Une large concertation doit également avoir lieu avec les personnes publiques associées et consultées ainsi que la société civile (DUBOIS-MAURY, 2010).

Le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale doit être cohérent, d'un seul tenant et sans enclave. Il correspond au bassin de vie des habitants, c'est-à-dire une association de plusieurs intercommunalités ou une aire urbaine avec l'agglomération et la périphérie. Ce document d'urbanisme porte sur des objectifs globaux, notamment les ressources à préserver et les projets d'équipements et de services à mener, à un horizon de 15 à 20 ans. Toutefois, il n'est pas imposé aux Collectivités Territoriales, ce qui crée des manques sur les territoires, même si l'objectif, à terme, serait que le territoire français soit couvert par les Schémas de Cohérence Territoriale, pour une meilleure gestion du territoire (DUBOIS-MAURY, 2010).

Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2010 privilégient le développement durable, en matière de politique publique. Les priorités des Schémas de Cohérence Territoriale concernent donc les besoins en logements, la multiplication des déplacements, le développement des infrastructures numériques, la lutte contre une trop grande consommation d'espace, la préservation des ressources naturelles, l'aménagement économique... Tous ces éléments sont à inclure dans le projet de territoire du Schéma de Cohérence Territoriale, même s'il ne va pas jusqu'à la définition de l'usage des sols. Une stratégie doit donc être précisée, en faveur du développement durable (Plateforme régionale Territoires et développement durable, 2010).

Ce document d'urbanisme est composé de plusieurs pièces. Tout d'abord, il y a un Rapport de Présentation, composé d'un Diagnostic territorial mettant en avant les caractéristiques générales des territoires concernés (démographie, habitat, déplacements, équipements...) ainsi que les tendances et les enjeux à prendre en compte. Une étude de la consommation d'espace durant les dix dernières années doit être réalisée, dans le but d'engager des objectifs chiffrés de réduction de cette dernière

et de promouvoir une gestion économe de l'espace. Il s'agit du principe de constructibilité limitée, qui s'appliquera à partir de 2017. Un état initial de l'environnement et un examen des conséquences du projet de territoire sur l'environnement sont également à effectuer. Ensuite, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable rend compte des objectifs des différentes politiques publiques (habitat, déplacements, équipements et services, activités économiques, protection des ressources naturelles...). Enfin, le Document d'Orientations et d'Objectifs précise le projet en établissant des orientations d'aménagement du territoire et d'harmonie entre les différents espaces. Différents thèmes sont donc abordés, tels que la rationalisation de la consommation d'espace, la promotion du lien entre urbanisme et transport, l'optimisation des divers réseaux, la création d'équipements et de services, l'option de la densification, la prise en compte de l'habitat, la gestion des déplacements et le développement commercial. La « *qualité urbaine* »<sup>8</sup> peut être précisée puis imposée faute de Plans Locaux d'Urbanisme. La lutte contre l'étalement urbain est clairement affichée depuis quelques années, pourtant les espaces agricoles et naturels sont encore considérés comme des réserves foncières (Plateforme régionale Territoires et développement durable, 2010).

Comme nous l'avons étudié précédemment, la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové renforce le rôle du Schéma de Cohérence Territoriale, notamment vis-à-vis des documents qui lui sont inférieurs. Ce document est donc plus prescriptif qu'auparavant. Les Programmes Locaux de l'Habitat et les Plans de Déplacements Urbains doivent être compatibles avec les orientations des Schémas de Cohérence Territoriale, dans les trois ans qui suivent son approbation. Le Schéma de Cohérence Territoriale peut aussi fixer aux Plans Locaux d'Urbanisme des « *règles d'urbanisation conditionnelle* »<sup>9</sup>, telles que la nécessité de prévoir des transports collectifs ou encore de créer des espaces verts dans les nouvelles opérations d'aménagement. Le délai de compatibilité des Plans Locaux d'Urbanisme vis-à-vis des Schémas de Cohérence Territoriale a été réduit à un an, avec la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové. Toutefois, aucune sanction n'est envisagée lorsqu'il n'y a pas de mise en compatibilité dans les délais impartis. Le Schéma de Cohérence Territoriale doit lui aussi être compatible avec les réglementations et les documents qui lui sont supérieurs, telles que les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique et les Plans Climat Energie Territoriaux, comme nous l'avons analysé préalablement. Enfin, dix ans maximum après l'approbation du document, les Collectivités Territoriales concernées doivent réaliser une évaluation de ce dernier, notamment en ce qui concerne l'environnement, dans le but de faire apparaître les résultats des actions engagées (Plateforme régionale Territoires et développement durable, 2010).

---

<sup>8</sup> DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Documents d'urbanisme et Développement durable – Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales*, Editions du Puits Fleuri, 2010

<sup>9</sup> DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Documents d'urbanisme et Développement durable – Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales*, Editions du Puits Fleuri, 2010

Les missions des Plans Locaux d'Urbanisme émanent pour partie de celles des Schémas de Cohérence Territoriale, comme nous allons le démontrer en suivant.

### *Quelques idées générales sur le contenu des Plans Locaux d'Urbanisme*

---

Selon Jocelyne Dubois-Maury, le Plan Local d'Urbanisme est un « *document vecteur du développement et de l'aménagement durables aux niveaux communal et intercommunal* ». La dimension du projet de territoire est donc valorisée. Diverses problématiques sont donc à intégrer à la démarche d'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme, telles que la lutte contre l'étalement urbain, l'équilibre entre l'ouverture à l'urbanisation et la densification et la réhabilitation, mais aussi la mixité fonctionnelle et sociale, la maîtrise des consommations d'énergie, la protection des ressources naturelles, la réduction des déplacements et la valorisation du patrimoine local. Les préoccupations environnementales sont étayées, tout comme la nécessité de prévoir l'ouverture à l'urbanisation dans la durée (DUBOIS-MAURY, 2010).

Selon Gérard Poujade, Président du Réseau des Agences Régionales de l'Environnement et de l'Energie, et Christian Desplats, Président de l'Agence Régionale pour l'Environnement Provence Alpes Côte d'Azur, « *le Plan Local d'Urbanisme n'est pas une épreuve imposée ni un exercice périlleux, une contrainte, il est l'occasion de réinventer sa commune, son territoire pour les générations futures* ».

Le Plan Local d'Urbanisme contient différentes pièces. Tout d'abord, le Rapport de Présentation comprend un Diagnostic territorial identifiant les spécificités, le fonctionnement et la structure du territoire. Une analyse sociodémographique et économique est ainsi réalisée, tout comme l'étude de la consommation d'espace. Les enjeux territoriaux doivent ressortir de ce travail pour justifier les objectifs soutenus. Ensuite, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable contient les orientations générales programmées sur le territoire, en termes d'aménagement. Des Orientations d'Aménagement et de Programmation, à l'échelle des quartiers ou des secteurs, peuvent compléter le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Elles sont opposables et contiennent des dispositions relatives à l'aménagement, à l'habitat et aux transports. La mise en valeur du territoire et le renouvellement urbain, mais aussi la production de logements, la mixité sociale et l'accessibilité sont des éléments qui peuvent être retranscrits dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation. Enfin, le Règlement et les Documents graphiques précisent la nature et l'occupation des sols (raccordement aux réseaux, normes de densité, règle énergétique...). Les zones urbanisées, à urbaniser, agricoles et naturelles sont ensuite définies. Les Annexes contiennent les servitudes et dispositifs à prendre en compte (secteurs sauvegardés, zones de préemption...) (ARPE PACA, 2011).

Les Collectivités Territoriales ont donc de nombreuses compétences pour gérer, aménager et développer leurs territoires, tout en respectant le principe du développement durable, renforcé par les récentes évolutions législatives, en se référant aux réglementations nationales, et en associant les objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale. Aussi, dans le cas où une commune ne désire pas réaliser un Plan Local d'Urbanisme, elle sera confrontée au principe de constructibilité limitée, c'est-à-dire que seules l'adaptation des constructions existantes et la construction d'équipements d'intérêt général ou agricoles seront autorisées dans les parties non urbanisées (ARPE PACA, 2011).

Ensuite, la réalisation d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal n'est pas obligatoire, hormis pour les communautés urbaines, mais fortement conseillée, de manière à adapter les orientations à l'échelle de bassins de vie, pour une plus grande cohérence entre les politiques publiques, mais aussi pour mutualiser les moyens techniques, financiers et humains. Toutefois, de nombreuses communes craignent de perdre leur autorité en matière d'urbanisme alors qu'elles sont de plus en plus concertées lors de l'élaboration, ce qui ralentit la mise en œuvre de ce document. Selon Daniel Delaveau, Président de l'Association des Communes de France, *« l'urbanisme fait partie des sujets sur lesquels notre sensibilité d'élu local est vive ; c'est une compétence symbolique à laquelle nous sommes, je crois légitimement, très attachés. Nos décisions en matière de planification [...] s'inscrivent durablement dans nos territoires, elles sont des marqueurs importants de nos mandats locaux. Il nous faut cependant donner un sens nouveau à cette planification [...] au regard des évolutions très profondes qu'ont connus nos territoires ces dernières décennies [...]. L'enjeu est d'adapter la planification [...] à l'échelle du fonctionnement de nos territoires »*. Actuellement, les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 et la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, encouragent considérablement cette pratique de l'aménagement, et donnent même la possibilité d'inclure les politiques liées à l'habitat et aux déplacements. Cependant, l'idée de l'intercommunalité de ce document est toutefois confrontée à celle du Schéma de Cohérence Territoriale et certains députés estiment que le Plan Local d'Urbanisme agit en doublon du Schéma de Cohérence Territoriale. Une interrogation émerge également quant à l'intégration des Programmes Locaux de l'Habitat et des Plans de Déplacements Urbains dans les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, avec l'inquiétude d'une faible prise en considération de leurs orientations (AdCF, 2013).

Une structuration juridique ainsi qu'une phase de concertation avec les divers acteurs du territoire sont ainsi à prévoir, de manière à partager ce document d'urbanisme. En parallèle, les services de l'Etat ont un droit de regard sur la procédure d'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme, grâce, notamment, au porter à connaissance, qui contient les servitudes d'utilité publique et les divers éléments techniques à insérer. Les Préfets peuvent ainsi retarder l'approbation d'un Plan Local

d'Urbanisme, en raison d'une consommation trop importante d'espace, d'une faible protection des ressources naturelles, d'un manque de cohérence entre l'urbanisme et les transports ou d'une opposition manifeste avec les mesures du Programme Local de l'Habitat (ARPE PACA, 2011).

Ce document d'urbanisme doit également faire l'objet de phases d'évaluations, afin de mesurer les effets et les résultats produits sur le territoire. L'évaluation environnementale est indispensable pour mesurer les impacts sur l'environnement. Un bilan et un débat sur le niveau de satisfaction des besoins en logements doivent être réalisés tous les trois ans. Si un manque de logements est identifié, l'ouverture à l'urbanisation peut être programmée dans la durée (DUBOIS-MAURY, 2010).

Les évolutions et les adaptations de la planification spatiale sont très importantes et la politique de l'habitat est étroitement liée à celles-ci. Nous allons donc nous intéresser plus particulièrement à cette thématique.

### L'habitat et la planification spatiale

---

De nombreux outils sont mis en place pour répondre aux problématiques liées à l'habitat, tels que la politique territoriale de l'habitat, le Programme Local de l'Habitat, l'observatoire de l'habitat, la politique foncière, la politique de renouvellement urbain (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur...), la politique « *habitat locatif privé* », la politique de gestion locative... La planification spatiale permet elle aussi de répondre aux problématiques liées l'habitat, via les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux. Ce volet est d'ailleurs renforcé avec les différentes lois en vigueur, notamment les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 et la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 26 mars dernier (Habitat et Développement).

Concernant les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010, des conditions relatives à l'habitat et au logement ont été retenues. Tout d'abord, la lutte contre l'étalement urbain est intégrée et les Préfets peuvent même suspendre les documents d'urbanisme en cas d'urbanisation excessive et de mobilisation de terrains peu équipés et non reliés aux réseaux de transports collectifs. La densification et la mobilisation des zones déjà urbanisées sont ainsi favorisées. La mixité fonctionnelle et sociale, l'optimisation des consommations énergétiques et la réduction des déplacements sont également des principes qui sont mis en valeur, tout comme l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements. Les Plans Locaux d'Urbanisme

intercommunaux sont aussi privilégiés, via les Orientations d'Aménagement et de Programmation qui valent Programmes Locaux de l'Habitat (Réseau des Acteurs de l'Habitat, 2011).

Selon Stéphanie Dupuy-Lyon, Adjointe au Sous-directeur de l'Aménagement Durable du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, la notion de projet, liée aux documents d'urbanisme, est issue d'une forte demande en logements, d'un étalement urbain marquant et d'un manque de cohérence entre urbanisme et transports. Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 ont donc redynamisé la notion d'urbanisme de projet, via la réforme de plusieurs dispositifs, dont le foncier, les Zones d'Aménagement Concerté, les lotissements et les programmes urbains partenariaux, mais aussi via la stimulation des Plans d'Occupations des Sols inactifs et non conformes à la prise en compte des évolutions actuelles, la réalisation de secteurs de projets, le renforcement des Orientations d'Aménagement et de Programmes en faveur de la densité et de la mixité et l'amélioration de la mise en œuvre des Schémas de Cohérence Territoriale (Réseau des Acteurs de l'Habitat, 2011).

Par conséquent, il est indispensable de valoriser la collaboration entre les divers acteurs liés à la politique de l'habitat, l'État, les Collectivités Territoriales, les bailleurs sociaux, les promoteurs immobiliers... (Réseau des Acteurs de l'Habitat, 2011).

A propos de la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 26 mars dernier, de nombreuses indications concernant l'habitat et le logement ont vu le jour, dans le prolongement des Lois d'Engagement pour l'Environnement de 2009 et 2010. Les notions de projet, de réduction de la consommation de l'espace, de transversalité et de création de logements sont approfondies.

Dans un premier temps, des mesures pour faciliter l'accès au logement ont été prises. L'extension du contrôle des loyers, par la création d'observatoires des loyers dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, a été actée. Des loyers de référence seront imposés par l'État selon les spécificités territoriales au niveau du marché de la location. Les « *Services intégrés d'accueil et d'orientation* »<sup>10</sup> auront une véritable existence juridique et s'exerceront au niveau départemental. Leur rôle sera de répertorier les places d'hébergement, les logements d'habitation sociale, les structures chargées des locations et de gérer un standard téléphonique. L'habitat participatif sera encouragé et consacré juridiquement. De plus, la problématique de l'habitat indigne est prise en considération, à travers l'anticipation de certains phénomènes, par l'enregistrement des copropriétés, la mise à disposition d'un fonds de travaux et la définition de zones où la location sera soumise à observation compte tenu de la forte proportion d'habitat indigne. Le foncier public pourra également être mobilisé pour

---

<sup>10</sup> La Gazette des Communes, 2014

le logement. Les compétences de l'habitat pourront aussi être transférées du Maire au Président de l'intercommunalité (La Gazette des Communes, 2014).

La planification spatiale est également concernée, par cette nouvelle loi, en matière d'habitat. La limitation de l'urbanisation lorsqu'il n'y a pas de Schémas de Cohérence Territoriale est précisée. Elle est fixée au 31 décembre 2016 pour les communes situées à plus de 15 kilomètres du rivage de la mer et les unités urbaines de plus de 15 000 habitants, sachant qu'en 2017 l'ensemble du territoire sera concerné (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, 2014).

Ensuite, la réalisation du Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat-Déplacements, tenant lieu de Programme Local de l'Habitat et de Plan de Déplacements Urbains est encouragée ; l'intégralité du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, valant Programme Local de l'Habitat. Elle est optionnelle, sauf pour les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux dont la procédure d'élaboration a déjà commencé. Les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux approuvés devront également se soumettre à ces exigences, mais un décret d'application est attendu, afin de préciser les délais de mise en conformité. Les agglomérations de plus de 30 000 habitants sont obligées de mettre en place le volet habitat dans les Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, 2014).

La densification et la lutte contre l'étalement urbain sont également renforcées, par la détermination des capacités de densification dans les Schémas de Cohérence Territoriale, l'analyse de la densification et l'étude rétroactive de la consommation d'espace dans les Plans Locaux d'Urbanisme, la définition d'objectifs chiffrés de consommation d'espace dans les Projets d'Aménagement et de Développement Durable des Plans Locaux d'Urbanisme et la justification de l'ouverture à l'urbanisation d'une zone par modification des Plans Locaux d'Urbanisme. Les constructions se situant en zone agricole ou naturelle, hormis les capacités d'accueil limité, ne peuvent être adaptées ou étendues. Les nouvelles constructions et les dépendances sont donc exclues. Les zones à urbaniser qui n'ont pas fait l'objet d'opérations d'aménagement, au bout de neuf ans, se verront transférée en zone agricole ou naturelle. L'ouverture à l'urbanisation devra également être motivée et justifiée par les organes délibérants, pour être acceptable (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, 2014).

Les Plans Locaux d'Urbanisme peuvent prévoir des changements de destination de certaines constructions, afin de promouvoir la mixité sociale. Les ratios relatifs à la production de logements sociaux sont également accentués jusqu'à 25% (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, 2014).

Le Règlement des Plans Locaux d'Urbanisme subit aussi quelques transformations, avec la suppression des coefficients d'occupation du sol et de la superficie minimale des terrains constructibles. Les bonus de constructibilité accordés sur la base des coefficients d'occupation du sol sont de fait supprimés. Les ratios d'emprise au sol et d'espaces verts sont alors les seules dispositions qui permettront de réglementer l'urbanisation des sols (Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, 2014).

Après avoir identifié le contexte relatif à la planification et à la politique de l'habitat, nous allons analyser plus précisément la traduction dans les documents d'urbanisme, en commençant par les Schémas de Cohérence Territoriale.

### *Habitat et Schémas de Cohérence Territoriale*

---

Les Schémas de Cohérence Territoriale issus de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains déterminaient « *les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat* ». L'habitat était donc uniquement considéré comme une composante des politiques d'urbanisme, et la mixité fonctionnelle et sociale étaient mises en valeur, notamment à travers la répartition de l'habitat social. Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement ont approfondi le contenu du Schéma de Cohérence Territoriale, en termes d'habitat. Des conditions relatives à l'offre de nouveaux logements et à la réhabilitation du parc existant ont été intégrées dans les Schémas de Cohérence Territoriale. Les Programmes Locaux de l'Habitat doivent être compatibles avec les grandes lignes du Document d'Orientations et d'Objectifs. La politique de l'habitat fait désormais partie intégrante du projet de territoire du Schéma de Cohérence Territoriale (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Néanmoins, comme nous l'avons étudié précédemment, le Schéma de Cohérence Territoriale doit tenir compte de réglementations qui lui sont supérieures, comme les Plans Climat Energie Territoriaux, qui comprennent des mesures relatives à l'habitat, notamment concernant la lutte contre l'étalement urbain ou la maîtrise des consommations énergétiques. Il doit aussi respecter les dispositions du Code de l'Urbanisme, telles que celles précisant « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que des équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services,*

*d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* »<sup>11</sup>. La mixité sociale et fonctionnelle est donc un principe indéniable de la politique d'urbanisme, tout comme l'harmonie territoriale et le développement durable (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Les Schémas de Cohérence Territoriale proposent des objectifs d'offre de nouveaux logements. Les objectifs quantitatifs concernent la production de logements et de logements sociaux pour répondre aux divers besoins des habitants actuels et futurs. L'offre privée et locative, tout comme les logements individuels et collectifs doivent être encouragés. La reconquête du parc de logements vacants et la réhabilitation du parc existant sont aussi des orientations à suivre. Ils traduisent également la distribution géographique de cette offre nouvelle. En parallèle, des objectifs qualitatifs renforcent les objectifs quantitatifs, notamment du point de vue de la mixité sociale, de la diversification du parc de logements, de la répartition géographique, de la mixité fonctionnelle et de la desserte en transports collectifs, et de l'adaptation de l'habitat aux publics spécifiques (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Des objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc existant sont inclus de la même façon. Les volets urbanistiques, sociaux et économiques peuvent être pris en compte à travers des objectifs chiffrés de restauration et de rénovation de logements dégradés. La lutte contre l'étalement urbain est envisagée via ces objectifs, tout comme l'adaptation aux publics spécifiques, la reconquête du parc de logements vacants et la maîtrise des performances énergétiques (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

La mixité fonctionnelle est autant associée aux objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale que les thématiques précédentes. La politique de l'habitat doit être reliée à celle de l'urbanisme, de l'économie, des transports et de l'environnement. La densification, la desserte en transports collectifs et les performances énergétiques sont autant d'actions à mener. Le Schéma de Cohérence Territoriale participe donc à l'organisation du territoire, grâce à la structuration de ce dernier en différents pôles. Les objectifs de développement et de mixité fonctionnelle sont de ce fait plus importants pour les pôles dynamiques comparativement à ceux qui le sont moins. Le Schéma de Cohérence Territoriale, renforçant le principe de mixité fonctionnelle, conditionne aussi la réduction de la consommation d'espace (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Les objectifs assimilés à l'habitat sont définis entre les intercommunalités ou par commune alors que ceux liés à l'urbanisme et à l'aménagement sont déterminés selon les secteurs géographiques du

---

<sup>11</sup> Article L. 122-1-1 du Code de l'Urbanisme

Schéma de Cohérence Territoriale. La territorialisation des objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale se produit donc pour l'ensemble du périmètre et par territoires administratifs ou secteurs géographiques. Dans le premier cas, les objectifs des communes et des intercommunalités sont mis en cohérence, à travers le Projet d'Aménagement et de Développement Durable ; le rôle du Schéma de Cohérence Territoriale est donc à nuancer compte tenu de la non opposabilité du Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Dans le second cas, le Document d'Orientations et d'Objectifs répartit les objectifs par territoires administratifs ou secteurs géographiques, selon des tendances territoriales marquantes ; le Schéma de Cohérence Territoriale est donc déterminant. Les politiques locales de l'habitat sont par conséquent complémentaires. Ce document d'urbanisme participe ainsi à la structuration des politiques sectorielles et à la recommandation de principes issus de la stratégie élaborée à partir du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Toutes les pièces du Schéma de Cohérence Territoriale prennent donc en considération la problématique de l'habitat. La phase de Diagnostic établit la situation du logement sur le territoire concerné, en prenant en compte les tendances économiques et démographiques. Elle permettra ensuite de justifier les orientations à développer. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable contient les objectifs concernant la politique de l'habitat, en s'appuyant sur les politiques de l'urbanisme et des transports. Le Document d'Orientations et d'Objectifs précise ces objectifs, surtout au niveau de la prise en compte des besoins des populations liés au logement, mais aussi de la distribution du parc sur le territoire. Il peut prévoir des objectifs de production et de réhabilitation de logements (ZITOUNI et CAMPAGNO-FLORES, 2013).

Le Programme Local de l'Habitat doit être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale. Ils n'ont pas les mêmes vocations puisque le premier permet de programmer les propositions de logements en fonction des besoins identifiés, et le second, d'intégrer la dimension de l'habitat dans une logique de projet de territoire. Ils sont cependant liés car leurs objectifs sont complémentaires. Les Schémas de Cohérence Territoriale s'imposent également aux Plans Locaux d'Urbanisme, mais ils sont une nouvelle fois complémentaires dans la mesure où le premier définit la direction générale à adopter, et le second régleme l'occupation des sols. Le Schéma de Cohérence Territoriale est cependant plus contraignant, avec les Lois d'Engagement National pour l'Environnement, même si le rapport de compatibilité ne doit pas être surestimé (AGAPE, 2012).

Aux côtés des Schémas de Cohérence Territoriale, les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux poursuivent l'action en matière d'habitat.

## *Habitat et Plans Locaux d'Urbanisme*

---

Les Plans Locaux d'Urbanisme ont toujours recherché à intégrer la problématique de l'habitat, notamment pour répondre aux besoins en logements. Ils sont l'un des moyens pour mettre en œuvre une réelle politique de l'habitat. Le Code de l'Urbanisme prévoit donc que les Collectivités Territoriales soient en mesure d'« *assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat [...] répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages* ». La Loi de Solidarité et de Renouveau Urbain a également introduit les principes de mixité fonctionnelle et sociale, de maîtrise de la consommation d'espace et de respect de l'environnement. L'offre de logements, la diversification du parc et la répartition géographique de ce dernier doivent aussi être incluses dans les orientations des Plans Locaux d'Urbanisme (ZITOUNI, 2012).

Les différentes pièces des Plans Locaux d'Urbanisme considèrent ainsi la problématique de l'habitat. Le Rapport de Présentation établit un état des lieux de l'offre et de la demande en logements. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable traduit ensuite les orientations liées à l'habitat. Le Règlement et les Documents graphiques concrétisent ces orientations en matière d'occupation du sol, à travers divers moyens tels que la définition des zones urbaines et à urbaniser, ou encore la création de Zones d'Aménagement Concerté. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation, à visée opérationnelle, s'exercent sur certains secteurs et peuvent contenir des prescriptions relatives à l'habitat (opérations attendues, aménagement de logements sociaux...); elles complètent le Règlement et les Documents graphiques. Enfin, des servitudes relatives au logement peuvent être constituées via des emplacements réservés en faveur de la production et de l'adaptation des logements, mais aussi des secteurs de mixité sociale où un pourcentage de production de logements est fixé, et des secteurs de logements de taille minimale en faveur du logement locatif (ZITOUNI, 2012).

En parallèle, la consommation d'espace doit être réduite et la répartition géographique des logements, équilibrée. La densification et la réhabilitation doivent ainsi être privilégiées. Les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 ont introduit divers moyens pour répondre à cet objectif de lutte contre l'étalement urbain, tels que la maîtrise des consommations énergétiques, la programmation de l'ouverture à l'urbanisation dans le temps et la réalisation d'un bilan relatif à l'adéquation entre la réponse aux besoins en logements et la maîtrise de la consommation d'espace, trois ans après l'approbation du document d'urbanisme. Les petits collectifs doivent ainsi être valorisés (ZITOUNI, 2012).

La mixité fonctionnelle et sociale est un principe supplémentaire à respecter. Le développement d'espaces monofonctionnels est interdit ; la juste proportion entre les fonctions résidentielle et économique et la desserte en transports collectifs devant être assurée. Pour sa part, la mixité sociale tente de réduire la concentration de certaines populations, en particulier dans le cas du logement social. L'accès aux divers équipements et services, la diversification de l'habitat, et la création de logements sociaux dans les territoires qui en sont dépourvus et inversement, sont à promouvoir (ZITOUNI, 2012).

Toutefois, les outils pour mettre en place la politique de l'habitat à travers les Plans Locaux d'Urbanisme sont optionnels. Certains Règlements peuvent donc aller à l'encontre des principes énoncés. Les services de l'Etat peuvent tout de même, au titre du contrôle de légalité, interrompre l'effectivité de ces documents d'urbanisme, en particulier dans le cas d'une trop importante consommation d'espace. Les évolutions législatives cherchent à restreindre ces phénomènes ; la production de logements sociaux étant réglementée et la compatibilité des Plans Locaux d'Urbanisme avec les objectifs des Programmes Locaux de l'Habitat et des Schémas de Cohérence Territoriale étant approfondie (ZITOUNI, 2012).

De plus, les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 et la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, du 26 mars dernier, ont accentué le rapport entre les Plans Locaux d'Urbanisme et les Programmes Locaux de l'Habitat. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation tenaient lieu de Programme Local de l'Habitat. Aujourd'hui, l'intégralité du Plan Local d'Urbanisme remplace le Programme Local de l'Habitat. La structuration des documents d'urbanisme est alors facilitée et une plus grande cohérence des politiques publiques est possible. Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal devient un document essentiel en termes de planification territoriale. Certains acteurs sont néanmoins vigilants sur certains points. Une crainte apparaît quant à la perte d'éléments structurants les Programmes Locaux de l'Habitat, à la mise en œuvre opérationnelle et à la coordination des différents temps d'application (AdCF, 2013).

La réponse aux besoins en logements des habitants, le développement de la mixité fonctionnelle et la lutte contre la consommation d'espace sont donc des éléments essentiels de la politique de l'habitat, que les documents d'urbanisme locaux tentent de prendre en considération.

## Deuxième partie : Les défis plus particulièrement liés à la dimension systémique de l'habitat dans les documents d'urbanisme

---

La transversalité de la thématique de l'habitat dans les documents de planification est importante, notamment au regard des dynamiques démographiques, de la mixité fonctionnelle et de la consommation d'espace. La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 26 mars dernier accentue encore cette transversalité, à travers notamment les notions de densification.

L'objectif est donc d'aborder cette transversalité avec des illustrations issues des travaux de stage réalisés durant les quatre derniers mois. Différentes échelles de planification ont été appréhendées, via les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux. Différents temps de la planification ont également été explorés, avec des missions liées aux Diagnostics Territoriaux pour les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux, et d'autres s'intéressant aux Documents d'Orientations et d'Objectifs pour les Schémas de Cohérence Territoriale.

Cette deuxième partie s'organisera ainsi autour de trois éléments clés des documents d'urbanisme, les dynamiques démographiques, la mixité fonctionnelle et la consommation d'espace, qui ont un lien systémique avec la politique de l'habitat.

### Une dimension phare au regard des dynamiques démographiques

---

De nos jours, les territoires, qu'ils soient plus urbains ou plus ruraux, sont confrontés à l'accueil de nouvelles populations, mais aussi au vieillissement de la population. Des orientations puis des actions doivent être ainsi mises en œuvre afin de promouvoir une certaine mixité sociale, mais aussi une diversification du parc de logements pour répondre à l'évolution des ménages. L'adaptation du logement aux publics spécifiques (étudiants, personnes âgées, personnes handicapées...) constitue également un facteur à prendre en compte, dans le but de répondre aux besoins de tous.

Les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux sont donc censés prendre en compte cette relation entre évolutions démographiques et habitat, dans une perspective de projets de territoires. Toutefois, certains documents comprennent davantage d'analyses comparativement à d'autres, notamment les Plans Locaux d'Urbanisme des villes moyennes et les Schémas de Cohérence Territoriale.

## La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme

Les Plans Locaux d'Urbanisme comportent des orientations générales concernant l'habitat. Quant aux Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, ils valent Programme Local de l'Habitat. Les problématiques de la démographie et de l'habitat sont donc analysées dans ces documents. Néanmoins, une différenciation s'opère entre chacun de ces documents, dans l'examen de cette thématique.

**Focus :** Certains documents considèrent dans une moindre mesure les liens entre démographie et habitat, alors même qu'ils revêtent des enjeux relativement importants en la matière. Deux exemples peuvent illustrer ce propos. Des Plans Locaux d'Urbanisme communaux viennent d'être lancés, en phase de Diagnostic territorial, à Daux (31) et Marciac (32).

Daux se situe dans l'aire urbaine de Toulouse, à proximité de Blagnac et compte 1 920 habitants. Cette commune intègre la Communauté de Communes de Save et Garonne.



Figure 8 : Périmètre de la Communauté de Communes de Save et Garonne (Site internet de l'EPCI)

Daux fait également partie du périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale Nord-Toulousain, qui prescrit certaines dispositions pour cette commune, en termes de potentiel d'urbanisation de nouveaux espaces.

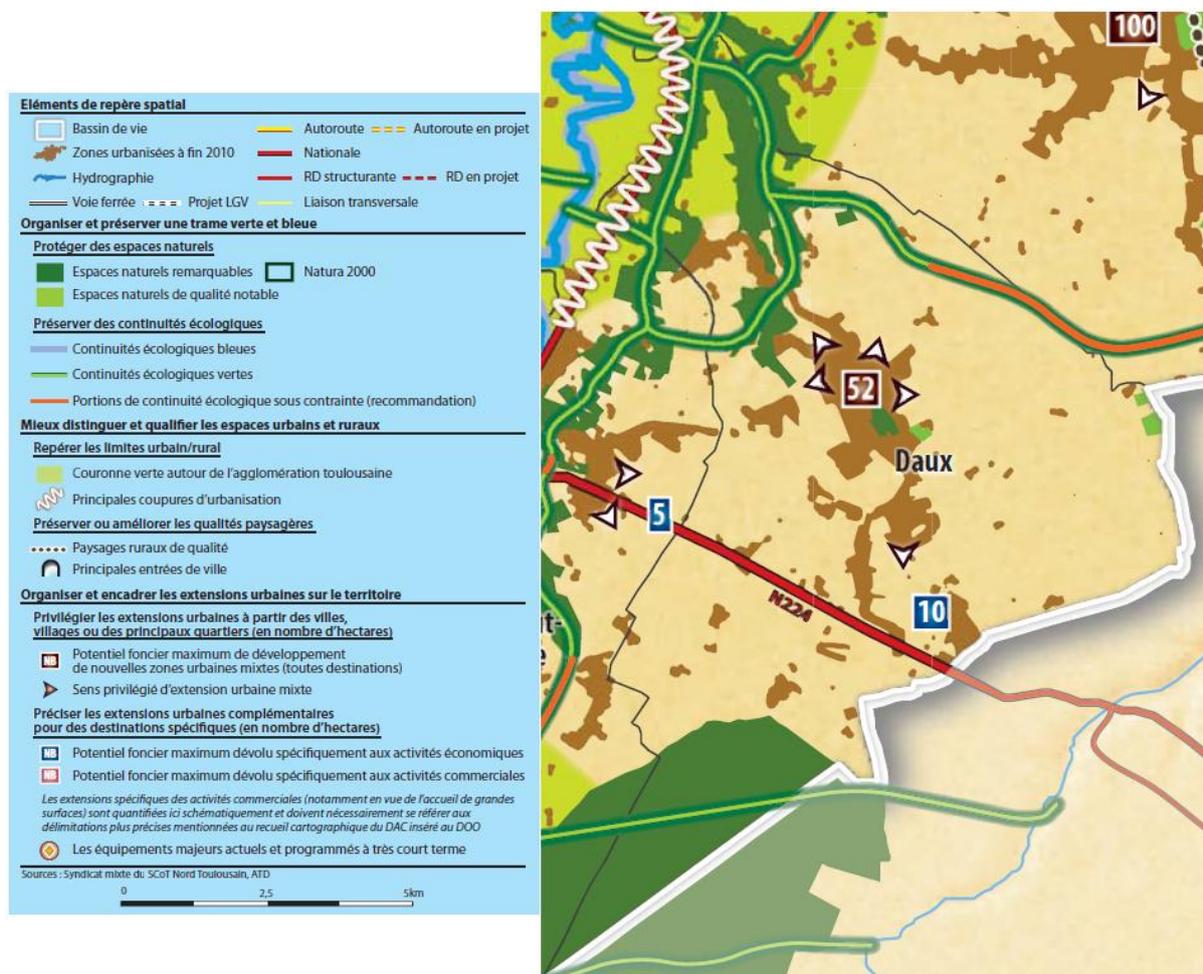


Figure 9 : Prescriptions du SCoT Nord-Toulousain pour la commune de Daux (SCoT Nord-Toulousain)

Ce territoire, comme celui de l'aire urbaine toulousaine, connaît une importante croissance démographique, notamment due au solde migratoire. Les enjeux en lien avec les politiques de l'habitat sont donc importants. Toutefois, seule une analyse statistique a été réalisée et quelques conclusions pertinentes apparaissent. De jeunes ménages avec enfants s'installent ainsi dans cette commune. En matière d'habitat, le parc de logements se développe et accompagne la croissance démographique. Il comprend une majorité de grands logements. Concernant le parc social, des moyens sont mis en œuvre pour l'agrandir ; deux hectares ont été réservés à un bailleur social. Les logements collectifs émergent également avec la création d'un important programme collectif en 2013. Toutefois, la vacance s'accroît ces dernières années et l'étalement urbain se poursuit en même temps que la consolidation de la fonction résidentielle.

La poursuite de l'attractivité démographique, l'adaptation des logements aux jeunes ménages et aux personnes âgées, la diversification des produits en direction d'une mixité sociale et la poursuite des efforts engagés pour les logements locatifs et les logements sociaux sont donc les principaux enjeux de cette commune en matière d'habitat. Le Diagnostic territorial les a rapidement identifiés ; le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, le Règlement et les Documents graphiques devront logiquement les prendre en compte et proposer des orientations et des conditions permettant d'y répondre.

Concernant Marciac, il s'agit d'une commune de 1 239 habitants, située dans le Gers et appartenant à la Communauté de Communes Bastides et Vallons du Gers. Cette bastide est un Grand Site de Midi-Pyrénées et porte un festival de jazz de renommée internationale. Elle est également intégrée au périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour, en cours d'élaboration.

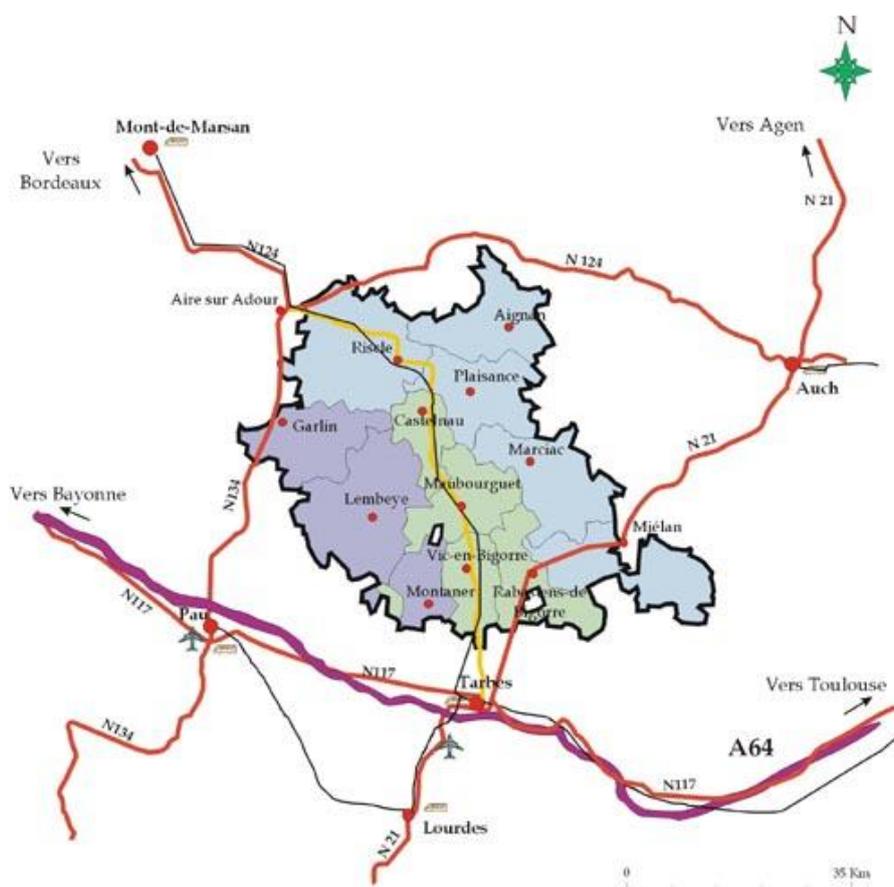


Figure 10 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour (SEMADOUR)

Une analyse identique à celle réalisée pour le Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Daux, a été produite. Des résultats intéressants ont également été mis en valeur. Les fluctuations

liées à l'évolution de la population sont importantes et le taux de croissance annuel moyen est faible. De plus, les personnes âgées représentent une part importante de la population ; la population de Marciac étant plus âgée comparativement à la moyenne intercommunale. L'accompagnement au vieillissement est donc primordial, tout comme l'attractivité de jeunes ménages. En lien avec ces évolutions démographiques, le parc de logements croît de façon régulière, à travers de nouvelles constructions, qui se caractérisent de plus en plus par des logements individuels groupés ou collectifs. Les grands logements prédominent dans cette commune. La vacance a augmenté entre 1999 et 2010, mais elle reste inférieure à la moyenne départementale. Ces éléments ont été identifiés brièvement dans ce Diagnostic de territoire. Ils doivent normalement conforter la poursuite des efforts communaux déjà engagés, à travers leur inscription dans le projet de territoire du Plan Local d'Urbanisme, notamment en direction de la diversification des logements, à travers le locatif et le locatif social, afin de répondre aux besoins de la population.

Daux et Marciac présentent donc des profils différents. Daux est une commune périurbaine caractérisée par l'accueil de jeunes ménages et le développement de la fonction résidentielle. Marciac est une commune où la population varie fréquemment, qui présente une certaine forme de vieillissement et où des enjeux d'attractivité auprès de nouveaux habitants sont importants. L'adaptation des logements à ces enjeux est ainsi à prévoir dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

Les éléments issus de cette première phase de Diagnostic, identifient des conclusions certes pertinentes, mais un peu trop succinctes, même si elles permettent de justifier les choix du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, et de définir le zonage, notamment pour les zones à urbaniser. La phase de Diagnostic territorial permet ici d'éclairer les principaux enjeux, mais ne permet sans doute pas une analyse approfondie. En effet, seules les données de l'Insee<sup>12</sup>, à travers divers indicateurs, ont été prises en compte pour l'analyse des liens entre la démographie et l'habitat. L'évolution de la population, le taux de croissance annuel moyen, l'évolution des classes d'âge, l'évolution de la taille des ménages ont permis d'identifier la situation démographique des communes très rapidement, tout comme les comparaisons avec les données intercommunales et départementales.

Concernant l'habitat, l'évolution du nombre de logements, la répartition du parc de logements, le type de logements mis en chantier, la répartition des logements selon leur taille, l'évolution du type d'habitat et le statut d'occupation des ménages sont les indicateurs qui ont été choisis pour définir l'état du parc de logements. La satisfaction des besoins en matière de logements est donc considérée, à minima, par l'étude des dynamiques démographiques en parallèle de celle relative à

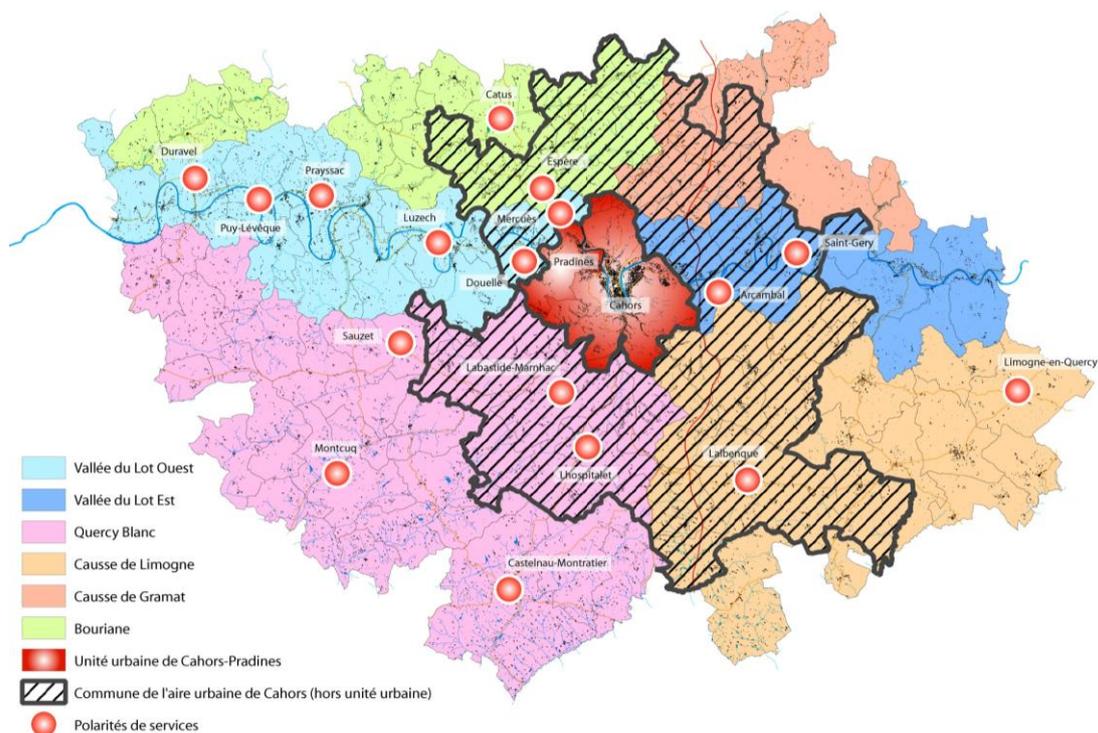
---

<sup>12</sup> Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

l'habitat. D'autres outils seront nécessaires afin d'appréhender correctement cette thématique, à l'échelle du territoire. La définition du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, du Règlement et des Documents graphiques parviendront éventuellement à compléter ce premier travail.

**Focus :** D'autres documents intègrent, avec davantage de précisions, l'étude de la corrélation entre démographie et habitat. Les scénarios de développement du Plan Local d'Urbanisme de Cahors est un exemple, qui permet de l'illustrer.

La première phase de Diagnostic territorial est bien avancée. Cette ville moyenne du Lot voit sa population augmenter de façon régulière, mais dans une moindre proportion que les communes voisines. Comme pour de nombreux territoires, l'apport migratoire est primordial pour la dynamique démographique. Quant au parc de logements, il connaît un fort développement (122 logements par an), ce qui crée une différence marquante avec le développement démographique (15 habitants par an). Les grands logements sont majoritaires sur le territoire et la construction de logements collectifs progresse. Néanmoins, le nombre de logements sociaux diminue, même si les objectifs de production du Programme Local de l'Habitat sont respectés.



**Figure 11 : Déclinaison spatiale des scénarios à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)**

A la suite du travail de Diagnostic et pour préparer le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, des scénarios d'évolution sont proposés et analysent les prévisions liées à la démographie et aux logements. Les scénarios du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot ont été repris, puis affinés en ce qui concerne la commune de Cahors. Six scénarios sont mis en avant.

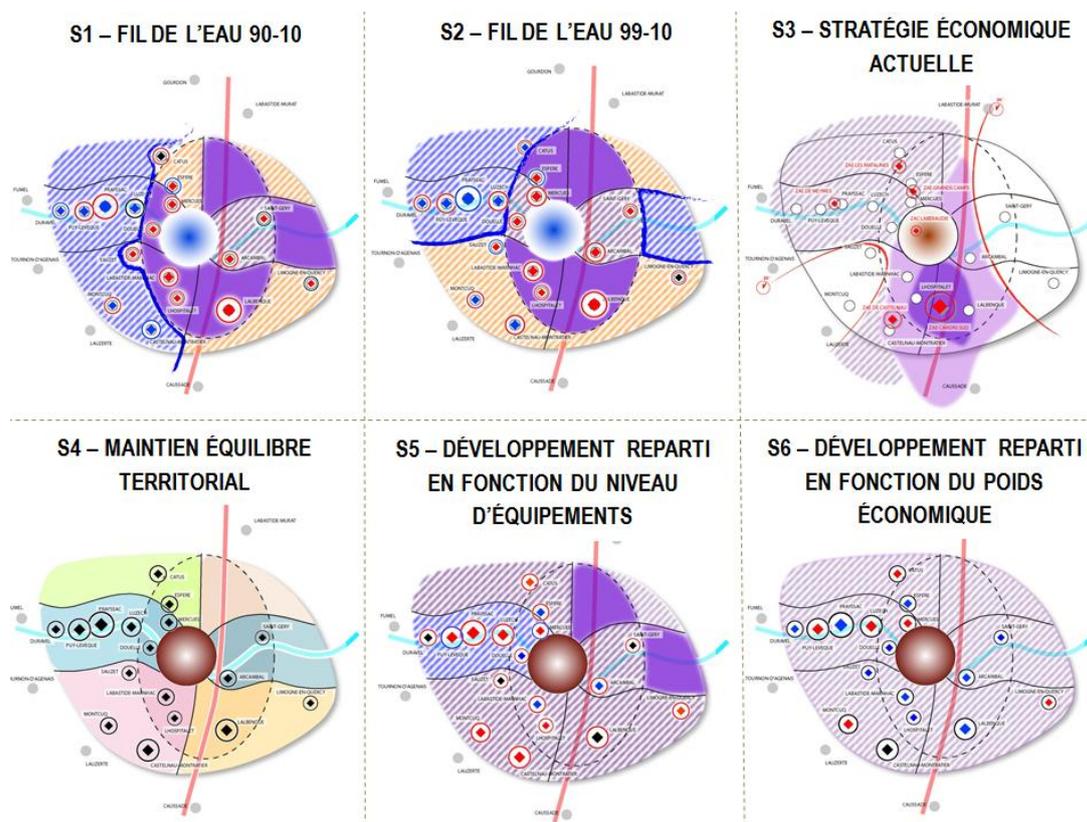


Figure 12 : Scénarios à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)

Les scénarios au fil de l'eau correspondent à la poursuite des tendances démographiques et économiques à l'œuvre les dix dernières années ; ce sont les premiers à être approfondis. Ils sont abordés d'un point de vue démographique, à partir de deux périodes (1990-2010 et 1999-2010), pour observer précisément la réalité territoriale, mais aussi en fonction des caractéristiques économiques des zones d'activités, pour étudier les impacts sur la population et les emplois. Trois scénarios alternatifs complètent ces scénarios au fil de l'eau. Le premier s'appuie sur la continuité des équilibres territoriaux, c'est-à-dire sur une distribution des habitants identique à celle de l'année 2010. Le second imagine le développement de la population selon les équipements et les services. Le dernier suppose le développement démographique en fonction du poids de l'emploi.

Une synthèse de ces six scénarios est ensuite réalisée, dans le but d'obtenir des chiffres réalistes d'accueil de populations et de besoins en logements.

**Tableau 2 : Synthèse des scénarios proposés pour la ville de Cahors (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)**

| Croissance démographique et résidentielle projetées sur 2016-2025 | S1 - Fil de l'eau 1990-2010 | S2 - Fil de l'eau 1999-2010 | S4 - Maintien des équilibres territoriaux du SCoT de 2016 | S5 - Développement du SCoT réparti en fonction du niveau de services | S6 - Développement du SCoT réparti en fonction du poids de l'emploi |
|---|-----------------------------|-----------------------------|---|--|---|
| Gain de population  | 207                         | 141                         | 1 081 à 1 384   | 1 468 à 1 880  | 2 097 à 2 685   |
| Besoin en résidences principales                                  | 141                         | 628                         | 1 169 à 1 343   | 1 391 à 1 628  | 1 753 à 2 091   |

Entre 2008 et 2013, la ville a réalisé 69 nouveaux logements par an, ce qui est relativement faible pour faire de Cahors une ville moyenne dynamique. Entre 1 000 et 1 300 nouveaux logements sont ainsi à prévoir sur la période 2016-2025, c'est-à-dire entre 100 et 130 par an. La réhabilitation de logements, les potentiels de densification et les constructions nouvelles sont comprises dans les nouveaux logements. Les zones de développement pourront ainsi accueillir environ 700 logements, et les requalifications du centre-ville, entre 150 et 200 logements. Les espaces ouverts en périphérie seront par conséquent réduits, car il existe beaucoup de potentiel en densification et en renouvellement urbain. La densification sera privilégiée par rapport à l'extension.

Cette vision prospective est adaptée à l'ampleur des enjeux de cette ville moyenne. Il y a en plus, une volonté d'articuler le Schéma de Cohérence Territoriale et le Plan Local d'Urbanisme, avec un emboîtement d'échelles répondant aux enjeux de la politique de l'habitat.

**Synthèse :** Les Diagnostics territoriaux des Plans Locaux d'Urbanisme de Daux et Marciac et les scénarios de développement du Plan Local d'Urbanisme de Cahors analysent donc les profils démographiques en parallèle de la situation de l'habitat, dans le but de prévoir des orientations et conditions favorables à une adéquation entre ces deux problématiques. Le Diagnostic du Plan Local d'Urbanisme de Cahors est tout de même plus avancé et plus abouti, puisqu'il présente des scénarios de développement détaillés, qui préparent largement la suite à donner en matière de politique de l'habitat, par le biais du Plan Local d'Urbanisme. Le Diagnostic Territorial n'est sans doute pas un outil suffisant pour percevoir les problématiques relevant de la politique de l'habitat, et doit nécessairement être complété, même s'il dresse un portrait du fonctionnement du territoire en la matière.

Les Schémas de Cohérence Territoriale font également le lien entre la démographie et l'habitat dans leurs projets de territoires.

### La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale

Les Schémas de Cohérence Territoriale identifient des objectifs et des principes en rapport avec la politique de l'habitat, notamment au regard de la mixité sociale. Toutefois, une distinction doit également être opérée entre les différents documents, qui intègrent plus ou moins les relations entre la démographie et l'habitat, à l'échelle des bassins de vie.

**Focus :** En effet, certains documents traitent cette thématique avec intérêt. Le Schéma de Cohérence Territoriale, en cours d'élaboration sur le Val d'Adour s'intéresse à cette question.

Le territoire de Val d'Adour regroupe 48 215 habitants et s'étend sur 167 communes.

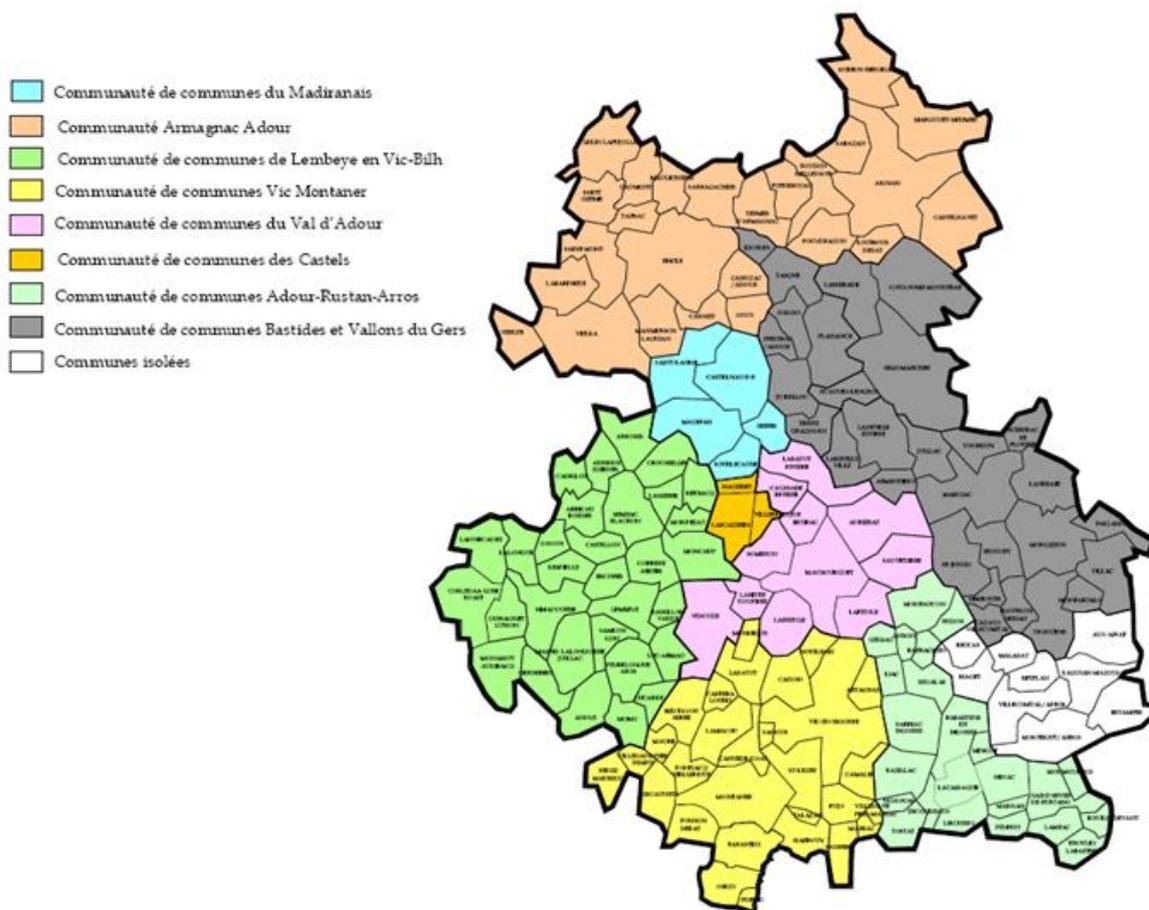


Figure 13 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour (Citadia Conseil)

Il est organisé en huit Communauté de Communes et huit communes isolées, réparties sur trois départements, le Gers, les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques.

Le territoire n'est pas structuré autour d'une ville-centre, mais autour de huit bourgs-centres équitablement répartis sur le territoire (Aignan, Riscle, Plaisance, Marciac, Maubourguet, Lembeye, Vic-en-Bigorre et Rabastens-de-Bigorre). La population est concentrée au sein de la vallée, du nord au sud, et dans les bourgs-centres. Après avoir subi une baisse de la population, les années 2000 sont le signe d'une importante croissance démographique. Le sud du territoire connaît une attractivité démographique plus importante, du fait de la proximité de Pau et Tarbes, et se caractérise par une population plus jeune. Toutefois, le vieillissement de la population est significatif puisque la population est plus âgée qu'à l'échelle des trois départements.

En ce qui concerne le parc de logements, il se développe plus vite que la population. Les bourgs-centres font également l'objet d'une concentration de l'offre de logements. La transformation du parc est en cours ; la part des appartements ne cesse d'augmenter. En revanche, le parc social est peu développé sur le territoire et la vacance progresse depuis 1999.

Les enjeux de ce territoire associant la démographie et l'habitat sont ainsi importants. Il s'agit de maîtriser l'évolution des logements, de réfléchir à l'adaptation des logements au vieillissement, de prendre en compte le phénomène de la périurbanisation, d'attirer les populations jeunes et actives, d'adapter le logement à l'évolution des ménages, de lutter contre la progression de la vacance...

Par conséquent, le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour comprend des prescriptions et recommandations, issues du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, concernant la production de logements, la réhabilitation des logements vacants et la production de logements sociaux, dans le but d'adapter et de diversifier le parc à l'évolution et au profil de la population du territoire. Les objectifs se définissent selon les caractéristiques des sept secteurs établis dans le Schéma de Cohérence Territoriale, plus ou moins attractifs, mais aussi en fonction de l'armature territoriale, soit les bourgs-centres et les communes rurales.

En ce qui concerne les projections globales de l'habitat, la place des bourgs-centres doit être confortée, pour que le développement démographique bénéficie à l'ensemble du territoire.

**Tableau 3 : Prescriptions relatives aux projections globales de l'habitat (Illustrations du Document d'Orientations et d'Objectifs du Val d'Adour)**

|                                    | Nombre de logements par an (RP + RS) | Dont bourgs centres :  | Dont communes rurales                                      |
|------------------------------------|--------------------------------------|--|--|
| Secteur 1 - Vallée de l'Adour Sud  | Environ 75 logts/an                  | Maubourguet : 13 à 14 logts/an<br>Rabastens de B. : 5 à 6 logts/an<br>Vic en B. : 20 à 22 logts/an | Entre 32 et 34 logts/an<br><i>soit 0,77/an par commune</i> |
| Secteur 2 - Coteaux Sud-Ouest      | Environ 18 logts/an                  | /  | Entre 17 et 18 logts/an<br><i>soit 0,80/an par commune</i> |
| Secteur 3 - Coteaux Sud- Est       | Environ 15 logts/an                  | /  | Entre 13 et 14 logts/an<br><i>soit 0,97/an par commune</i> |
| Secteur 4 - Vallée de l'Adour Nord | Entre 45 et 50 logts/an              | Plaisance : 11 logts/an<br>Riscle : 10 logts/an  | Entre 25 et 26 logts/an<br><i>soit 1,11/an par commune</i> |
| Secteur 5 - Coteaux Nord- Est      | Entre 15 et 17 logts/an              | Aignan : 6 logts/an  | Entre 9 et 10 logts/an<br><i>soit 0,9/an par commune</i>   |
| Secteur 6 - Coteaux Ouest          | Environ 35 logts/an                  | Lembeye : 6 à 7 logts/an   | Entre 27 et 28 logts/an<br><i>soit 0,95/an par commune</i> |
| Secteur 7 - Coteaux Est            | Environ 25 logts/an                  | Marcillac : 12 logts/an  | Entre 11 et 12 logts/an<br><i>soit 0,72/an par commune</i> |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>Environ 225 logts/an</b>          | <b>dont 85 logts/an sur l'ensemble des pôles</b>   | <b>et 140 logts/an sur l'ensemble des communes rurales</b> |

Pour les vingt prochaines années, les bourgs-centres doivent plus précisément concentrer 45% de la croissance démographique de chaque secteur. Les tendances démographiques des différents secteurs ainsi que la volonté de développer les communes rurales, de façon raisonnable, sont également prises en compte. Les secteurs de la vallée proposeront une offre plus importante de logements, puisque ce sont les plus dynamiques et les plus attractifs en termes démographiques, à l'heure actuelle.

La réhabilitation et la remise sur le marché des logements vacants, notamment sur les bourgs-centres, répondent certes, à un objectif de réduction de la consommation de l'espace, mais constituent avant tout un potentiel important pour l'accueil des nouvelles populations. Les communes se caractérisant par une vacance supérieure à 8% et comptabilisant, dans le même temps, plus de 20 logements vacants, privilégieront la réhabilitation du parc à la construction de nouveaux logements. Parmi l'offre en nouveaux logements, 15% devront être réhabilités. L'obligation de réhabilitation du parc est moins contraignante pour les communes qui ne comptent qu'un critère. Lorsque des communes présentent plus de 20 logements vacants, 10% des nouveaux logements seront réhabilités, et lorsqu'il y a plus de 8% de logements vacants, ce sera 5%.

**Tableau 4 : Prescriptions relatives aux projections de réhabilitation des logements vacants (Illustrations du Document d'Orientations et d'Objectifs du Val d'Adour)**

| Communes de niveau 1 : Communes couplant + de 8 % de LV sur le total du par et plus de 20 unités |                                   |                |                      |   |   |
|--|-----------------------------------|----------------|----------------------|---|---|
| => 15 % des objectifs de création de logements devront être menés en renouvellement urbain       |                                   |                | Libellé géographique | Nombre de résidences principales prévues entre 2009 et 2035 | Nombre de logements en renouvellement urbain entre 2009 et 2035 |
| Libellé géographique   | Part de logements vacants en 2009 | + de 20 unités |                      |   |   |
| Aignan   | 11,99%                            | 60             | Aignan               | 94  | 14  |
| Plaisance  | 13,92%                            | 128            | Plaisance            | 161   | 24  |
| Riscle   | 12,08%                            | 117            | Riscle               | 181   | 27  |
| Saint-Germé  | 14,45%                            | 29             | Saint-Germé          | 13  | 2   |
| Lembeye  | 10,12%                            | 45             | Lembeye              | 120   | 18  |
| Madiran  | 11,27%                            | 31             | Madiran              | 8   | 1   |
| Maubourguet  | 10,93%                            | 144            | Maubourguet          | 268   | 40  |
| Rabastens-de-Bigorre   | 11,02%                            | 74             | Rabastens-de-Bigorre | 133   | 20  |
| Vic-en-Bigorre   | 9,60%                             | 238            | Vic-en-Bigorre       | 504   | 76  |

| Communes de niveau 2 : Communes comptant plus de 20 unités de logements vacants |                |  |                         |   |  |
|---|----------------|--|-------------------------|---|--|
| => 10 % des objectifs de logements devront être menés en renouvellement urbain  |                |  | Libellé géographique    | Nombre de résidences principales prévues entre 2009 et 2035 | Nombre de logements en renouvellement urbain |
| Libellé géographique  | + de 20 unités |  |                         |   |  |
| Andrest   | 36             |  | Andrest                 | 13  | 1  |
| Villecomptal sur Arros  | 28             |  | Villecomptal sur Arros  | 15  | 2  |
| Castelnau-Rivière-Basse   | 26             |  | Castelnau-Rivière-Basse | 13  | 1  |
| Viella  | 28             |  | Viella                  | 8   | 1  |
| Marciac   | 54             |  | Marciac                 | 148   | 15   |

| Communes de niveau 3 : Communes ayant plus de 8 % de logements vacants mais moins de 20 unités |                                   |   |   |                      |                                   |   |   |
|--|-----------------------------------|---|---|----------------------|-----------------------------------|---|---|
| => 5 % des objectifs de logements devront être menés en renouvellement urbain                  |                                   |   |   |                      |                                   |   |   |
| Libellé géographique   | Part de logements vacants en 2009 | Nombre de résidences principales prévues entre 2009 et 2035 | Nombre de logements en renouvellement urbain entre 2009 et 2035 | Libellé géographique | Part de logements vacants en 2009 | Nombre de résidences principales prévues entre 2009 et 2035 | Nombre de logements en renouvellement urbain entre 2009 et 2035 |
| Avéron-Bergelle  | 11,84%                            | 7   | 0,4   | Oroix                | 8,60%                             | 13  | 0,7   |
| Cahuzac-sur-Adour  | 10,26%                            | 13  | 0,7   | Maumusson-Laguian    | 8,70%                             | 8   | 0,4   |
| Labarthète   | 12,29%                            | 8   | 0,4   | Laveraët             | 8,70%                             | 7   | 0,4   |
| Loussous-Débat   | 15,05%                            | 7   | 0,4   | Barbachen            | 8,80%                             | 13  | 0,7   |
| Scieurac-et-Flourès  | 17,24%                            | 7   | 0,4   | Lasserre             | 8,80%                             | 8   | 0,4   |
| Tieste-Uragnoux  | 12,16%                            | 13  | 0,7   | Gayon                | 8,80%                             | 8   | 0,4   |
| Bassillon-Vauzé  | 10,43%                            | 8   | 0,4   | Haget                | 8,90%                             | 13  | 0,7   |
| Bentayou-Sérée   | 11,92%                            | 8   | 0,4   | Saint-Lézer          | 9,00%                             | 13  | 0,7   |
| Bétracq  | 18,18%                            | 8   | 0,4   | Betplan              | 9,00%                             | 15  | 0,8   |
| Casteide-Doat  | 10,01%                            | 13  | 0,7   | Liac                 | 9,10%                             | 13  | 0,7   |
| Castéra-Loubix   | 18,03%                            | 13  | 0,7   | Simacourbe           | 9,20%                             | 8   | 0,4   |
| Coslédaà-Lube-Boast  | 10,32%                            | 8   | 0,4   | Saint-Lanne          | 9,20%                             | 8   | 0,4   |
| Maspie-Lalonquère-Juillacq   | 11,24%                            | 8   | 0,4   | Bouilh-Devant        | 9,20%                             | 15  | 0,8   |
| Moncaup  | 15,04%                            | 8   | 0,4   | Auriébat             | 9,20%                             | 13  | 0,7   |
| Pontiacq-Viellepinte   | 16,18%                            | 8   | 0,4   | Tarsac               | 9,30%                             | 13  | 0,7   |
| Ansost   | 18,46%                            | 13  | 0,7   | Ricourt              | 9,30%                             | 7   | 0,4   |
| Buzon  | 14,66%                            | 13  | 0,7   | Caixon               | 9,30%                             | 13  | 0,7   |
| Hagedet  | 14,29%                            | 8   | 0,4   | Monségur             | 9,60%                             | 13  | 0,7   |
| Hères  | 15,56%                            | 13  | 0,7   | Villefranche         | 9,70%                             | 8   | 0,4   |
| Peyrun   | 10,94%                            | 15  | 0,8   | Izotges              | 9,80%                             | 13  | 0,7   |
| Saint-Sever-de-Rustan  | 11,61%                            | 15  | 0,8   | Aurions-Idernes      | 9,80%                             | 8   | 0,4   |
| Sanous   | 11,59%                            | 13  | 0,7   | Monfaucou            | 9,90%                             | 13  | 0,7   |
| Ségallas   | 22,22%                            | 13  | 0,7   | Casteide-Doat        | 10,00%                            | 13  | 0,7   |
| Trouley-Labarthé   | 19,57%                            | 15  | 0,8   |                      |                                   |   |   |

En parallèle, les bourgs-centres doivent être privilégiés pour la localisation des logements sociaux, c'est-à-dire que 10% de leurs nouveaux logements seront sociaux. De plus, la part de logements sociaux à créer est définie en fonction de la part actuelle ; ainsi, plus la part est faible aujourd'hui, plus elle sera élevée demain.

**Tableau 5 : Prescriptions relatives aux projections des logements sociaux (Illustrations du Document d'Orientations et d'Objectifs du Val d'Adour)**

|                      | RP 2009     | Rés princ HLM en 2009 | Part actuelle du parc HLM sur le total des RP 2009 | Part de logements sociaux dans la future construction à créer d'ici 2035 | Nombre de résidences principales attendues sur les pôles entre 2009 et 2035 | Nombre de logements sociaux à créer entre 2009 et 2035 |
|----------------------|-------------|-----------------------|--|--|---|--|
| Lembeye              | 366         | 1                     | 0,3%   | 15%  | 120   | 18   |
| Riscle               | 787         | 41                    | 5,2%   | 10%  | 181   | 18   |
| Aignan               | 393         | 39                    | 9,9%   | 10%  | 94  | 9  |
| Plaisance du Gers    | 689         | 46                    | 6,7%   | 10%  | 161   | 16   |
| Marcillac            | 565         | 58                    | 10,3%  | 10%  | 148   | 15   |
| Maubourguet          | 1105        | 35                    | 3,2%   | 15%  | 268   | 40   |
| Rabastens de Bigorre | 592         | 5                     | 0,8%   | 15%  | 133   | 20   |
| Vic en Bigorre       | 2199        | 185                   | 8,4%   | 10%  | 504   | 50   |
|                      | <b>6696</b> | <b>410</b>            | <b>6,1%</b>  |  | <b>1608</b>   | <b>187</b>   |

Des prescriptions plus qualitatives sont également rédigées, notamment pour la diversification du parc de logements. En effet, des Orientations d'Aménagement et de Programmation seront à intégrer dans les documents d'urbanisme locaux. Des exemples sont proposés par le bureau d'études Citadia Conseil.

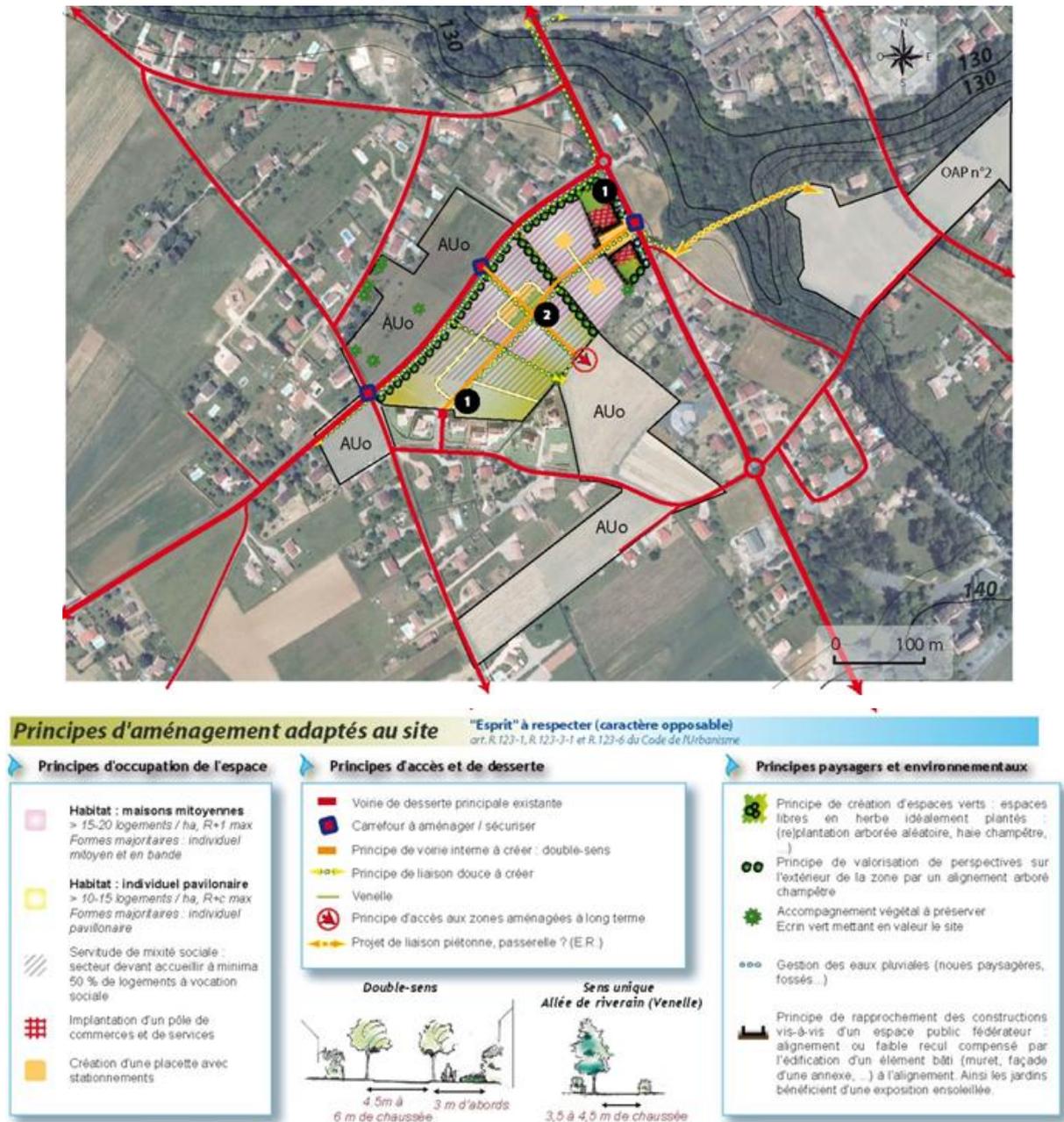


Figure 14 : Exemple d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation pour la commune de Brens (Illustrations du Document d'Orientations et d'Objectifs du Val d'Adour)

Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour prend ainsi en compte les dynamiques démographiques, notamment l'arrivée et le profil des populations, afin de faire face aux problématiques liées au logement.

**Focus :** D'autres documents dépassent la simple analyse et s'inscrivent dans une réelle démarche de structuration de la politique d'urbanisme et de la politique d'habitat. Tel est le cas du Schéma de Cohérence Territoriale, actuellement en cours d'élaboration sur le territoire de Cahors Sud Lot.

Le territoire de Cahors Sud Lot (46) regroupe cinq Communautés de Communes et 19 communes isolées, ce qui représente 115 communes et 73 797 habitants.

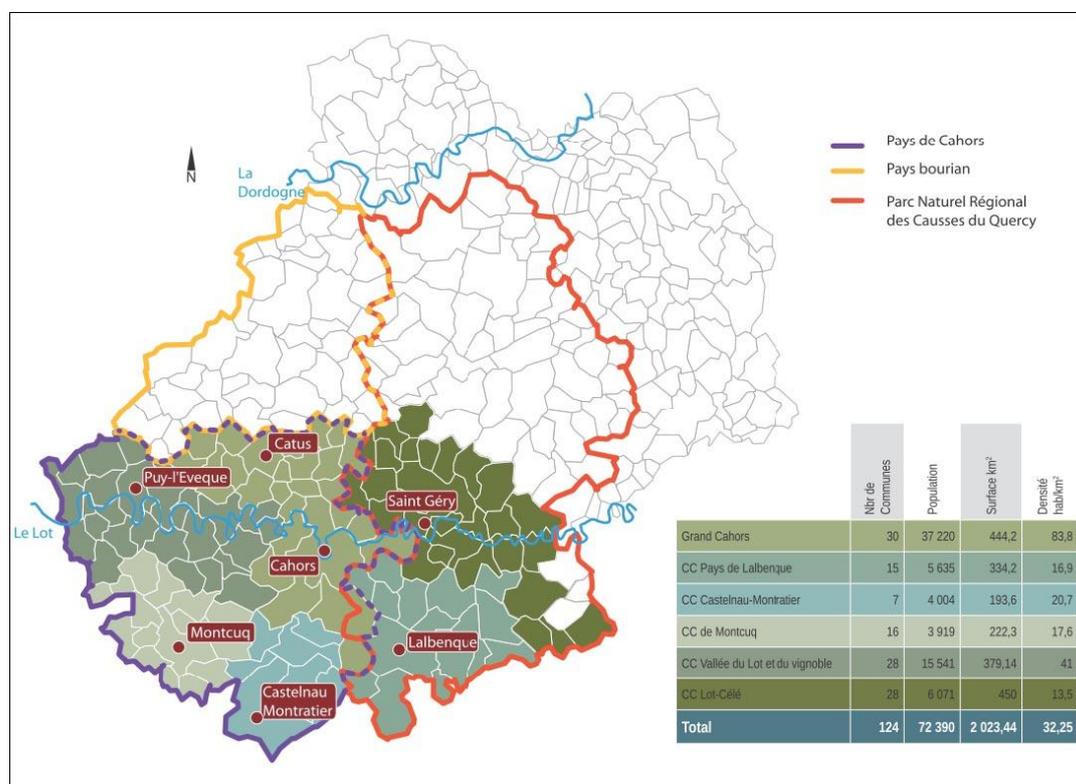


Figure 15 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot (Citadia Conseil)

Il accueille une population nouvelle uniquement grâce aux apports migratoires et les habitants sont majoritairement répartis à Cahors et dans la Vallée du Lot. La population est plus jeune par rapport à la moyenne départementale, mais un vieillissement est tout de même visible.

En ce qui concerne le parc de logements, il se développe davantage que la population. Le parc est plus ou moins ancien à l'échelle du territoire ; par exemple, la Communauté de Communes du Canton de Montcuq se caractérise par un parc ancien, et en parallèle, le parc de la Communauté de Communes Lot et Vignoble est ancien mais présente également un développement récent. Le phénomène de la vacance est important sur ce territoire. Le Grand Cahors est le seul à proposer une véritable offre en logements locatifs et collectifs. Il en est de même pour le parc de logements sociaux, mais en faible proportion.

Certains enjeux apparaissent fondamentaux par rapport au lien entre la démographie et l'habitat, comme la lutte contre les logements vacants, la lutte contre l'étalement urbain, l'adaptation des logements au vieillissement de la population, le développement du parc de logements sociaux, la diversification des produits...

En plus du Schéma de Cohérence Territoriale et en parallèle de la phase de Diagnostic territorial de ce document, une tranche conditionnelle sur le volet habitat a été souhaitée, dans le but de mettre en cohérence la politique de l’habitat et celle de la planification, notamment au niveau du Programme Local de l’Habitat, des Plans Locaux d’Urbanisme et du Schéma de Cohérence Territoriale. Des outils existent et une démarche d’évaluation a été engagée, afin d’assurer une meilleure articulation entre eux. Cette étude regroupe diverses analyses sur la thématique de l’habitat. Dans un premier temps, un bilan du Programme Local de l’Habitat 2009-2014, sur l’ancien périmètre intercommunal, celui du Pays de Cahors, comprenant onze communes, a été réalisé. Plusieurs objectifs étaient intégrés à ce programme, comme la lutte contre le mitage des terres agricoles, le renforcement de l’attractivité du territoire, l’adaptation des logements aux ménages, la mise en place d’une politique de réserve foncière ambitieuse, la politique de la ville et la prise en compte des ménages les plus fragiles.

Les objectifs de production de logements, de logements dédiés au locatif social et à l’accession sociale, de logements destinés à l’accession à la propriété ainsi qu’à la promotion privée, ont donc été analysés, dans ce bilan. Les données Sitadel<sup>13</sup>, du Ministère de l’Ecologie, du Développement Durable et de l’Energie, ont permis de comparer les objectifs chiffrés et la réalité des logements commencés. Le Programme Local de l’Habitat prévoyait aussi une répartition géographique des nouveaux logements, selon quatre secteurs, Cahors, Pradines, le Sud de l’agglomération (Labastide-Marnhac, Fontanes, Le Montat et Trespoux-Rassiels) et le Reste de l’agglomération (Arcambal, Espère, Lamagdelaine, Laroque des Arcs et Mercuès). Cette répartition géographique a ainsi été étudiée.

Le Programme Local de l’Habitat fixait un objectif de production de 340 logements par an sur la période 2009-2014. En réalité, la production est bien moindre, notamment en 2011.

**Tableau 6 : Nombre total de logements commencés entre 2009 et 2013 (Sitadel)**

|  | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>Objectif annuel du PLH</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| <b>Nb total de logements commencés (Sitadel)</b> | 117         | 107         | 72          | 116         | 117         | 340                           |

En parallèle, la production de logements par an et par secteur est bien moindre que celle prévue par le Programme Local de l’Habitat, notamment en 2013 pour le Sud de l’agglomération et en 2010 pour le Reste de l’agglomération. D’après le Diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale, datant de

<sup>13</sup> Système d’Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux

janvier 2014, les effets de la crise de 2008 ne sont pas mentionnés et n'expliqueraient ainsi pas systématiquement l'écart entre objectif de production et réalisation.

Tableau 7 : Répartition géographique du nombre de logements commencés entre 2009 et 2013 (Sitadel)

| Nb de logements commencés (Sitadel)          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Moyenne annuelle 2009-2013 | Objectifs annuels du PLH |
|--|------|------|------|------|------|----------------------------|--------------------------|
| <b>Cahors</b>                                | 37   | 53   | 28   | 63   | 79   | 52                         | 141                      |
| <b>Pradines</b>                              | 41   | 15   | 10   | 17   | 15   | 19,6                       | 74                       |
| <b>Sud de l'agglomération<sup>14</sup></b>   | 21   | 30   | 21   | 21   | 8    | 20,2                       | 62                       |
| <b>Reste de l'agglomération<sup>15</sup></b> | 18   | 9    | 13   | 15   | 15   | 14                         | 57                       |
| <b>Total</b>                                 | 117  | 107  | 72   | 116  | 117  | 105,8                      | 334                      |

Tableau 8 : Pourcentage de logements commencés par rapport aux objectifs de réalisation du PLH (Sitadel)

| En % (Sitadel)                  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Cahors</b>                   | 26,2 | 37,6 | 19,9 | 44,7 | 56   |
| <b>Pradines</b>                 | 55,4 | 20,3 | 13,5 | 23   | 20,3 |
| <b>Sud de l'agglomération</b>   | 33,9 | 48,4 | 33,9 | 33,9 | 13   |
| <b>Reste de l'agglomération</b> | 31,6 | 15,8 | 22,8 | 26,3 | 26,3 |

Les objectifs en matière d'accession n'ont, à ce jour, pas pu être comparés avec la réalité du territoire en raison des difficultés d'accès aux données ; les données Sitadel et DVF<sup>16</sup> ne permettant pas un tel exercice.

D'après les chiffres ci-dessous, l'évolution du nombre de logements sociaux ne peut être faite qu'entre 2009 et 2010. Si ces données sont extrapolées, les objectifs assignés à Cahors peuvent être atteints, ce qui n'est pas le cas pour les autres secteurs.

<sup>14</sup> Labastide-Marnhac, Fontanes, Le Montat et Trespoux-Rassiels

<sup>15</sup> Arcambal, Espère, Lamagdelaine, Laroque des Arcs et Mercuès

<sup>16</sup> Demande de Valeurs Foncières

Tableau 9 : Nombre de logements sociaux entre 2009 et 2010 (DREAL)

| Nombre de logements sociaux (DREAL) | 2009 |     |       | 2010 |     |       | Evolution 2009-2010 | Extrapolation 2010-2011 | Extrapolation 2011-2012 | Extrapolation 2012-2013 | Extrapolation 2013-2014 | Extrapolation nombre de logements sociaux construits entre 2009 et 2014 | Objectifs locatif social 2009-2014 du PLH |
|-------------------------------------|------|-----|-------|------|-----|-------|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|---|
|                                     | Coll | Ind | Total | Coll | Ind | Total |                     |                         |                         |                         |                         |   |   |
| Cahors                              | 1353 | 112 | 1465  | 1383 | 180 | 1563  | +98                 | 1661                    | 1759                    | 1857                    | 1955                    | 490   | 244                                       |
| Pradines                            | 199  | 83  | 282   | 199  | 83  | 282   | +0                  | 282                     | 282                     | 282                     | 282                     | 0   | 122                                       |
| Sud de l'agglomération              | 0    | 15  | 15    | 0    | 23  | 23    | +8                  | 31                      | 39                      | 47                      | 55                      | 40  | 122                                       |
| Reste de l'agglomération            | 13   | 99  | 112   | 13   | 102 | 115   | +3                  | 118                     | 121                     | 124                     | 127                     | 15  | 92  |

Les objectifs du Programme Local de l'Habitat sont donc, dans l'ensemble, peu atteints. Le Schéma de Cohérence Territoriale devra nécessairement prendre les mesures adéquates, afin de rétablir un équilibre en matière d'habitat.

Dans un deuxième temps, une évaluation concernant les logements vacants, à l'échelle du précédent périmètre intercommunal (30 communes) a été faite, par le biais des données Filocom<sup>17</sup>. De nombreuses communes présentent un taux de vacance supérieur à 8%. Il s'agit de repérer les communes les plus concernées par ce phénomène de la vacance et de proposer des actions davantage ciblées. En effet, des actions de réhabilitation peuvent être engagées de manière à répondre aux différents besoins en logements. Toutefois, les données n'ont pas pu être analysées pour l'ensemble des communes du Schéma de Cohérence Territoriale.

Dans un troisième temps, la qualification de l'habitat dans les Plans Locaux d'Urbanisme, à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot, était pertinente à examiner, d'une part, pour faire émerger les problématiques liées à l'habitat dans les différentes communes, et d'autre part, pour améliorer, à l'avenir, la prise en compte du volet habitat dans les Plans Locaux d'Urbanisme. En termes de méthodologie, les Orientations d'Aménagement et de Programmation et les Règlements ont été analysés, mais des difficultés ont été rencontrées quant à l'accès aux Projets d'Aménagement et de Développement Durable des Plans Locaux d'Urbanisme du territoire, quelques-uns seulement ont pu être consultés. Une hiérarchisation des objectifs pris en compte en matière d'habitat a ensuite été produite. Plusieurs objectifs, en lien avec l'habitat, apparaissent dans les Plans Locaux d'Urbanisme. Certaines thématiques sont communes à de nombreux documents ; d'autres sont plus particulières à certains.

Quelques Projets d'Aménagement et de Développement Durable ont la volonté d'augmenter la production de logements, notamment pour répondre aux prévisions démographiques et aux besoins en logements qui émergeront. Certains projets privilégient davantage la mixité sociale, dans le but de répondre aux besoins en logements pour tous les publics, et mettent également en avant la

<sup>17</sup> Fichier des Logements par Commune

diversification de l'offre de logements pour répondre aux tendances démographiques ainsi qu'au profil des habitants et favoriser l'accueil de nouveaux habitants notamment de jeunes ménages. Plus rarement, une attention est portée aux publics spécifiques, notamment aux personnes âgées.

Concernant les Orientations d'Aménagement et de Programmation, nombreuses sont celles qui déclinent les densités des futurs programmes, afin de préciser les projets attendus, en fixant le nombre de logements ou les superficies des terrains. La définition du type de logement attendu, notamment pour l'habitat individuel, groupé, collectif intermédiaire ou collectif, est également couramment mentionnée, pour promouvoir une diversification du parc de logements. Quelques orientations évoquent et précisent la réalisation de logements sociaux pour les nouveaux programmes de logements, pour répondre au profil de certains ménages. Plus rarement, elles déclinent le statut attendu des futurs occupants, notamment en précisant les logements en location et en accession, afin de valoriser l'accès au logement. La construction de logements à destination des publics spécifiques, notamment les personnes âgées, comme la réalisation de logements touristiques, sont parfois spécifiées. Une orientation sur la commune de Gigouzac mentionne la volonté de réaliser un programme de logements écologiques.

Parmi les Règlements, certains déterminent les conditions liées à la démolition, que ce soit pour les sites historiques ou plus généralement pour l'ensemble des logements, de façon à préserver le patrimoine bâti. Quelques-uns prévoient des seuils pour la création de logements sociaux parmi les nouveaux programmes de logements, dans le but de favoriser la mixité sociale et l'accès au logement pour tous. Les conditions liées à la densification dans certaines zones, peuvent être définies, afin de limiter les processus liés à l'étalement urbain. Le Règlement du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Mercuès souhaite développer les logements touristiques dans l'un des secteurs de la commune, et celui de la commune de Castelfranc souhaite développer le logement pour les publics spécifiques, notamment pour les gens du voyage.

Quelle que soit la phase des Plans Locaux d'Urbanisme étudiée, des thématiques sont redondantes, comme la production de logements, la diversification de l'offre, la densification, la mixité sociale. Le Schéma de Cohérence Territoriale permettra ainsi de valoriser ces orientations, même si elles ne concernent que certains Plans Locaux d'Urbanisme.

Pour finir, une étude du Groupe Reflex, relative à l'habitat dans le département du Lot (cf. Annexe 3), a également permis d'approfondir la thématique de l'habitat, notamment sur les résidences principales et secondaires, le parc locatif, le logement social et l'habitat destiné aux publics spécifiques (étudiants, personnes âgées, personnes handicapées, gens du voyage...).

La question de l'habitat spécifique au territoire du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot a ainsi été étudiée sous divers angles liant démographie et habitat (bilan du Programme Local de l'Habitat, étude de la vacance, prise en compte de l'habitat dans les Plans Locaux d'Urbanisme, analyse d'éléments clés), ce qui permet d'obtenir un panorama précis de cette question et d'envisager une réelle politique de l'habitat via certains outils de planification. Le Schéma de Cohérence Territoriale pourra remobiliser ces éléments, dans le but de proposer des réponses aux problématiques identifiées. Le département du Lot s'investit tout particulièrement sur la thématique de l'habitat, à travers cette tranche conditionnelle adossée au projet de Schéma de Cohérence Territoriale, mais aussi via la volonté de mettre en place un observatoire partenarial du logement et un Plan Départemental de l'Habitat.

**Synthèse :** Ces deux Schémas de Cohérence Territoriale intègrent la question de la démographie dans la politique de l'habitat. L'offre en nouveaux logements, la mixité sociale, la diversification du parc de logements, la réhabilitation du parc de logements vacants, l'adaptation du logement aux publics spécifiques constituent ainsi des orientations essentielles, qui sont précisées, aussi bien dans la tranche conditionnelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot que dans le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour. La tranche conditionnelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot étant une étude supplémentaire et spécifique à la politique de l'habitat, elle permet de mettre en avant les problématiques identifiées sur le territoire, mais aussi de recenser et de mesurer l'efficacité des différents outils qui ont été mis en place pour y répondre. Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale pourra ainsi prendre en compte cette étude, afin d'envisager des prescriptions et recommandations adaptées. Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour est moins précis, mais prescrit tout de même des éléments fondamentaux pour répondre à la question de la démographie et de l'habitat.

Les espaces ruraux et les villes moyennes font ainsi face à une évolution de leur profil démographique et à l'accueil de nouvelles populations, et prennent plus ou moins des mesures quantitatives et qualitatives pour répondre aux adaptations du parc de logements. Les Schémas de Cohérence Territoriale comme les Plans Locaux d'Urbanisme des villes moyennes incluent précisément cette problématique. Le Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot s'investit tout de même plus largement à travers l'étude d'une tranche conditionnelle sur le volet habitat. Les

Plans Locaux d'Urbanisme ruraux n'analysent pas en profondeur ces dynamiques, même s'ils évaluent quelques conclusions et enjeux précieux pour l'avenir de leur territoire. Aussi, la phase de Diagnostic n'est peut-être pas celle qui permet d'associer tous les liens entre démographie et habitat, comparativement à celle de la définition du projet de territoire, qui concrétise la marche à suivre pour une réelle politique de l'habitat.

Les analyses démographiques permettent d'évaluer globalement un panel d'orientations et d'actions à engager pour adapter le parc de logements. Le principe de la mixité fonctionnelle, incluant la thématique de l'habitat, permet également d'anticiper la réponse aux besoins de tous.

### Un élément à prendre en compte pour la mixité fonctionnelle

---

« La mixité fonctionnelle désigne le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : logement, activité, commerces, équipements administratifs, culturels, de mobilité, de loisirs... »<sup>18</sup>. La mixité fonctionnelle consiste donc à concentrer les fonctions liées à l'habitat, aux équipements, aux activités économiques, et de réduire les déplacements quotidiens. Les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux sont de plus en plus affectés par ce principe, et tentent, de plus en plus, de le prendre en compte. Cependant, la problématique de la mixité fonctionnelle n'est pas systématiquement intégrée dans tous les documents d'urbanisme, comme nous allons le voir par la suite.

### La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme

---

Les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux recensent des orientations générales en matière d'équipements et définissent les secteurs nécessaires au fonctionnement des services publics. Toutefois, ils traitent le principe de la mixité fonctionnelle de façon insuffisante.

**Focus :** Les Diagnostics territoriaux de ces documents d'urbanisme ne permettent pas d'avoir une vision complète de la problématique de la mixité fonctionnelle. Ils laissent entrevoir uniquement les enjeux sous-jacents, notamment grâce à l'analyse sectorielle de l'habitat, des activités économiques, des équipements et services et des migrations pendulaires. Deux exemples peuvent être étudiés pour illustrer ces propos.

---

<sup>18</sup> <http://www.observatoire-de-la-ville.com/lexique/mixite-fonctionnelle.html>

Les études relatives aux Plans Locaux d'Urbanisme de Daux, en Haute-Garonne, et de Marciac, dans le Gers, viennent de commencer. Une analyse de la situation de l'habitat, des activités économiques et des équipements et services, ainsi que des possibilités de déplacements, a ainsi été réalisée.

Comme nous l'avons approfondi précédemment, Daux se caractérise par une forte attractivité démographique, notamment auprès des jeunes ménages avec enfants. La fonction résidentielle prédomine donc dans cette commune périurbaine, située dans l'aire urbaine toulousaine, à proximité de Blagnac. Les équipements scolaires, périscolaires et liés à la petite enfance sont présents, et participent de l'animation du centre-bourg. Toutefois, de nombreux manques sont recensés, notamment en termes d'équipements sportifs, culturels et de loisirs. Les enjeux de diversification et d'adaptation des équipements et services aux divers besoins des habitants, sont évidemment évoqués, dans le but de maintenir la population et de conserver l'attractivité actuelle. Un rapprochement avec les pôles de proximité, notamment Grenade et l'agglomération toulousaine, est également évoqué, en matière d'équipements et services, pour éviter à la commune de Daux, de devenir un « *territoire dortoir* ».

Les activités économiques sont peu nombreuses, et de nombreux actifs de la commune travaillent hors du territoire, notamment au sein de l'agglomération toulousaine. Cette tendance est importante, comparativement à la moyenne de l'aire urbaine, et s'est confirmée entre 1999 et 2010.

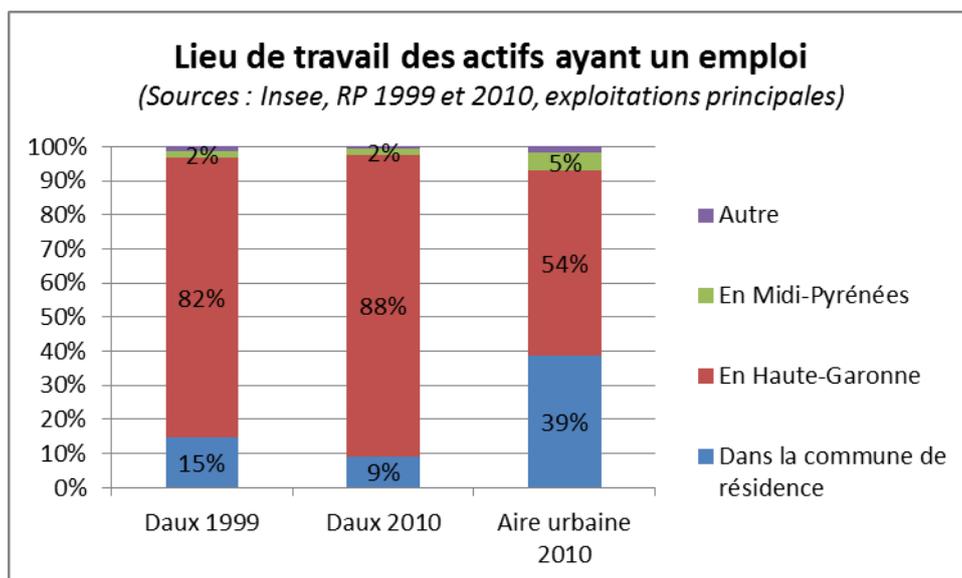


Figure 16 : Lieu de travail des actifs dauxéens ayant un emploi (Insee)

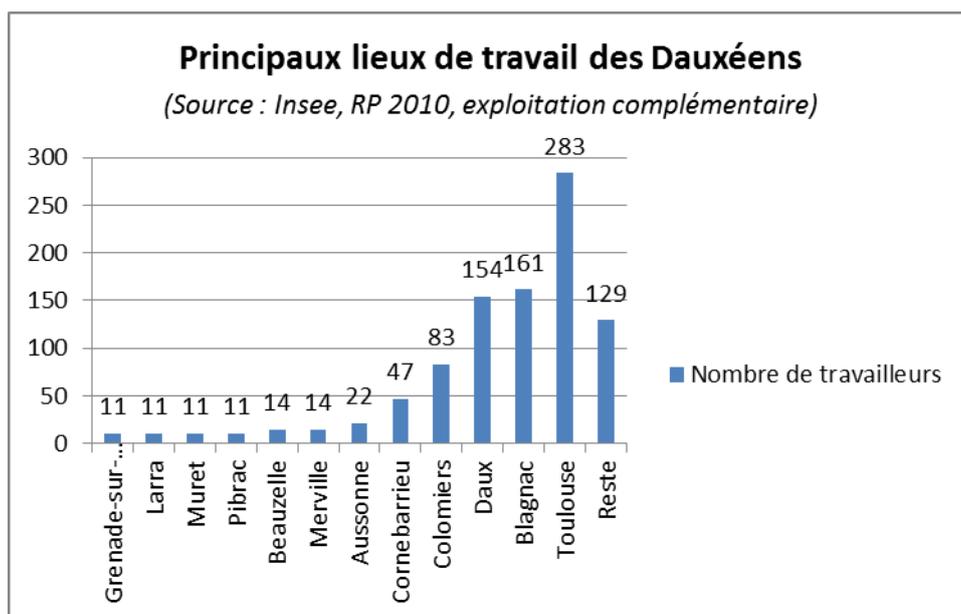


Figure 17 : Principaux lieux de travail des dauxéens (Insee)

La gestion des flux domicile-travail est donc essentielle, dans la mesure où les déplacements se multiplient, notamment les déplacements individuels, mais la diversification des activités économiques l'est tout autant, afin de maintenir la population jeune et active et de créer un équilibre fonctionnel.

Concernant les déplacements, diverses actions ont été mises en place à Daux. Tout d'abord, deux lignes de bus du réseau Arc-en-Ciel, du Conseil Général de la Haute-Garonne, desservent cette commune. Toutefois, la fréquence de desserte est relativement faible, ce qui nuit à la performance du réseau. Ensuite, un service de transport à la demande a été conçu. Une association promeut également un service de covoiturage.

Le recentrage et la densification des fonctions doivent ainsi être encouragés, pour réduire les distances à parcourir. Les lieux d'habitat, d'activités économiques et d'équipements et services doivent ainsi être davantage reliés, notamment par un réseau de transports collectifs adapté. La thématique de la mixité fonctionnelle apparaît en filigrane, mais n'est pas réellement appréhendée, alors que les enjeux en la matière sont essentiels pour ce territoire périurbain, fortement soumis à la pression résidentielle.

Quant au Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Marciac, divers éléments en résultent. La population varie selon les périodes et surtout le taux de croissance annuel moyen est plutôt faible. Le vieillissement est une caractéristique importante du territoire. Son accompagnement mais également l'attractivité auprès des jeunes sont donc deux éléments à prendre en compte.

Concernant le parc de logements, le parc ancien est présent au sein de la bastide et l'habitat récent se développe sur les franges. Une plus grande diversification du parc de logements, déjà engagée, doit être poursuivie, tout comme la promotion de la densification de l'habitat, afin de répondre aux besoins de tous.

Les actifs marciacais travaillent en majorité à Marciac, ce qui limite les déplacements domicile-travail et crée un certain dynamisme au sein de la commune.

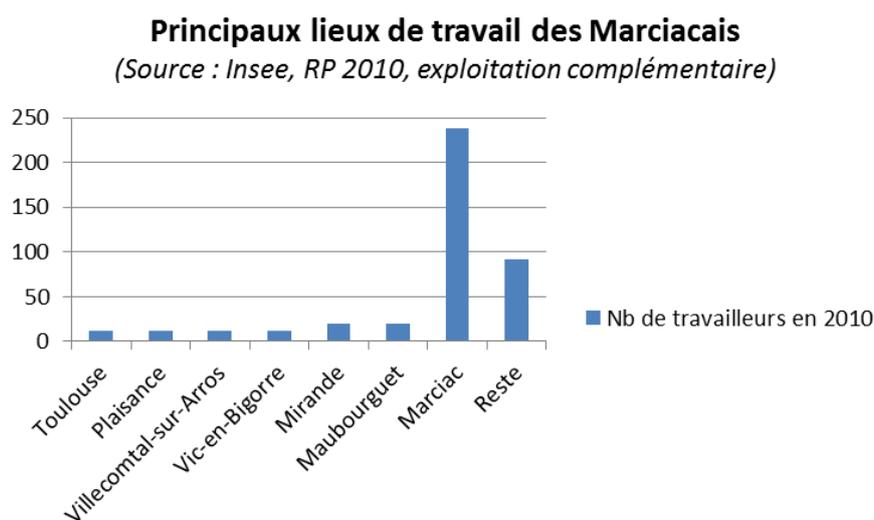


Figure 18 : Principaux lieux de travail des marciacais (Insee)

De plus, les fonctions administratives et tertiaires et les commerces sont très présents. Pour attirer une population toujours plus jeune et toujours plus active, cette diversification économique doit donc être étendue. Le niveau d'équipements et de services de Marciac est particulièrement élevé. Les structures d'accompagnement des séniors et liées à la petite enfance sont très développées, tout comme les équipements sportifs, culturels et de loisirs. Cette diversité en termes d'équipements et services est un facteur d'attractivité, qui doit être affirmé, pour s'adapter à l'évolution du profil démographique de la population. En revanche, l'offre en transports collectifs est absente du territoire. Les premières lignes du réseau de bus du Conseil Général du Gers sont éloignées, tout comme les premières gares.

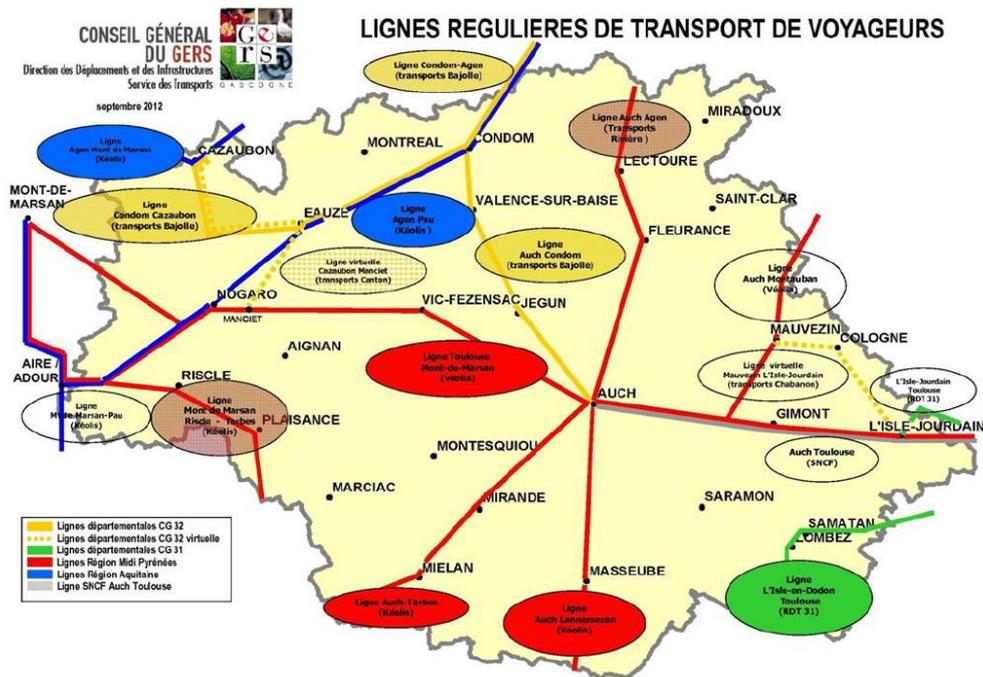


Figure 19 : Lignes régulières de transport de voyageurs (Conseil Général du Gers)

Le développement des liaisons douces est ainsi à promouvoir, tout comme la mixité des différentes fonctions, pour limiter les déplacements. Une fois encore, l’analyse sectorielle des dynamiques liées à l’habitat, aux activités économiques, aux équipements et services et à l’offre de transports collectifs, ne met pas suffisamment en lumière les enjeux liés à la mixité fonctionnelle, même s’ils sont moins importants, comparativement au territoire de Daux.

Daux et Marciac sont deux communes au profil divergent, mais qui sont confrontées aux enjeux de la mixité fonctionnelle. Il est nécessaire pour la commune de Daux de diversifier ses fonctions, au-delà de la fonction résidentielle, notamment à travers les activités économiques et les équipements et services. Quant à Marciac, la densification de la fonction résidentielle et le renforcement du réseau de transports collectifs sont deux éléments essentiels pour développer la mixité fonctionnelle. Ces enjeux sont considérables pour le développement et l’avenir de ces territoires, mais la phase de Diagnostic territorial de ces Plans Locaux d’Urbanisme ne sera pas suffisante pour prendre réellement conscience des actions à mener.

**Synthèse :** Les Diagnostics territoriaux des Plans Locaux d'Urbanisme de Daux et Marciac permettent donc uniquement de mettre en évidence la structuration et le fonctionnement du territoire, en termes d'habitat, d'équipements et de services, d'activités économiques et de possibilités de déplacements. Il s'agira ensuite de formuler de véritables choix dans le cadre du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, dans le sens de la mixité fonctionnelle, et de préparer la définition du zonage, notamment pour les zones à urbaniser. Les Diagnostics territoriaux sont en effet insuffisants pour aborder cette thématique.

Les Schémas de Cohérence Territoriale sont également concernés par cette thématique de la mixité fonctionnelle, surtout que leur périmètre s'étend sur les bassins de vie des habitants.

### La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale

---

Les Schémas de Cohérence Territoriale permettent de définir les grands projets d'équipements et les grands équipements structurants. Ils sont également organisés pour prévoir les services nécessaires à la mise en œuvre du projet de territoire. Le Document d'Orientations et d'Objectifs s'organise par l'intermédiaire de différents objectifs, issus du Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Au premier stade de la rédaction de ce document, tous les objectifs sont détaillés sous la forme de prescriptions. Des échanges ont lieu, au fur et à mesure de la rédaction du document, avec les élus et les techniciens qui en ont la charge, afin de négocier puis de classer les différentes propositions en recommandations ou prescriptions, selon leur degré d'importance. La problématique de la mixité fonctionnelle est tout de même correctement étudiée à travers ces documents.

**Focus :** Le Document d'Orientations et d'Objectifs étant opposable, les recommandations et les prescriptions qui lui sont associées sont donc très précises et détaillées quant au principe de mixité fonctionnelle. Deux exemples peuvent éclairer cette réelle prise en compte.

Comme nous l'avons vu précédemment, le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour, en cours d'élaboration, tente de répondre à la maîtrise de l'évolution des logements, à l'adaptation des logements au vieillissement et à l'évolution des

ménages, à la prise en compte du phénomène de la périurbanisation et à la lutte contre la progression de la vacance.

D'autres enjeux apparaissent, au regard de la mixité fonctionnelle. En matière de transports, aucune grande infrastructure n'est présente sur le territoire ; les autoroutes sont tout de même situées aux extrémités ouest et sud. En ce qui concerne les déplacements, ils s'exercent au niveau des principaux bourgs-centres et en majorité au sein de la vallée. Les villes de Tarbes et Pau attirent de nombreux travailleurs du sud du territoire du Val d'Adour, mais globalement, la « *mobilité de proximité* »<sup>19</sup> est significative. En parallèle, il y a de nombreux espaces enclavés et inaccessibles en moins de 30 minutes en voiture depuis les principaux bourgs-centres. Des transports en commun sont néanmoins structurés autour des principaux lieux résidentiels et économiques, grâce aux transports à la demande et aux lignes du Conseil Régional et des Conseils Généraux des Pyrénées Atlantiques et des Hautes-Pyrénées. Quatre des huit bourgs-centres ne sont toutefois pas desservis et le sud-ouest ainsi que l'est du territoire sont moins connectés à la desserte en transports collectifs donc moins accessibles. Des réponses sont donc à apporter pour l'accessibilité des territoires excentrés des pôles. Il est également nécessaire que les nouveaux programmes de logements se réalisent de façon à renforcer la mobilité de proximité.

L'activité commerciale est peu développée sur le territoire. Seules huit communes disposent de plus de huit commerces. Des moyennes surfaces et des commerces de proximité sont tout de même présents dans les bourgs-centres. L'ouest, l'est et le nord du territoire sont moins dotés en équipements que le reste du territoire. Les bourgs-centres structurent l'offre d'équipements. Il existe sept pôles de proximité et deux pôles plus importants, Maubourguet et Vic-en-Bigorre, où le développement en équipements et services s'exerce. Les coteaux sont donc éloignés de ce développement et un rééquilibrage territorial est à prévoir.

Les prescriptions et recommandations du Document d'Orientations et d'Objectifs relatives à la mixité fonctionnelle sont donc présentes et deux ambitions traitent de ce principe. La première ambition, intitulée « *Assurer un développement harmonieux de l'ensemble des bassins de vie du territoire* »<sup>20</sup>, aborde la question de l'équilibre territorial entre les bourgs-centres et les communes rurales du territoire. Dans un premier temps, une répartition des projections démographiques, en parallèle de celles liées au logement et aux équipements, est fixée. Les bourgs-centres devront accueillir 45% de la population projetée et concentrer le futur parc de logement social, comme nous l'avons étudié précédemment, mais également les équipements et les services ; l'objectif étant de favoriser le rayonnement et l'attractivité de ces pôles au sein du territoire, afin d'en faire bénéficier les

---

<sup>19</sup> Pré-Diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour

<sup>20</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

communes rurales à plus long terme. Ces dernières doivent quand même conserver un développement, tout en le contrôlant davantage, de manière à ce qu'il y ait une complémentarité avec les bourgs-centres qui sera la garantie de l'équilibre territorial. L'évaluation des besoins devra ainsi se faire à différentes échelles (communes, intercommunalités, bourgs-centres).

La deuxième ambition, intitulée « *Renforcer l'attractivité territoriale en structurant l'offre en équipements et en confortant l'armature économique* »<sup>21</sup>, introduit également le principe de la mixité fonctionnelle. Au niveau des fonctions économiques, elles doivent être prioritairement localisées sur les bourgs-centres, que ce soit pour les entreprises nécessitant un recrutement important de salariés ou un réseau de communication développé, comme pour les commerces et les services de proximité. Ces derniers devront aussi être implantés sur les communes rurales bien équipées.

Concernant les équipements, des temps d'accès sont établis au regard du service rendu par chaque équipement (quotidien, hebdomadaire, mensuel...) mais aussi selon l'armature territoriale (bourgs-centres et communes rurales). Ainsi, lorsque des projets économiques ou des équipements et services, émergent dans différentes communes, ceux qui permettront de développer les bourgs-centres et de préserver l'équilibre territorial, seront privilégiés. Aucune concurrence entre les projets ne sera permise.

**Tableau 10 : Prescriptions relatives aux projections relatives à la hiérarchisation des équipements et services (Illustrations du Document d'Orientations et d'Objectifs du Val d'Adour)**

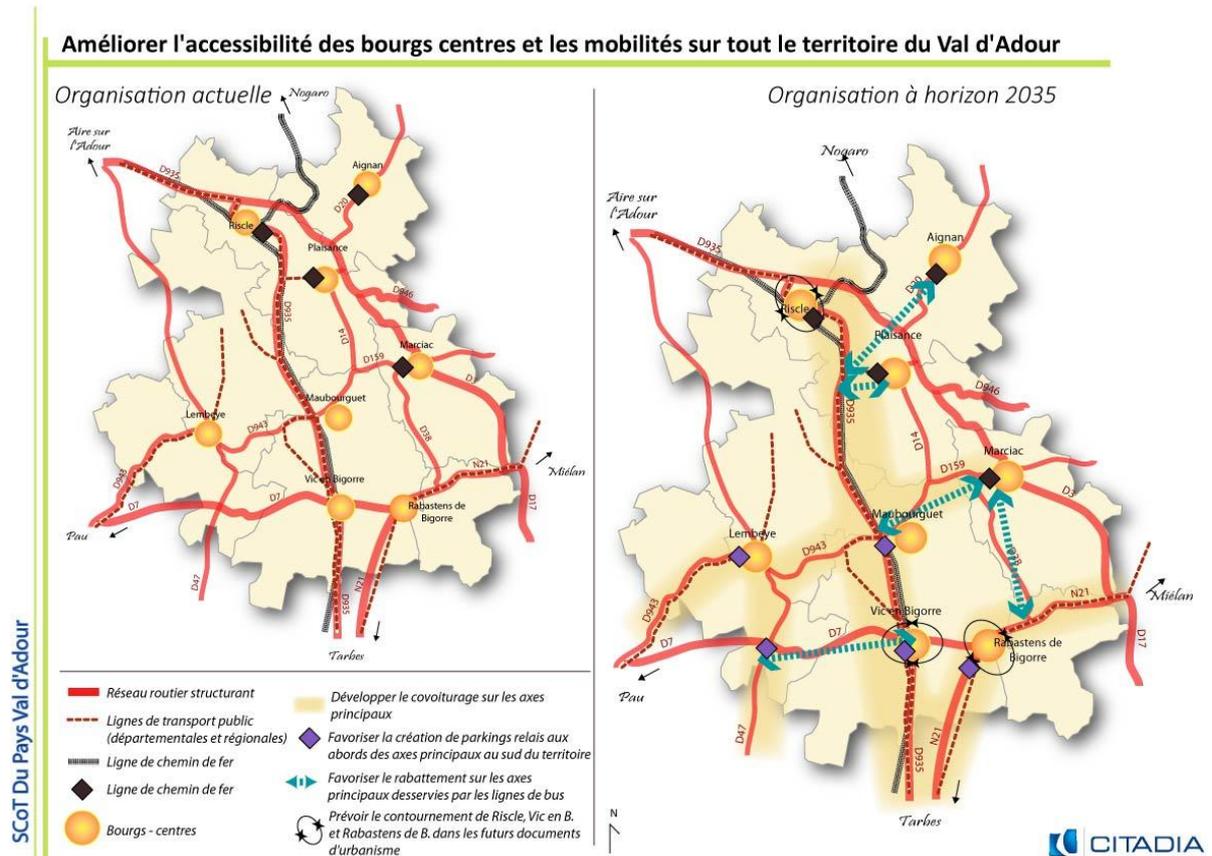
| Localisation préférentielle                                   | Hors SCoT Agglomérations voisines  | Bourgs centres   | Communes rurales  |
|---|--|--|---|
|   |  |  |   |
| Type de besoin  | Mensuel ou Bi-mensuel  | Hebdomadaire   | Quotidien   |
| <b>Exemple d'équipements, services, ou commerces présents</b> | Enseignement supérieur, Commerces spécialisés, hypermarchés, équipements sportifs spécialisés, salles de spectacles, hopitaux et cliniques | <b>Equipements souhaités :</b><br>Tissu complet de commerces alimentaires (ou supermarchés), structure d'accueil pour la petite enfance, accueil scolaire et périscolaire, (collège), services de santé, poste, service bancaire, salle polyvalente et salles associatives, accueil pour personnes âgées et service de maintien à domicile, équipements sportifs permettant la pratique de sports multiples... | <b>Equipements possibles :</b><br>Commerces de premières nécessités, équipements sportifs de base, salle polyvalente, accueil scolaire, accueil petite enfance... |

Une troisième ambition, intitulée « *Assurer le désenclavement territorial en développant les infrastructures numériques et des modes de transport adaptés* »<sup>22</sup>, s'attache plus particulièrement à l'accès aux équipements, aux activités économiques et aux îlots d'habitat. Un réseau de transports collectifs est ainsi proposé. Il s'agit de localiser les logements au plus près des principaux

<sup>21</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

<sup>22</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

équipements et services et de la desserte en transports collectifs. Par exemple, tout programme de 20 logements ou plus devra se situer à proximité d'une desserte en transports collectifs ou d'une piste cyclable. Les modes doux sont donc privilégiés dans les nouveaux projets de développement, dans le but de faciliter l'accès aux différentes fonctions des bourgs-centres.



La mixité fonctionnelle est donc réellement mise en avant dans ce Document d'Orientations et d'Objectifs, puisque les fonctions résidentielles, économiques, et d'équipements et de services sont vouées à être proches les unes des autres. L'aspect lié à la réduction des déplacements est de fait abordé, via la proposition d'un réseau de transports collectifs.

Un autre Document d'Orientations et d'Objectifs est révélateur de l'association de la mixité fonctionnelle, en tant que principe opposable ; il est aussi précis que le document précédent. Il est actuellement en cours d'élaboration, dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac. Ce territoire est organisé autour de trois Communautés de Communes et une commune isolée, soit 69 communes.

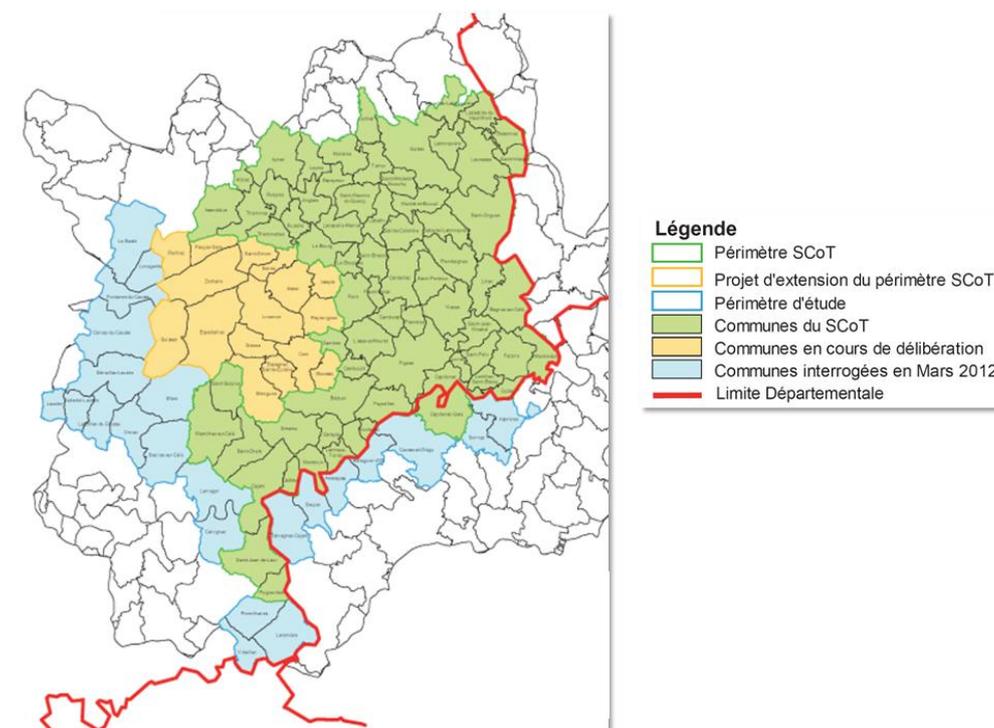


Figure 21 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac (Citadia Conseil)

La Communauté de Communes de la Vallée et du Causse sera associée prochainement au périmètre. Deux Communautés de Communes et sept communes isolées ont été consultées afin de participer à la démarche du Schéma de Cohérence Territoriale.

Ce territoire connaît un regain démographique depuis les années 2000 et compte aujourd'hui 45 359 habitants, après avoir connu des baisses de population. Toutefois, la répartition de la population sur le territoire est inégale et se concentre majoritairement selon un axe Nord-ouest/Sud-est, autour de la ville de Figeac et des principaux bourgs-centres. Les évolutions liées à l'habitat se caractérisent par une hausse plus rapide de la construction de logements par rapport à l'arrivée de nouvelles populations. De plus, la problématique de la vacance est notable et même plus importante qu'à l'échelle du département, notamment au nord du territoire. Le maintien de la dynamique démographique, l'adaptation du logement aux différents profils des ménages, la diversification de l'offre, la lutte contre la vacance, la maîtrise de l'évolution de la construction de logements et le rétablissement de l'équilibre démographique représentent des enjeux importants pour ce territoire.

Il existe quatre pôles de services sur le territoire, un pôle départemental (Figeac), un pôle à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale (Lacapelle-Marival), des pôles locaux et des pôles relais. L'est du territoire est ainsi mieux couvert en équipements et services. L'accès aux équipements et services ainsi que leur organisation territoriale sont donc à améliorer.

Figeac est le deuxième pôle d'activités du département du Lot. Les zones d'activités économiques se localisent donc à Figeac mais aussi dans les principaux pôles du territoire, tout comme les activités commerciales et artisanales. Les services dont disposent les habitants et les entreprises sont peu nombreux. L'enjeu est donc de les développer et de les diversifier, notamment en termes d'habitat, de transports, de services à la personne...

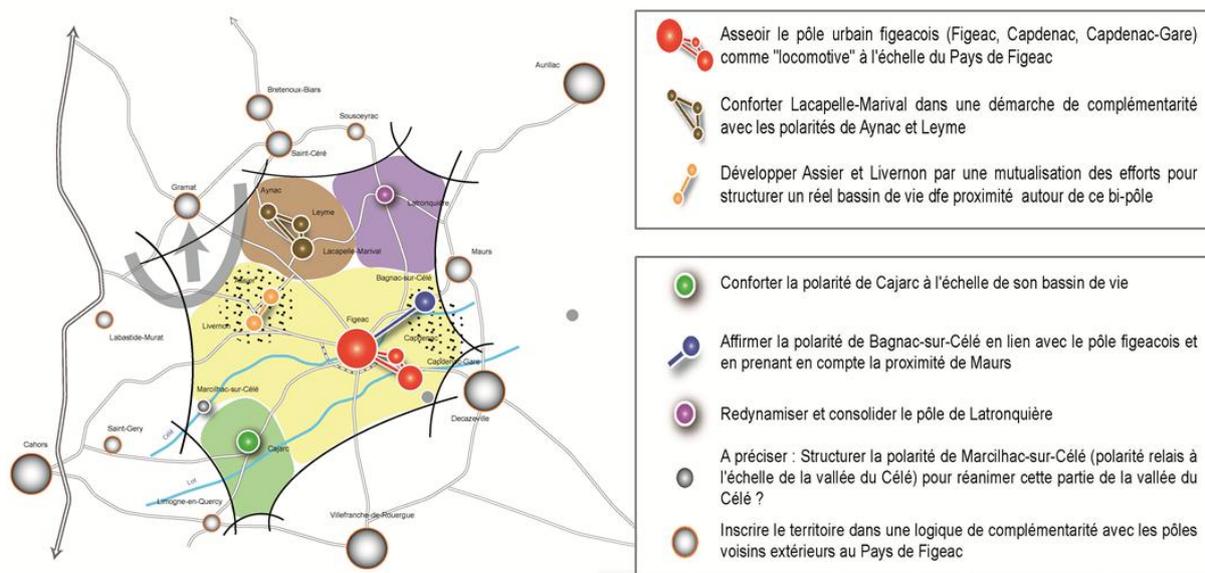
Ce Document d'Orientations et d'Objectifs se réfère à des exigences concernant la mixité fonctionnelle, pour répondre à ces divers enjeux. Plus précisément, le premier objectif, intitulé « *Conforter un aménagement équilibré et solidaire du Pays* »<sup>23</sup>, implique une réflexion sur la complémentarité des différents pôles du territoire, à travers plusieurs axes. Dans un premier temps, il s'agit de renforcer ces pôles, en favorisant l'accueil de nouvelles populations et en valorisant le développement de la fonction résidentielle.

L'aménagement commercial est ensuite évoqué. Une hiérarchie commerciale est proposée entre le centre-ville de Figeac, les pôles intercommunaux et les centres-bourgs, dans le but de présenter une diversité en termes d'offre commerciale, allant de l'offre de proximité à une offre plus étendue. Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac impose ainsi aux documents d'urbanisme locaux de promouvoir les commerces et les services au sein des pôles du territoire, en précisant les emplacements réservés, les activités développées, les secteurs concernés...

Les services et équipements sont également concernés puisqu'ils sont déployés dans les principaux pôles du territoire. La mutualisation et la durabilité sont ainsi les maîtres-mots concernant la répartition des services et équipements.

---

<sup>23</sup> Document d'Orientations et d'Objectifs, SCoT du Pays de Figeac, version 1



**Figure 22 : La complémentarité et la solidarité entre les différents pôles du territoire (Comité Technique, Document d'Orientations et d'Objectifs du Pays de Figeac, 24 février 2014)**

Ce premier objectif s'attache aussi à promouvoir l'accès à une offre adéquate d'équipements et de services. La structuration et la localisation de l'offre selon la diversité des services proposés (quotidiens, hebdomadaires, mensuels...) sont à nouveau évoquées. Pour ce faire, la réalisation d'une cartographie des temps d'accès à ces équipements et services est suggérée. De plus, les programmes de logements se situeraient au sein de ces périmètres de manière à préserver une continuité avec ces équipements et services.

Des actions concernant la desserte en transports collectifs des principaux pôles du territoire sont mises en place. Les lieux d'emplois, d'habitat et d'équipements et de services sont privilégiés par cette desserte, dans le but de réduire les déplacements et de promouvoir la ville des courtes distances et, par la même occasion, de préserver l'environnement. Les projets de développement seront prioritairement localisés sur ces axes desservis par une offre de transports collectifs, pour lutter contre l'étalement urbain et répondre au principe de mixité fonctionnelle. Les zones de développement situées dans les communes desservies par cette offre de transports collectifs devront prendre en compte les objectifs de densification.

La volonté de créer une mixité fonctionnelle est donc clairement affichée dans le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac, à travers le regroupement de trois fonctions (résidentielle, commerciale, services et équipements), mais aussi la limitation des déplacements quotidiens.

**Synthèse :** Les deux Documents d’Orientations et d’Objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac et du Val d’Adour abordent ainsi la question de la mixité fonctionnelle. Une hiérarchie de l’armature territoriale est établie et le futur développement s’organise en fonction de celle-ci. Des prescriptions sur la concentration des nouvelles fonctions liées à l’habitat, aux activités économiques et aux équipements et services, sont précisées. Le développement d’un réseau de transports collectifs, dans le but de limiter la multiplication des déplacements est également mentionné.

Les espaces ruraux et les villes moyennes sont de plus en plus concernés par l’enjeu de la mixité fonctionnelle. Ils devraient tenter, de plus en plus, de privilégier le principe de la mixité fonctionnelle, et de prendre des mesures pour y répondre, notamment en matière d’offre de transports collectifs et de densification des différentes fonctions. Cependant, les Documents d’Orientations et d’Objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale prennent davantage en compte cette question, comparativement aux Diagnostics territoriaux des Plans Locaux d’Urbanisme. En effet, ils incluent la rédaction de prescriptions détaillées sur le principe de la mixité fonctionnelle. Les Diagnostics des Plans Locaux d’Urbanisme sont beaucoup moins développés ; ils permettent tout de même d’identifier les enjeux autour de cette problématique, et de préparer les orientations et conditions à mettre en œuvre pour parvenir à la prendre en compte. Toutefois, le Projet d’Aménagement et de Développement Durable, les Documents graphiques et le Règlement seront primordiaux pour espérer un traitement de la problématique de la mixité fonctionnelle.

La problématique de l’habitat fait partie intégrante du principe de mixité fonctionnelle, comme nous venons de l’analyser. Elle est également liée à la consommation de l’espace, comme nous allons l’étudier à présent.

### Un lien avec la consommation de l’espace

---

La construction de nouveaux logements est indispensable afin de répondre aux besoins des nouvelles populations. Néanmoins, elle induit une consommation de l’espace de plus en plus importante, qui peut être couplée avec celle liée aux équipements et aux activités économiques. Les objectifs de densité, la préservation des terres agricoles et la lutte contre l’étalement urbain sont donc essentiels dans les documents d’urbanisme, afin de promouvoir le développement des territoires, tout en protégeant les terres agricoles, naturelles et forestières. Ils sont d’ailleurs présents dans toutes les

pièces des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des Schémas de Cohérence Territoriale comme des Plans Locaux d'Urbanisme communaux ou intercommunaux.

### La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme

---

Les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux doivent mobiliser une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Les choix de développement doivent ainsi être justifiés, au regard des objectifs de consommation d'espace et de dynamisme économique et démographique. Des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain sont à assurer. Les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux doivent également déterminer des orientations générales concernant les politiques d'aménagement et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Enfin, les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont obligatoires dans les espaces à urbaniser. La thématique de la consommation d'espace en lien avec celle de l'habitat est donc bien précisée dans ces documents.

**Focus :** Dès la phase de Diagnostic, la problématique liée à la consommation d'espace est abordée, que ce soit à travers la question agricole, la morphologie urbaine ou les enjeux de lutte contre l'étalement urbain. Divers exemples peuvent illustrer cette prise en compte. Tout d'abord, le volet agricole de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac a été approfondi.

Un Plan Local d'Urbanisme intercommunal est en train d'être réalisé sur le territoire de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac.

Positionnement de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac

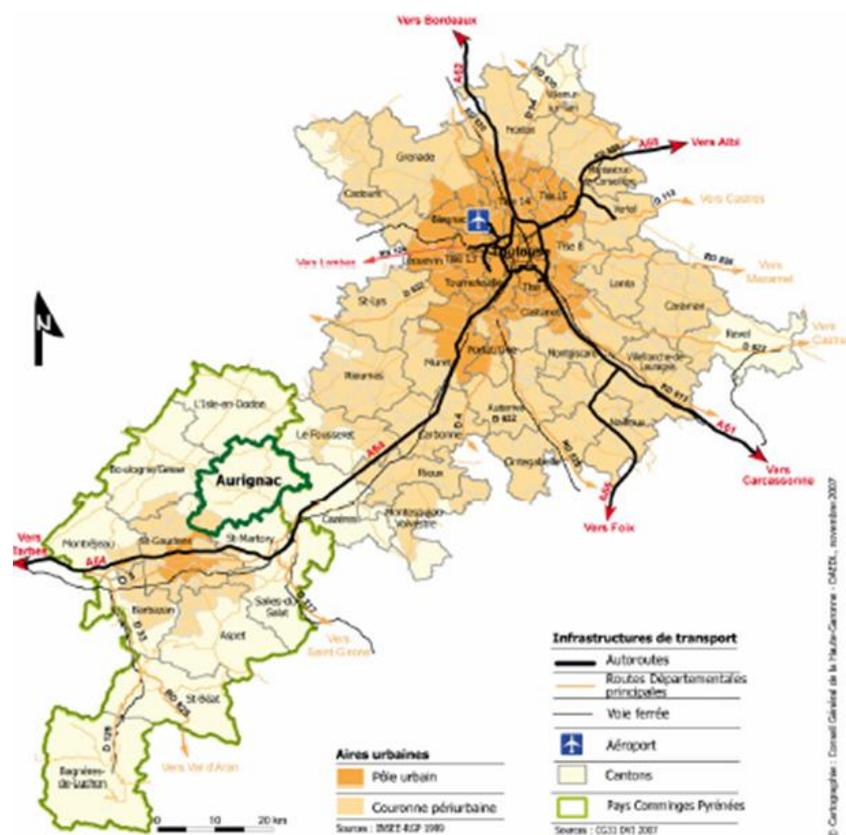


Figure 23 : Positionnement de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac (Conseil Général de la Haute-Garonne)

Ce territoire, composé de dix-neuf communes, est situé au sud de la Haute-Garonne, à proximité de L'Isle-en-Dodon et de Saint-Gaudens. Territoire relativement enclavé, le canton se développe de façon régulière grâce à la liaison routière et autoroutière, en direction de Toulouse.

Le canton a subi un exode rural jusqu'à la fin des années 1990, et retrouve aujourd'hui une dynamique démographique. Le vieillissement touche ce territoire, mais l'arrivée de jeunes ménages contribue à la revitalisation de la pyramide démographique. Aurignac concentre ainsi de nombreuses arrivées de populations. En ce qui concerne le parc de logements, le marché de la construction s'est rétracté entre 2007 et 2014, en raison de la crise économique et de la politique de restriction des autorisations d'urbanisme. Actuellement, ce marché se développe de nouveau, notamment pour les constructions individuelles, et la commune d'Aurignac regroupe le tiers de ces nouvelles constructions. Ces dernières se caractérisent par un développement le long des voies de communication et une localisation excentrée des zones urbanisées. La consommation de terres agricoles est donc à maîtriser tout comme l'étalement urbain. De plus, la problématique de la vacance est réelle sur ce territoire, une politique de réhabilitation étant nécessaire à engager.

En parallèle, l'activité agricole est incertaine, en raison de la baisse du nombre d'exploitations et d'agriculteurs, des difficultés d'installation en raison des prix élevés des terres, des lourdeurs administratives et des contraintes environnementales... Toutefois, elle est fortement présente, ce qui constitue un réel enjeu de développement. Le secteur agricole propose plus de la moitié des emplois pour la moitié des communes, bien qu'il ne soit pas le secteur économique majoritaire. Les exploitants agricoles apparaissent également plus jeunes par rapport aux territoires de proximité. L'orientation technico-économique se diversifie et la surface agricole utilisée est en hausse dans quelques communes. La préservation des terres agricoles et le maintien des exploitations sont donc fondamentaux pour le Plan Local d'Urbanisme intercommunal. Le Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac, qui comprend un Diagnostic agricole, permet ainsi de justifier les choix du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et de définir le Zonage, notamment pour les zones naturelles, agricoles et à urbaniser.

En 2008, les acteurs de ce territoire avaient déjà commencé une démarche de Plan Local d'Urbanisme intercommunal, qui n'a pu arriver à son terme, pour diverses raisons. Tout d'abord, une mobilisation des agriculteurs contre le projet a eu lieu afin de protester contre le trop grand nombre de zones agricoles classées en zones naturelles, qui réduisait la possibilité de réaliser des constructions nouvelles. *« La majeure partie des terres à fort potentiel, en vallée, mécanisables, irrigables ou irriguées, serait classée en zones naturelles. Seules les prairies en coteaux resteraient en zones agricoles. Un tel classement conduirait à empêcher définitivement tout aménagement, comme le creusement des fossés, l'irrigation ou le drainage, et toute création de bâtiment d'élevage. Sans compter qu'une fois inscrites comme espaces à protéger, il n'y a qu'un pas pour que ces terres servent de calque pour des Zones Vulnérables... »*<sup>24</sup>. Le manque de concertation auprès de la profession agricole est également pointé de la part des agriculteurs. *« Ce n'est qu'à la mi-septembre, au moment de l'enquête publique, que nous découvrons ce que nous réserve le futur PLUi [...] Qu'il y ait 2 ou 3 ha, sur des terres pas ou peu productives, on peut l'accepter. Mais là, il s'agit de 61 ha ! »* (GARCIA, 2012). L'Association Cantonale de Vulgarisation Agricole d'Aurignac a donc tenu une réunion pour avertir les agriculteurs du Zonage proposé pour le projet du Plan Local d'Urbanisme intercommunal. Une pétition, signée par 285 personnes, a été restituée à la Présidente de la commission d'enquête. Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal n'a pas pu être approuvé. Toutefois, aujourd'hui, il est nécessaire de relancer le projet.

Le volet agricole et la discussion sur le zonage, notamment à propos des zones naturelles et des zones agricoles, sont ainsi primordiaux. La possibilité d'ouvrir des zones à l'urbanisation représente un enjeu essentiel. Un compromis est à trouver entre deux principes. Tout d'abord, il est important

---

<sup>24</sup> GARCIA Sébastien, *Le PLU d'Aurignac met le feu aux poudres*, Le Trait d'Union Paysan, 7 novembre 2012

de permettre l'accueil de populations, le développement des équipements et services, l'extension des activités économiques... Il convient également d'agir contre l'étalement urbain et de maîtriser la consommation des terres agricoles, en privilégiant l'utilisation des espaces en dents creuses, la densification, la réhabilitation des logements, la remise sur le marché des logements vacants... Pour ce nouveau projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal, la concertation a été renforcée pour réduire les conflits d'usages entre les différents profils d'agriculteurs ; des questionnaires ont été transmis auprès des exploitants agricoles, afin de comprendre la réalité de l'activité agricole. Une réunion de concertation avec la profession agricole a également été organisée et des réunions de secteur sur la question agricole sont actuellement en cours, pour négocier et parvenir à la conclusion d'un compromis sur un projet durable pour le territoire. Le travail d'information des élus, sur les nouvelles dispositions des Lois Grenelle et d'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, notamment en lien avec la lutte contre l'étalement urbain, est indispensable, pour la bonne conduite du projet. La problématique de la consommation d'espace est donc véritablement considérée, dans le cadre de ce Diagnostic territorial, à travers une importante phase de concertation avec les acteurs de la profession agricole ; la question agricole étant un sujet essentiel pour ce territoire.

**Focus :** Pour le Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron, et en parallèle du Diagnostic territorial, une étude de la morphologie urbaine et une analyse du potentiel de développement et des dents creuses ont été réalisées. Il en est de même pour les Plans Locaux d'Urbanisme de Daux, en Haute-Garonne, et de Marciac, dans le Gers. Il s'agit de justifier les choix du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et de préparer la définition du Zonage, notamment pour les zones naturelles, agricoles et à urbaniser.

Pour ce faire, un déplacement sur le territoire est indispensable, dans le but de repérer la typologie du bâti, le bâti ancien et le bâti sous la forme de pavillonnaire, les projets de lotissements ou d'habitat collectif, les jardins et les espaces verts, les activités économiques, les équipements publics, le patrimoine vernaculaire, les exploitations agricoles, les vues à préserver... Sur des fonds de cartes préalablement préparés, différentes couleurs sont attribuées à chaque élément de morphologie urbaine. Une retranscription informatique, grâce au logiciel Adobe Illustrator, est ensuite faite. Des photographies sont également prises tout au long de ce déplacement sur le terrain, dans le but de conserver une trace visuelle de la morphologie urbaine du territoire.

Les trois territoires, où la morphologie urbaine a été étudiée de cette façon, présentent des profils divers. La Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron, composée de 17

communes, se situe dans le Tarn-et-Garonne. Ce territoire a connu une baisse de la population, jusqu'en 1999. Une reprise démographique est actuellement en cours. Trois communes, Saint-Antonin-Noble-Val, Caylus et Laguépie, concentrent plus de la moitié de la population. Ce territoire est peu attractif, mais il y a des disparités entre les communes. Le parc de logements est très ancien et se caractérise par des grands logements individuels. Les résidences secondaires se développent ce qui permet la réhabilitation de nombreux logements. Les zones constructibles augmentent, créant un mitage du territoire et un étalement urbain importants, notamment au niveau des nombreux hameaux. Le travail réalisé sur la morphologie des villages et hameaux retrace toutes ces caractéristiques, telles que la présence d'un parc ancien, plus ou moins dégradé, mais aussi de nouvelles constructions, plus ou moins diffuses. Les vues sur le paysage ou sur le patrimoine bâti sont pertinentes à mentionner, de manière à les préserver, notamment de bâtiments qui ne respecteraient pas certaines hauteurs. Le repérage des jardins d'intérêt est également nécessaire, pour éviter toute urbanisation qui pourrait les détériorer. La préservation du patrimoine local ainsi que la réduction de la consommation d'espace représentent donc des enjeux essentiels pour ce territoire. Les potentiels urbanisables proposés prennent en compte ces enjeux, puisque le comblement des dents creuses est primordial.



Figure 24 : Exemple de morphologie urbaine sur le centre-bourg de Varen (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron)

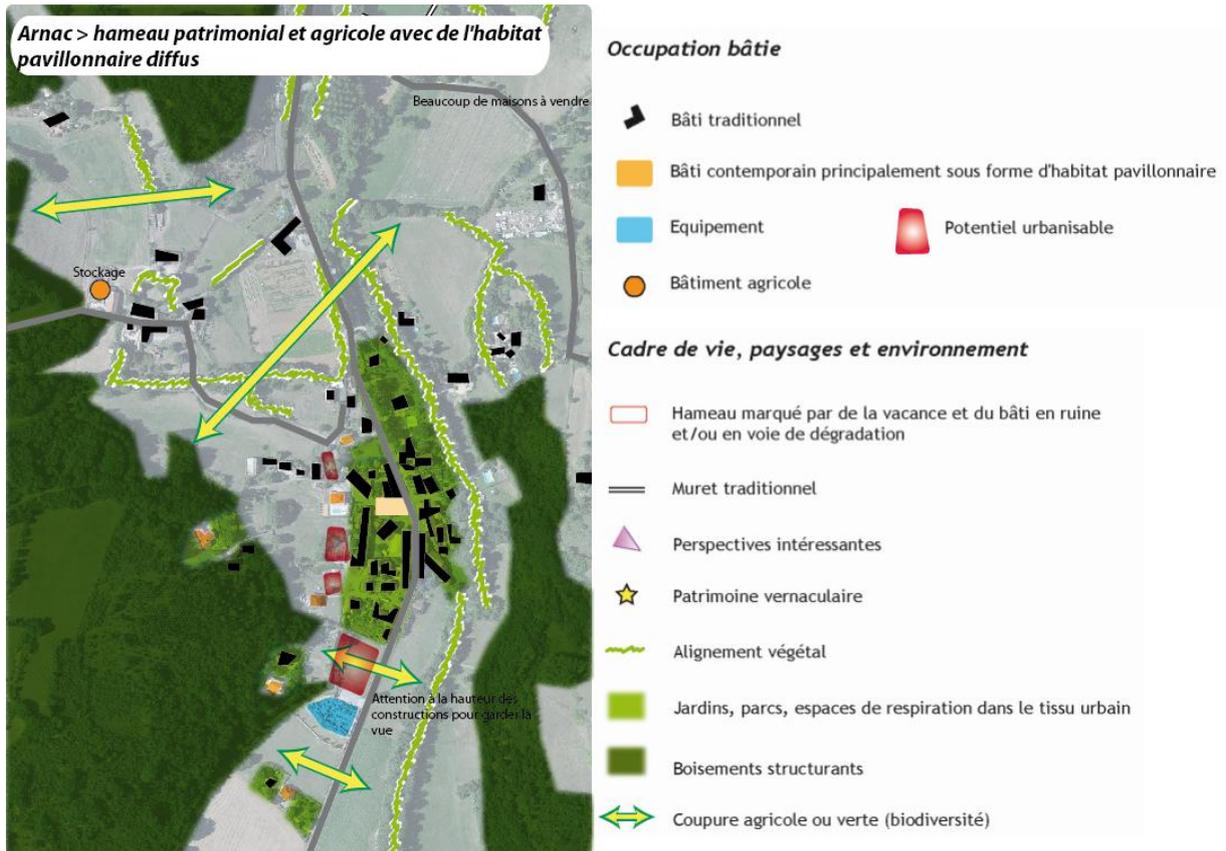


Figure 25 : Exemple de morphologie urbaine sur un hameau situé à Varen (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron)

Ensuite, Daux est une commune périurbaine attractive, et Marciac, une bastide historique où la population varie fortement (cf. Annexe 4).

La Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron, Daux et Marciac présentent une morphologie singulière. La Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron comprend un habitat ancien à préserver, mais qui est relativement diffus à travers les nombreux hameaux ; Daux se caractérise davantage par un développement résidentiel avec de l'habitat pavillonnaire mais également des nouveaux programmes de logements groupés et collectifs ; et Marciac est une bastide composée d'un habitat ancien, où de l'habitat pavillonnaire émerge sur les franges. Par l'intermédiaire de cette étude sur la morphologie urbaine, les enjeux liés à la consommation de l'espace sont ainsi clairement identifiés, et les documents opposables des Plans Locaux d'Urbanisme pourront prendre les mesures nécessaires afin de limiter l'étalement urbain.

Cette interprétation peut toutefois se révéler coûteuse en temps de travail, mais elle aide à comprendre le fonctionnement du territoire et devient un support de communication pour les élus. Le travail des chargés d'études de l'Agence Citadia Conseil se trouve ainsi facilité et la discussion avec les acteurs du territoire, plus constructive.

**Focus :** Une autre méthode a été mise en place pour le Diagnostic du Plan Local d'Urbanisme de Cahors, pour évaluer la question de la consommation d'espace.

Comme nous l'avons analysé précédemment, cette commune voit sa population augmenter régulièrement, mais ce sont les communes voisines qui bénéficient des apports démographiques les plus importants, notamment migratoires. Concernant le parc de logements, il augmente plus rapidement que la croissance démographique, ce qui crée de nombreuses surfaces urbanisées, surtout que les grands logements sont majoritaires.

Pour ce Plan Local d'Urbanisme, une identification des enjeux thématiques a été établie, à la suite du Diagnostic territorial. En termes de méthodologie, des cartes thématiques ont été réalisées, sur la démographie, l'habitat et les équipements et sur l'environnement et les paysages. Ce sont des chorèmes, élaborés à partir du logiciel Adobe Illustrator, qui permettent de mettre en évidence et de territorialiser les enjeux thématiques.

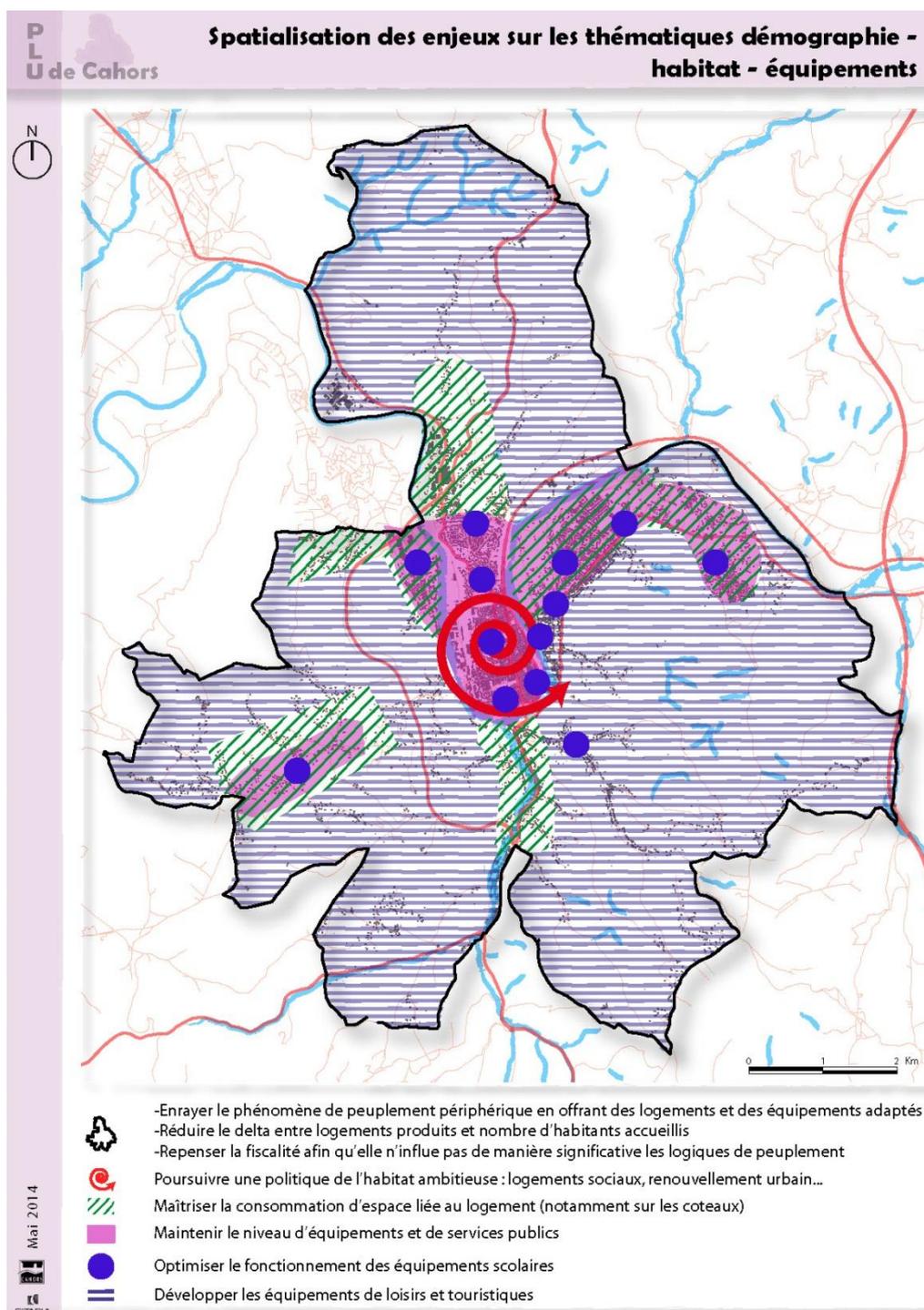


Figure 26 : Enjeux liés à la démographie, à l'habitat et aux équipements (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)

Concernant la première carte, plusieurs enjeux associant l'habitat et la consommation d'espace ont été identifiés, comme l'adaptation des logements et des équipements afin de réduire le phénomène de périurbanisation, la mise en œuvre d'actions pour coordonner le nombre de logements produits et le nombre d'habitants accueillis, l'encouragement de la politique de renouvellement urbain, et la maîtrise de la consommation d'espace destinée à l'habitat, notamment sur les coteaux.

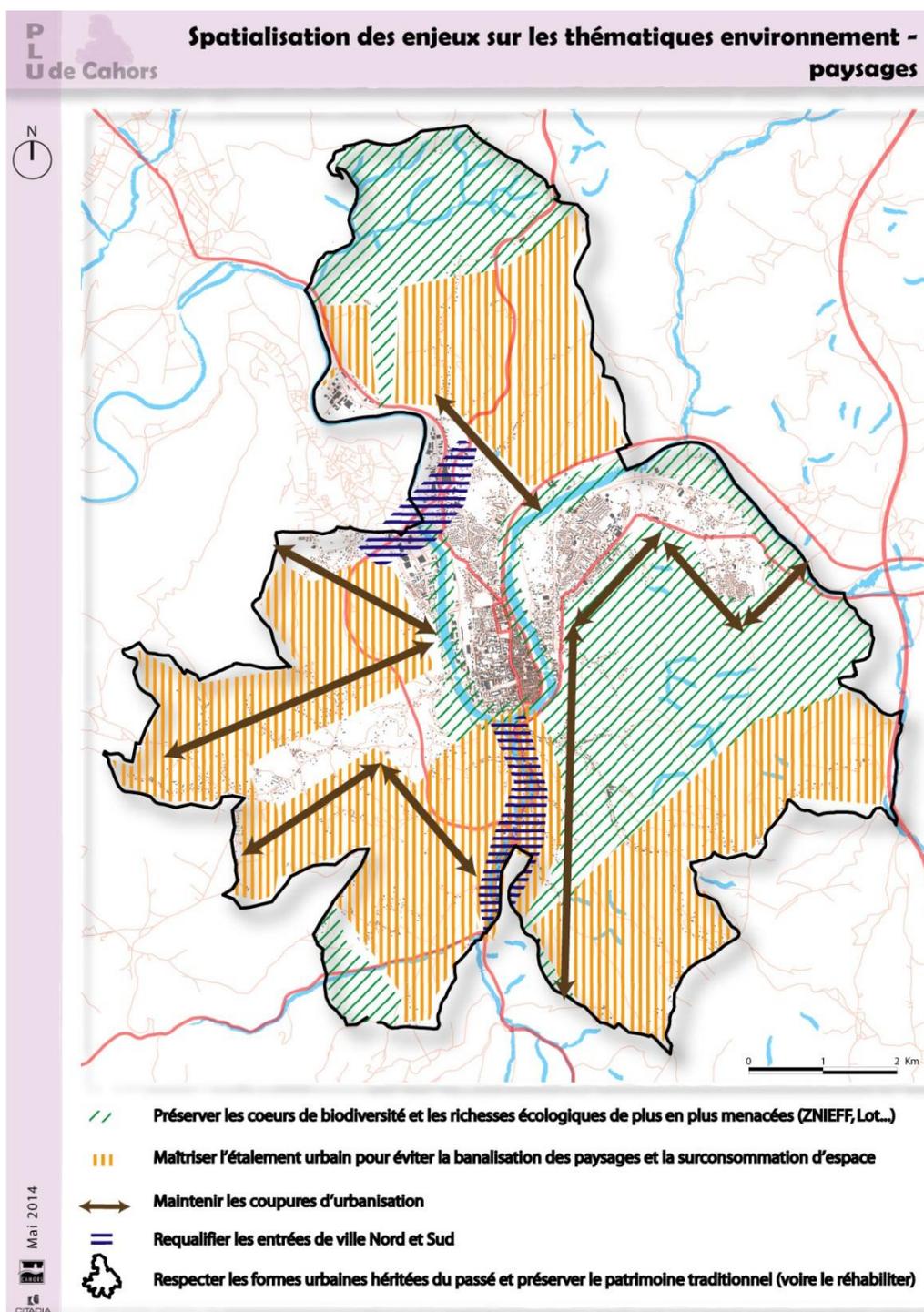


Figure 27 : Enjeux liés à l'environnement et aux paysages (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)

La deuxième carte repère également des enjeux faisant référence à l'habitat et à la consommation d'espace, comme la maîtrise de l'étalement urbain afin de dynamiser les paysages et de lutter contre l'étalement urbain et le maintien de coupures d'urbanisation.

A Cahors, le lien entre l'habitat et la consommation d'espace est ainsi identifié, par cette schématisation des enjeux liés à l'étalement urbain, dans un objectif de préservation du cadre de vie.

A la suite de ce travail, une carte relative aux marges de manœuvres, en termes d'urbanisation, a même été produite, et différents types de zones ont été affectées ou non à l'urbanisme de projet.

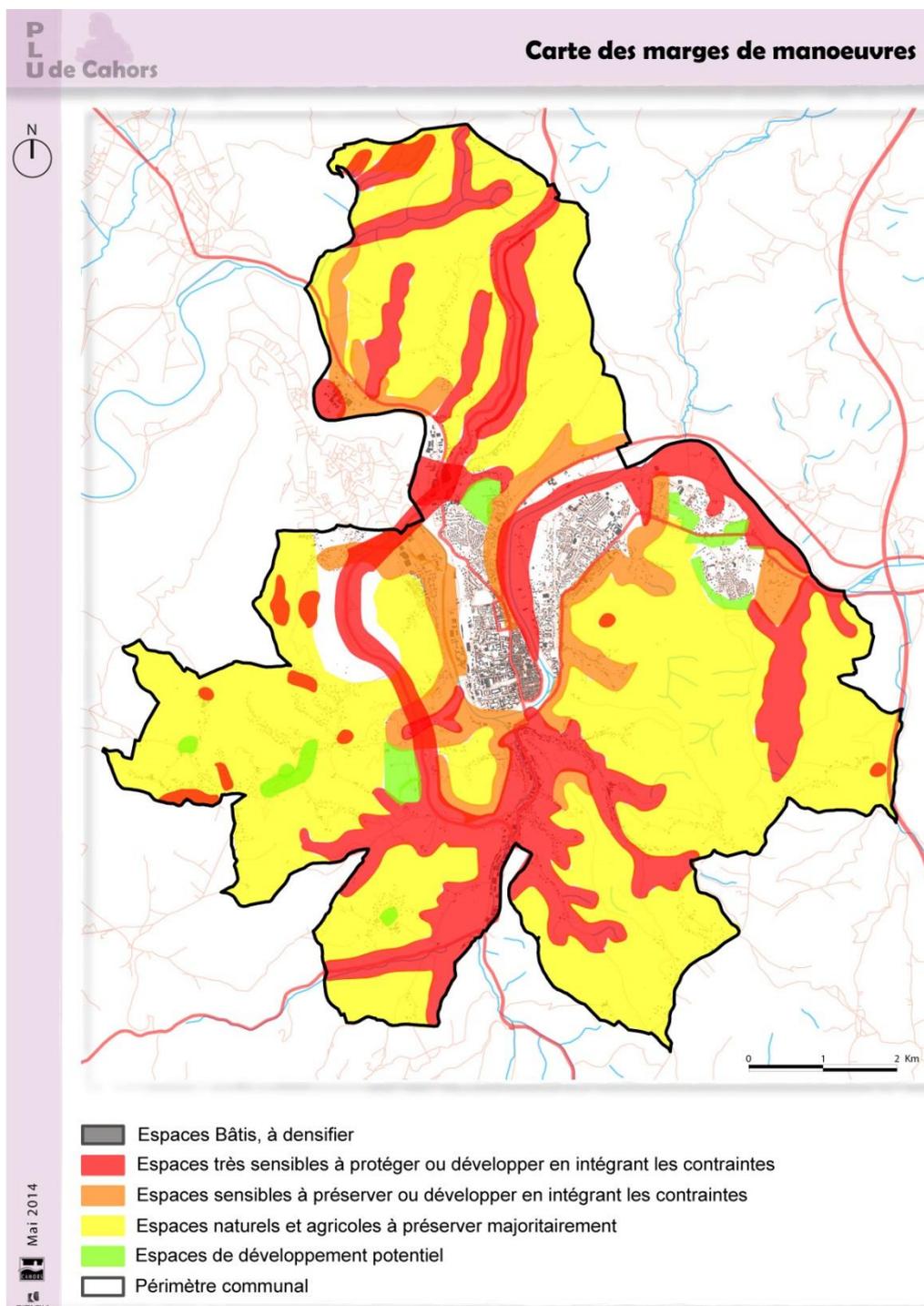


Figure 28 : Enjeux liés aux marges de manœuvres (Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors)

Une première zone considère les contraintes naturelles, notamment les risques d'inondation, et exclue toute urbanisation. Une deuxième zone évalue les territoires potentiellement urbanisables

mais sur lesquels des précautions doivent être requises, en fonction de l'étendue des contraintes naturelles. Une troisième zone mentionne les espaces naturels et agricoles à préserver. Une quatrième zone prend en compte les territoires urbanisables et dédiés à l'urbanisme de projet. Une dernière zone, qui ne représente ni risque naturel, ni potentiel urbanisable, est matérialisée, afin que les élus puissent réfléchir à son classement en zone à urbaniser ou à protéger.

Une hiérarchisation de la vocation des espaces est ici proposée, à travers cette carte, et la négociation avec les élus intervient à ce moment précis. En effet, il est important de préciser aux acteurs en charge du Plan Local d'Urbanisme, que l'offre de nouveaux logements ne concerne pas exclusivement les nouvelles constructions, mais aussi et surtout les réhabilitations par la reconquête des logements vacants, et la densification par la mobilisation des espaces en dents creuses. La boucle historique et le centre urbain doivent ainsi être revalorisés. Des produits différents doivent être offerts, les coteaux doivent être préservés, la consommation de l'espace doit être limitée, tout comme les coûts induits par les réseaux, afin de préserver un certain cadre de vie. Plus la consommation d'espace sera réduite, plus l'urbanisation sera de qualité et plus les vues sur les paysages seront mises en valeur.

Toutefois, l'ancien Plan Local d'Urbanisme de la ville de Cahors a fait l'objet d'un recours et a été invalidé. Le Plan d'Occupation des Sols est donc le document actuellement en vigueur. Un nouveau Plan Local d'Urbanisme est en cours, comme nous avons pu le voir précédemment, mais le Plan d'Occupation des Sols étant permissif, des espaces sont en train de subir une urbanisation non maîtrisée. Il est donc urgent de réfléchir à un Projet d'Aménagement et de Développement Durable, pour bénéficier d'un surseoir à statuer, et reporter les éventuels recours, en attendant la finalisation du Plan Local d'Urbanisme.

**Synthèse :** La légitimation du principe de lutte contre l'étalement urbain est affirmée, grâce aux différentes études réalisées dans le cadre des Plans Locaux d'Urbanisme étudiés. Le Diagnostic agricole de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac, l'étude de la morphologie urbaine des communes de Daux et Marciac et de la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron, et l'analyse des enjeux associés à l'habitat, à l'environnement et aux paysages, pour aboutir à l'étude des marges de manœuvre en termes d'urbanisation, pour la commune de Cahors, permettront réellement de justifier les dispositions relatives à la définition des zones, dans le Règlement et les Documents graphiques.

Les Schémas de Cohérence Territoriale, quant à eux, analysent également les actions à entreprendre afin de lutter contre l'étalement urbain.

### La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale

---

Les Schémas de Cohérence Territoriale se doivent d'analyser la consommation d'espace naturel, agricole et forestier et de fixer des objectifs chiffrés de la limitation de cette consommation d'espace. Des orientations générales concernant l'organisation de l'espace et des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, agricoles et forestiers sont également à établir. Les Schémas de Cohérence Territoriale peuvent prévoir des règles d'urbanisation conditionnelle et la possibilité d'imposer des règles de constructibilité limitée. Une fois encore, ces documents de planification territoriale considèrent avec attention ce lien entre consommation d'espace et habitat.

**Focus :** La question de la consommation d'espace fait donc partie prenante de ces documents d'urbanisme, notamment au stade du Document d'Orientations et d'Objectifs, comme nous allons le démontrer en suivant.

Comme nous l'avons analysé précédemment, le territoire du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour connaît une évolution plus rapide du parc de logements comparativement à celle de la population. La construction de logements est ainsi très importante, notamment autour des communes de Vic-en-Bigorre et de Marciac. Les maisons individuelles sont privilégiées dans le cadre de l'accession à la propriété. En parallèle, la vacance est une problématique très prégnante sur ce territoire. La réhabilitation du parc de logements et la lutte contre l'étalement urbain sont donc des enjeux significatifs en termes de consommation de l'espace.

La dernière ambition du Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour s'intitule « *Préserver les unités paysagères et le patrimoine local* »<sup>25</sup>. La limitation de la consommation de l'espace est ici valorisée. Certaines règles devront être respectées, avant d'urbaniser de nouveaux secteurs agricoles. La densification et le renouvellement urbain seront étudiés, de manière à répondre aux différents besoins en logements, tout en refaisant les villes et les villages sur eux-mêmes, et en limitant l'urbanisation des surfaces agricoles. Des dispositions devront également être prises dans le but de réduire les impacts sur le paysage. Le développement linéaire le long des voies routières importantes sera proscrit.

---

<sup>25</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

Ensuite, la mobilisation des espaces agricoles à des fins urbaines sera limitée, à travers deux actions. Les espaces agricoles stratégiques seront conservés et préservés de toute urbanisation. La surface utilisée par logement sera également réduite en fonction de la typologie de commune, et plus elle aura été importante ces dix dernières années, plus elle sera réduite dans le Document d'orientations et d'objectifs.

**Tableau 11 : Objectifs de réduction de la consommation d'espace (Illustrations du Document d'orientations et d'objectifs du Val d'Adour)**

| Objectifs de réduction de la consommation d'espace | Communes rurales  | Bourgs centres  |   |   |
|--|---|-----------------|---|---|
|  |   | Bourgs centre   | Moyenne de parcelles sur les 10-11 dernières années | Objectifs de réduction sur les centres bourgs |
| Secteur 1 - Vallée de l'Adour Sud                  | Communes dont la superficie moyenne des terrains ces 10 dernières années est supérieure à 2000 m <sup>2</sup> /logement : 40 à 50 % d'économie à prévoir dans les PLU | Maubourguet :   | 1145  | 40%   |
|  |   | Rabastens de B. | 640   | 20%   |
|  |   | Vic en B.       | 565   | 20%   |
| Secteur 2 - Coteaux Sud-Ouest                      |   | /               | /   | /   |
| Secteur 3 - Coteaux Sud- Est                       |   | /               | /   | /   |
| Secteur 4-Vallée de l'Adour Nord                   | Communes dont la superficie moyenne des terrains ces 10 dernières années est de 1000 à 2000 m <sup>2</sup> /logement : 20 % d'économie à prévoir dans les PLU         | Plaisance       | 1105  | 30%   |
|  |   | Riscle          | 1155  | 30%   |
| Secteur 5 - Coteaux Nord- Est                      |   | Aignan          | 980   | 20%   |
| Secteur 6 - Coteaux Ouest                          | Pas d'objectifs pour les communesont la superficie moyenne des terrains ces 10 dernières années est inférieure à 1000 m <sup>2</sup> /logement                        | Lembeye         | 1315  | 40%   |
| Secteur 7 - Coteaux Est                            |   | Marcillac       | 485   | 10%   |

Le mitage des terres agricoles et le développement de constructions isolées sont interdits puisque le potentiel de développement urbain n'est pas viable dans ces cas précis et que l'intérêt général n'est plus pris en compte. De plus, le maintien des exploitations agricoles est essentiel, surtout en ce qui concerne les espaces agricoles stratégiques. Il en est de même pour les espaces forestiers, qui doivent être respectés et protégés, pour privilégier leurs richesses écologiques, paysagères et économiques, avec le développement de la filière bois. Les infrastructures utiles à la gestion de ces espaces sont évidemment autorisées.

L'aspect paysager des sites naturels et agricoles devra être pris en compte dans la définition des nouvelles zones de développement. Les vues remarquables sur le bâti ou le paysage resteront ainsi intactes.

En parallèle, l'ambition intitulée « Préserver l'eau, les ressources naturelles et protéger la biodiversité constituant le socle de notre patrimoine premier »<sup>26</sup>, prévoit de déterminer une enveloppe foncière par Communauté de Communes. Les nouvelles zones de développement devront par conséquent se situer parmi les possibilités proposées par ces enveloppes foncières.

<sup>26</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

Les trames vertes et bleues seront définies et ces corridors écologiques devront être pris en compte dans le cadre des futurs projets de développement. Dans le cas où ces corridors écologiques seraient impactés, des mesures compensatoires devront être précisées. Une étude d'impact peut être prescrite si l'impact engendré est considérable. Les zones concernées par le passage des corridors écologiques devront également être classées dans les documents d'urbanisme locaux pour limiter les incidences. Les infrastructures nécessaires à la gestion de ces espaces et les équipements d'intérêt public sont autorisés, dans le cas où les conséquences naturelles sont faibles et que des mesures compensatoires sont prises.

Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour privilégie ainsi la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels et agricoles. Des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espace sont fixés et ils sont plus contraignants pour les secteurs qui ont ouvert de grandes surfaces à l'urbanisation ces dernières années.

Le territoire du Pays de Figeac, qui bénéficiera prochainement d'un Schéma de Cohérence Territoriale, se caractérise par un parc très important de logements vacants, par rapport à la moyenne du département du Lot, mais également une dynamique de construction plus élevée que celle de la population. Les Collectivités Territoriales composant le territoire du Schéma de Cohérence Territoriale se sont ainsi engagées à lutter contre l'étalement urbain et à promouvoir la densification des logements, mais aussi à préserver les coupures naturelles et agricoles de toute forme d'urbanisation. Elles souhaitent aussi localiser le développement urbain en continuité des zones déjà urbanisées, sans accentuer le développement linéaire le long des voies, et à réhabiliter les logements vacants de manière à réduire la consommation de l'espace. Les nouvelles constructions respecteront également les formes urbaines traditionnelles et les paysages.

Le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac aborde donc logiquement la question de la consommation d'espace, à travers plusieurs ambitions. L'ambition « *Ménager et sauvegarder les patrimoines et ressources naturelles* »<sup>27</sup>, prévoit les conditions éventuelles d'urbanisation dans les espaces naturels sensibles. En effet, les constructions envisagées dans les espaces naturels remarquables protégés au titre du réseau Natura 2000, doivent être compatibles avec les richesses naturelles de ces zones et faire l'objet d'une étude d'incidence.

Ensuite, en ce qui concerne les trames vertes et bleues, seules les infrastructures d'intérêt public et nécessaires à la gestion de ces espaces, sont autorisées. La réalisation d'une étude d'impact

---

<sup>27</sup> Quelle traduction du PADD dans le DOO ?

démontrant le faible impact de ces projets et précisant des mesures compensatoires, est tout de même obligatoire. Une extension limitée des constructions existantes est possible, dans le cas où les incidences sur les richesses naturelles sont acceptables. Lorsqu'une zone à urbaniser se situe à proximité d'une espace caractérisé par la trame verte et bleue, une zone tampon doit être mise en place de sorte à réduire l'artificialisation des sols. Les constructions sont autorisées dans les « *espaces agricoles constitutifs des continuités écologiques* », si les documents d'urbanisme locaux prescrivent le respect du fonctionnement écologique et de la qualité paysagère ainsi que la préservation des espèces caractéristiques des sites concernés. Lorsque les secteurs d'urbanisation à venir impactent les trames bleues, une étude d'impact sera nécessairement réalisée afin de prévoir des mesures compensatoires. Enfin, les nouvelles constructions sont proscrites dans les zones humides. Des mesures compensatoires devront être programmées dans le cas où cette règle n'est pas respectée.

La dernière ambition du document, intitulée « *Préserver, transmettre l'héritage paysager et construire le territoire de demain* » est également essentielle en matière de lutte contre l'étalement urbain, notamment à travers la préservation de la qualité du paysage et du cadre de vie.

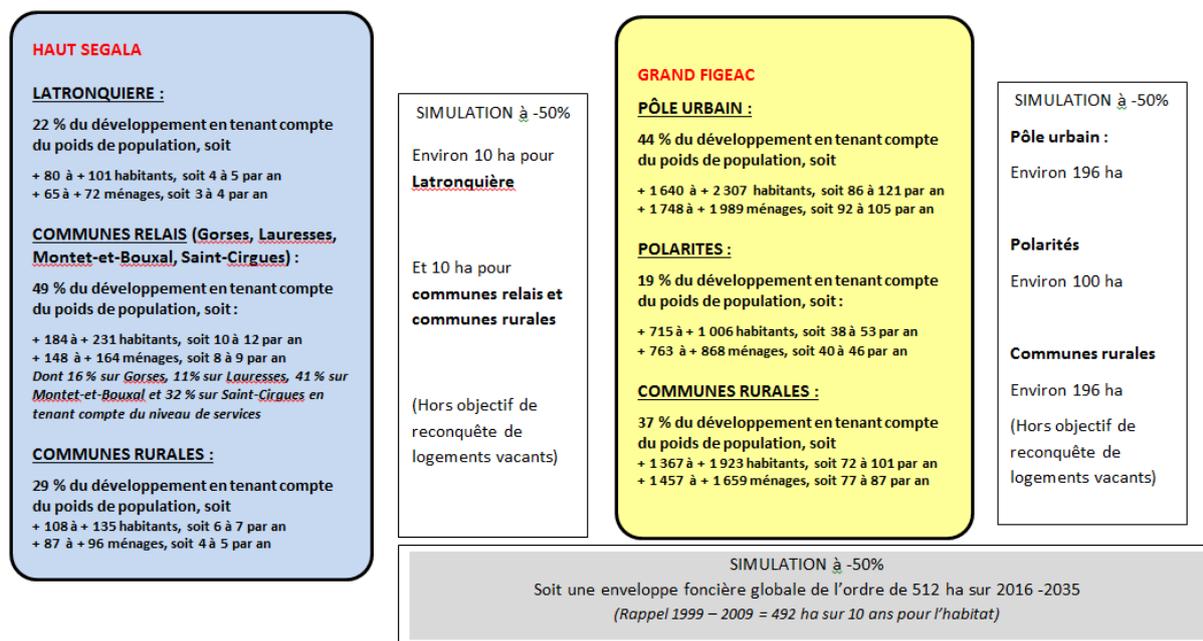


Figure 29 : Définition d'enveloppes foncières selon l'armature territoriale (Comité Technique, Document d'Orientations et d'Objectifs du Pays de Figeac, 24 février 2014)

L'objectif de réduction de la consommation foncière est donc primordial, puisqu'il s'agit d'épargner 50% de foncier par rapport aux dix dernières années. En ce qui concerne la consommation d'espace dédiée à l'habitat, elle passera donc d'une moyenne de 2 400m<sup>2</sup> à 1 200 m<sup>2</sup> de foncier par nouveau

logement construit. Des enveloppes foncières ont également été établies pour les futurs projets de développement.

La densification et le renouvellement urbain seront privilégiés et mis en avant, avant d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. Les logements vacants seront ainsi mobilisés avant toute ouverture à l'urbanisation. Les dents creuses et les potentiels de développement des villages et de leurs hameaux seront étudiés prioritairement pour les nouveaux projets de développement. De même, le groupement des constructions nouvelles est privilégié, dans le but de maintenir les qualités paysagères et de réduire la consommation d'espace.

Les espaces se caractérisant par des richesses culturelles, historiques ou écologiques, seront préservés de toute urbanisation. Ils seront également cartographiés dans les Documents graphiques des documents d'urbanisme locaux, de manière à assurer leur maintien.

Les espaces agricoles stratégiques seront eux aussi préservés de toute urbanisation. Les documents d'urbanisme locaux interviendront dans ce sens, par l'intermédiaire d'un classement de ces espaces en zone agricole ou de la création de Zones Agricoles Protégées. Le mitage des espaces agricoles est interdit et le développement urbain doit se faire uniquement en continuité de l'urbanisation déjà existante. Une charte paysagère sera mise en place de façon à lutter contre l'étalement urbain. Les hameaux agricoles doivent être identifiés et protégés de toute urbanisation, afin de ne pas impacter l'économie agricole. Les enveloppes des extensions urbaines prendront en compte l'activité agricole et les projets de développement de cette activité, afin de ne pas provoquer un morcellement des parcelles agricoles.

Les vues panoramiques remarquables devront être préservées et valorisées dans tout projet de développement urbain. La végétation devra investir les espaces publics de ces nouveaux projets pour promouvoir les fonctions environnementales et paysagères. Les formes urbaines devront être conservées, notamment pour les villages à couderc, à boucle ou à doline, les villages en bastide, les bourgs castraux, les villages linéaires de terrasse et les villages perchés. Les projets de nouvelles constructions devront également tenir compte du cadre paysager et architectural du lieu. Le développement linéaire le long des grands axes routiers est interdit, principalement le long des axes de découverte du territoire.

Une recommandation concerne la création d'un observatoire du foncier et des projets d'extension à l'échelle du territoire du Schéma de Cohérence Territoire, et la prise en charge de compétences liées au paysage et à l'urbanisme.

Le paysage et la qualité du cadre de vie sont donc deux éléments primordiaux pour le territoire du Pays de Figeac et le Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale de

ce territoire met en valeur le travail sur la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des formes urbaines traditionnelles.

**Synthèse :** Les deux Documents d'Orientations et d'Objectifs agissent véritablement contre une trop grande consommation d'espace en lien avec le développement de l'habitat. Celui du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac est peut-être davantage développé puisqu'il prévoit en plus des prescriptions de manière à respecter et préserver le patrimoine et l'héritage traditionnels.

Les espaces ruraux et les villes moyennes font face à une consommation d'espace de plus en plus importante et prennent généralement des mesures pour y répondre. Cette problématique est réellement prise en compte, à l'aide d'objectifs et d'actions quantitatives (objectifs chiffrés, enveloppes foncières...) mais également qualitatives (renouvellement des formes urbaines, densification...), et ce, quel que soit le territoire et quelle que soit la phase du projet de Schéma de Cohérence Territoriale ou de Plan Local d'Urbanisme.

## Conclusion

---

De récentes évolutions législatives ont vu le jour, de manière à s'adapter aux transformations territoriales en cours, notamment en ce qui concerne l'habitat et le logement, éléments systémiques par excellence. La planification territoriale est donc particulièrement concernée puisqu'elle doit intégrer de plus en plus la problématique de l'habitat en lien avec la politique de l'urbanisme. En effet, les Lois d'Engagement National pour l'Environnement de 2009 et 2010 ont renforcé la prise en considération des dynamiques liées à l'habitat dans les documents de planification territoriale, notamment en termes d'adaptation du parc de logements au profil des habitants, de densification, de lutte contre l'étalement urbain, de mixité fonctionnelle...

La Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 26 mars dernier s'inscrit encore plus fortement dans cette logique. Elle promeut l'intégration du Programme Local de l'Habitat et du Plan de Déplacements Urbains dans les Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux, non plus seulement à l'échelle des Orientations d'Aménagement et de Programmation, mais au niveau de l'intégralité du document, de manière à conforter l'importance de la liaison entre habitat, déplacements et planification. En parallèle, l'analyse du potentiel de densification dans les Schémas de Cohérence Territoriale, la limitation de l'urbanisation en l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale d'ici 2017 et l'étude rétroactive de la consommation d'espace dans les Plans Locaux d'Urbanisme sont également trois éléments phares issus de cette nouvelle loi.

Les territoires doivent donc approfondir ces dispositions dans leurs documents d'urbanisme locaux. Il s'agit bien évidemment d'une opportunité afin de mettre en place des documents de planification et de se questionner sur l'habitat.

Dans la pratique, et notamment à travers les travaux réalisés pendant ce stage, les Diagnostics des Plans Locaux d'Urbanisme des territoires ruraux semblent moins enclin à détailler les problématiques de l'habitat, au regard des dynamiques démographiques et de la mixité fonctionnelle. En effet, la prospective des Plans Locaux d'Urbanisme des villes moyennes et les Documents d'Orientations et d'Objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale sont davantage tournés vers ces thématiques. En revanche, la consommation d'espace est une problématique unanime, retenue par tout type de territoire, quel que soit le document de planification territoriale.

Les avancées législatives permettent donc aux territoires, notamment ruraux, de développer une réflexion qu'ils n'auraient pas forcément eue au niveau des problématiques liées à l'habitat, ce qui est capital pour leur avenir. Toutefois, plusieurs interrogations subsistent quant à ce sujet, surtout en ce qui concerne l'ingénierie nécessaire pour assurer la mise en œuvre des nouvelles dispositions

issues des récentes évolutions législatives. En effet, ces nouvelles dispositions sont de plus en plus complexes et requièrent sans cesse une maîtrise technique et un savoir-faire incontestable. Tous les territoires seront-ils en mesure de recruter et de financer des postes de Chargés de Projets garantissant l'élaboration et le suivi des futurs documents locaux d'urbanisme ? N'y aura-t-il pas une fracture, encore plus étendue, entre les territoires susceptibles de se doter des ressources nécessaires à la mise en place des nouveaux documents locaux d'urbanisme, et ceux qui seront dans l'incapacité de le faire, compte tenu de moyens insuffisants ? Il s'agit d'une réelle problématique à prendre en compte pour assurer et préserver le développement futur des territoires, d'autant plus que le retrait grandissant des services de l'Etat perturbe aussi le fonctionnement des territoires, notamment des territoires ruraux. L'assistance technique et les conseils d'aide à la décision, venant des services de l'Etat, se font de plus en plus rares, laissant les territoires seuls et sans accompagnement, face aux dispositifs toujours plus complexes qu'ils doivent mettre en place.

D'autres questions émergent quant au traitement de l'habitat dans les documents locaux d'urbanisme. Cette thématique sera-t-elle systématiquement incluse, qu'il s'agisse des territoires ruraux, des petites villes et des villes moyennes ou des territoires plus importants ? N'y a-t-il pas une différenciation qui va s'opérer ? Aussi, n'y a-t-il pas un risque de copie de documents de planification territoriale au profit d'un vrai projet de territoire ?

En tout cas, dans ce contexte de transformations et d'évolutions, les Bureaux d'Etudes ont un rôle non négligeable à jouer, aux côtés des Collectivités Territoriales, qui doivent élaborer et concrétiser les projets pour leur territoire. Ce sont donc deux acteurs incontournables pour l'aménagement futur et durable des territoires. C'est pourquoi, lauréate du Concours de Rédacteur Territorial 2014, je prévois de passer le Concours d'Attaché Territorial 2015, auquel je suis déjà inscrite. J'ai également candidaté à quelques offres d'emploi, notamment pour des postes de Chargée de Mission Développement Territorial, dans quelques Collectivités Territoriales. En parallèle, je reste naturellement attentive aux offres d'emploi relevant de Bureaux d'Etudes.

## Table des figures

|   |     |
|---|-----|
| Figure 1 : Changements d'occupation des sols entre 2006 et 2010 .....   | 15  |
| Figure 2 : Typologie des campagnes françaises .....   | 17  |
| Figure 3 : Légende de la typologie des campagnes françaises .....   | 18  |
| Figure 4 : Dynamique comparée de la population des villes moyennes et des autres aires urbaines (1990-1999) .....     | 20  |
| Figure 5 : Typologie des villes moyennes .....  | 22  |
| Figure 6 : L'avenir des villes moyennes.....  | 23  |
| Figure 7 : Hiérarchie des normes en urbanisme.....  | 28  |
| Figure 8 : Périmètre de la Communauté de Communes de Save et Garonne.....   | 42  |
| Figure 9 : Prescriptions du SCoT Nord-Toulousain pour la commune de Daux.....   | 43  |
| Figure 10 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour .....  | 44  |
| Figure 11 : Déclinaison spatiale des scénarios à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot..... | 46  |
| Figure 12 : Scénarios à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot.....                          | 47  |
| Figure 13 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour .....  | 49  |
| Figure 14 : Exemple d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation pour la commune de Brens.....                 | 54  |
| Figure 15 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot .....                                     | 55  |
| Figure 16 : Lieu de travail des actifs dauxéens ayant un emploi .....   | 62  |
| Figure 17 : Principaux lieux de travail des dauxéens .....  | 63  |
| Figure 18 : Principaux lieux de travail des marciacais .....  | 64  |
| Figure 19 : Lignes régulières de transport de voyageurs.....  | 65  |
| Figure 20 : Enjeux liés à l'accessibilité et aux déplacements.....  | 69  |
| Figure 21 : Périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac.....                                      | 70  |
| Figure 22 : La complémentarité et la solidarité entre les différents pôles du territoire .....                        | 72  |
| Figure 23 : Positionnement de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac .....                                    | 75  |
| Figure 24 : Exemple de morphologie urbaine sur le centre-bourg de Varen .....   | 78  |
| Figure 25 : Exemple de morphologie urbaine sur un hameau situé à Varen .....  | 79  |
| Figure 26 : Enjeux liés à la démographie, à l'habitat et aux équipements .....  | 81  |
| Figure 27 : Enjeux liés à l'environnement et aux paysages .....   | 82  |
| Figure 28 : Enjeux liés aux marges de manœuvres.....  | 83  |
| Figure 29 : Définition d'enveloppes foncières selon l'armature territoriale .....                                     | 88  |
| Figure 30 : Part des résidences secondaires et occasionnelles en 2010 .....   | 103 |
| Figure 31 : La construction de nouveaux logements sociaux .....   | 104 |
| Figure 32 : Poids des personnes âgées isolées par rapport au total des ménages .....                                  | 107 |
| Figure 33 : Revenus mensuels des ménages en 2011.....   | 108 |
| Figure 34 : Morphologie urbaine de Daux .....   | 109 |
| Figure 35 : Morphologie urbaine de Marciac .....  | 110 |

## Table des tableaux

---

|  |     |
|--|-----|
| Tableau 1 : Evolution de la population selon le découpage en unités urbaines .....                                   | 14  |
| Tableau 2 : Synthèse des scénarios proposés pour la ville de Cahors.....   | 48  |
| Tableau 3 : Prescriptions relatives aux projections globales de l'habitat.....                                       | 51  |
| Tableau 4 : Prescriptions relatives aux projections de réhabilitation des logements vacants.....                     | 52  |
| Tableau 5 : Prescriptions relatives aux projections des logements sociaux.....                                       | 53  |
| Tableau 6 : Nombre total de logements commencés entre 2009 et 2013.....  | 56  |
| Tableau 7 : Répartition géographique du nombre de logements commencés entre 2009 et 2013.....                        | 57  |
| Tableau 8 : Pourcentage de logements commencés par rapport aux objectifs de réalisation du PLH.....                  | 57  |
| Tableau 9 : Nombre de logements sociaux entre 2009 et 2010.....  | 58  |
| Tableau 10 : Prescriptions relatives aux projections relatives à la hiérarchisation des équipements et services..... | 68  |
| Tableau 11 : Objectifs de réduction de la consommation d'espace.....   | 86  |
| Tableau 12 : Répartition du parc locatif privé .....   | 103 |
| Tableau 13 : Répartition des nouveaux logements sociaux .....  | 105 |
| Tableau 14 : Plafonds de ressources pour un HLM hors Paris et Ile de France.....                                     | 105 |

## Bibliographie

---

### Ouvrages

---

BECET Éric, *Réussir son PLU*, Territorial éditions, Dossier d'experts, 2013

DUBOIS-MAURY Jocelyne, *Documents d'urbanisme et développement durable – Guide pratique pour une application aux SCoT, PLU et cartes communales*, Editions du Puits Fleuri, 2010

HOCREITERE Patrick et GUEGUEN Valérie, *Le plan local d'urbanisme*, Les indispensables, Berger Levrault, décembre 2008

### Etudes et Rapports

---

AGAPE, *Le SCoT-Grenelle, un super PLH ?*, Péri SCoT Nord 54, n°2, février 2012

Association des Communes de France, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, janvier 2013

Agence Régionale Pour l'Environnement Provence-Alpes-Côte-D'azur, *Plan local d'urbanisme et développement durable – Un document pratique pour innover*, décembre 2011

Citadia Conseil, *Loi ALUR – Eléments de repère*, 2014

Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, *Les villes moyennes françaises – enjeux et perspectives*, La Documentation Française, Collection Travaux, 2007

Fédération des Villes Moyennes, *Les Villes Moyennes et l'Habitat – Portraits de territoires et stratégies habitat*, juin 2013

LEBRETON Jean-Pierre, *Le PLU intercommunal – L'« intégration » du PLH et, le cas échéant, du PDU dans le PLU intercommunal*, GRIDAUH, 10 octobre 2011

Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, *Entrée en vigueur des principales mesures en urbanisme et planification*, mars 2014

NICOUX Renée et BAILLY Gérard, *Délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir des campagnes*, n°271, Session ordinaire de 2012-2013

Plateforme régionale Territoires et développement durable, *Schéma de cohérence territoriale et développement durable – Un nouvel avenir pour les territoires – Guide méthodologique*, novembre 2010

Réseau des Acteurs de l'Habitat, *Quelle place pour l'habitat dans la planification urbaine post-Grenelle ?*, Journée d'échanges, 7 avril 2011

Terres en Villes et Réseau Rural Français, *Séminaire de Châteaubriant – Quelles spécificités de la planification en territoire rural ? – Projet pour un SCoT rural de Qualité territoriale*, 18 septembre 2012

ZITOUNI Françoise, *PLU et logement – Comment inscrire une politique de l'habitat dans le PLU ?*, GRIDAUH, 24 octobre 2012

ZITOUNI Françoise, *PLU et logement – Contenu et portée des obligations résultant des normes supérieures ?*, GRIDAUH, 24 octobre 2012

ZITOUNI Françoise, *PLU et logement – Prise en compte du logement dans les orientations d'aménagement et le règlement*, GRIDAUH, 24 octobre 2012

ZITOUNI Françoise, *PLU et logement – Servitudes de logement*, GRIDAUH, 24 octobre 2012

ZITOUNI Françoise et CAMPAGNO-FLORES Audrey, *SCoT et Habitat – Le traitement de l'habitat dans les SCoT*, GRIDAUH, 14 octobre 2013

ZITOUNI Françoise et CAMPAGNO-FLORES Audrey, *SCoT et Habitat – Les objectifs d'offre de nouveaux logements*, GRIDAUH, 14 octobre 2013

ZITOUNI Françoise et CAMPAGNO-FLORES Audrey, *SCoT et Habitat – Les objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc existant*, GRIDAUH, 14 octobre 2013

ZITOUNI Françoise et CAMPAGNO-FLORES Audrey, *SCoT et Habitat – La place de l'habitat dans l'articulation et l'équilibre des différentes fonctions urbaines*, GRIDAUH, 14 octobre 2013

ZITOUNI Françoise et CAMPAGNO-FLORES Audrey, *SCoT et Habitat – La territorialisation des objectifs du SCoT en matière d'habitat*, GRIDAUH, 14 octobre 2013

## Rapports de stage et Mémoires

---

AFFORTUNATO Mélanie, *Le Diagnostic territorial dans le PLU aujourd'hui : un outil d'analyse et de justification pour le projet communal de demain – Exemple de la révision du PLU d'Ornaisons dans le département de l'Aude*, 2013

BAUDY Franck, *Le principe de compatibilité PLU-SCoT : quelles conditions de mise en œuvre ? Analyse à partir du SCoT du Sud Toulousain*, 2011

BOMBENGER Pierre-Henri, *L'urbanisme en campagne – Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans les communes rurales françaises*, novembre 2011

FARAGO William, *Le Schéma de Cohérence Territoriale du Sud Toulousain : du Diagnostic au projet*, 2009

GOETZ Luis Kevin, *Les Lois Grenelle et une nouvelle génération de documents d'urbanisme : quel nouveau rôle pour le plan local d'urbanisme intercommunal en matière de planification territoriale ?*, 2011

LOISON Manon, *Les enjeux de la planification en milieu rural – Quelles sont les opportunités et les modalités d'application d'un SCoT rural ? L'étude d'opportunité d'une SCoT en Pays du Périgord Noir*, 2013

MARIE Lucile, *La mise en œuvre d'un SCoT post-Grenelle en milieu rural : quelles particularités ? Analyse à partir du SCoT du Pays de Figeac*, 2013

OYHANART Pierre, *Quelles méthodes mobiliser pour élaborer un SCoT rural dans un contexte institutionnel en évolution ?*, 2013

PERRAUDIN Pierre, *Découverte de la réalisation de PLU et SCoT*, 2008

PINTY Chloé, *La prise en compte de l'habitat dans les documents de planification*, 2007

## Articles

---

ADAM Stéphane et LEVEQUE Stéphane, *Planification spatiale en milieu rural : quelle gouvernance pour quel projet ?*, techni.cités n°261, 23 décembre 2013

Atelier CAUE.URBA, *Le PLU intercommunal – Un outil de projet en faveur du développement durable*, octobre 2011

Commissariat Général du Développement Durable, *L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées*, Le point sur n°179, décembre 2013

GARCIA Sébastien, *Le PLU d'Aurignac met le feu aux poudres*, Le Trait d'Union Paysan, 7 novembre 2012

Habitat et Développement, *La politique territoriale de l'habitat*, Hors-Série du n°27, 2002

Habitat et Développement, *10 clefs pour réussir son observatoire de l'habitat*, Hors-Série du n°34, 2004

SCHMIT Philippe, MOR Dominique, CARDIN Céline, MORAIN Marc et GAFFAR Chahoul, *PLU intercommunal : nouvelles pratiques, nouvelles gouvernances*, techni.cités n°235, 23 septembre 2012

## Exposition

---

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Exposition « *La France de 2040* », 2013

## Documents de travail

---

Etude relative à la tranche conditionnelle sur le volet habitat du Schéma de Cohérence Territoriale de Cahors Sud Lot (46)

Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Figeac (46)

Document d'Orientations et d'Objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale du Val d'Adour (65)

Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Daux (31)

Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Marciac (32)

Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de Cahors (46)

Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron (82)

Diagnostic territorial du Plan Local d'Urbanisme de la Communauté de Communes du Canton d'Aurignac (31)

## Sitographie

---

Site internet de l'Observatoire de la ville :

<http://www.observatoire-de-la-ville.com/lexique/mixite-fonctionnelle.html> à propos de la définition de la mixité fonctionnelle

Site internet de l'organisme Habitat et Développement :

<http://www.habitatdeveloppement.fr/collectivites/index.cfm?cont=projet&id=11> à propos des outils mis en place pour répondre aux problématiques de l'habitat

Site internet de Maire-Info :

<http://www.maire-info.com/article.asp?param=17059&PARAM=PLUS> à propos de la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

Site internet de la Gazette des Communes :

<http://www.lagazettedescommunes.com/217332/projet-de-loi-alur-decryptage-des-8-principales-dispositions/> à propos de la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové



## Annexes

### Annexe 1 : Organigramme de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest

| <b>Nom</b>        | <b>Prénom</b> | <b>Fonction</b>                                     | <b>Structure</b> |
|-------------------|---------------|---|------------------|
| <b>Leddet</b>     | Denis         | Responsable d'Agence, directeur d'études, urbaniste | Citadia Conseil  |
| <b>Fenestre</b>   | Fabien        | Directeur d'études, urbaniste                       | Citadia Conseil  |
| <b>Jougla</b>     | Céline        | Urbaniste, chargée d'études principale              | Citadia Conseil  |
| <b>Raybaud</b>    | Alexandra     | Ingénieur paysagiste, chargée d'études principale   | Citadia Conseil  |
| <b>Chapu</b>      | Sylvain       | Urbaniste, chargé d'études                          | Citadia Conseil  |
| <b>Bodineau</b>   | Marie         | Urbaniste, chargé d'études                          | Citadia Conseil  |
| <b>Bayol</b>      | Aurélie       | Cartographe, infographiste, assistante d'études     | Citadia Conseil  |
| <b>Hamlaoui</b>   | Aïcha         | Secrétaire de l'Agence                              | Citadia Conseil  |
| <b>Grégory</b>    | Sarah         | Directrice d'études, experte environnement          | Even Conseil     |
| <b>Maurel</b>     | Séverine      | Chargée d'études principale, urbaniste              | Even Conseil     |
| <b>Rolando</b>    | Thomas        | Chargé d'études environnementaliste                 | Even Conseil     |
| <b>Le Bouëtté</b> | Barbara       | Paysagiste DPLG                                     | Even Conseil     |

Annexe 2 : Références de l'Agence Citadia Conseil

---

**Citadia : Agence Sud Ouest**



✓ **PLU de villes**

Brive-la-Gaillarde, Narbonne, Bergerac, Villeneuve-sur-Lot, Royan, Cahors, Figeac, Argelès sur Mer ...

✓ **PLU de « petites villes »**

**Villefranche-de-Lauragais**, Rabastens,, Pauillac, Tonneins...

✓ **PLU de communes périurbaines ou « sous pression »**

**Saint-Sauveur, Avignonet-Lauragais, Daux, Verfeil, Lapeyrouse-Fossat**, Beaulieu-sur-Dordogne, Prignonieux, Aubiac, Saint-Paul-des-Landes, Salles-sur-l'Hers, Finhan, Boulazac, ...

✓ **PLU intercommunaux**

Val de Vienne, Juillac-Loyre-Auvézère, Dordogne-Eyraud-Lidoire, Sor-et-Agout, **Canton d'Aurignac**, **Groupelement de commande de Figarol**, Pays Verinois, Brens, Monts d'Alban, canton de l'Arize, ...

✓ **Schéma de Cohérence Territoriale**

Grand Albigeois, Sud Corrèze (Brive), Guéret – Saint-Vaury, Mont de Marsan, Pays de l'Agenais, Maremne-Adour Côte Sud, Grand Dax, Grand Bergeracois, Pays de Figeac, Royan, Moulins, Aurillac, Val d'Adour, Pays d'Orthe, Landes Armagnac ...

Annexe 3 : Etude du Groupe Reflex relative à l'habitat dans le département du Lot

Les résidences secondaires connaissent un fort développement ; le parc a été multiplié par deux depuis 1975. La dynamique de construction répond pour une part, à l'arrivée de populations qui s'installent sur le territoire ou y résident pendant leurs vacances. Actuellement, un logement sur cinq est une résidence secondaire (19,1% contre 14,6% en 1975).

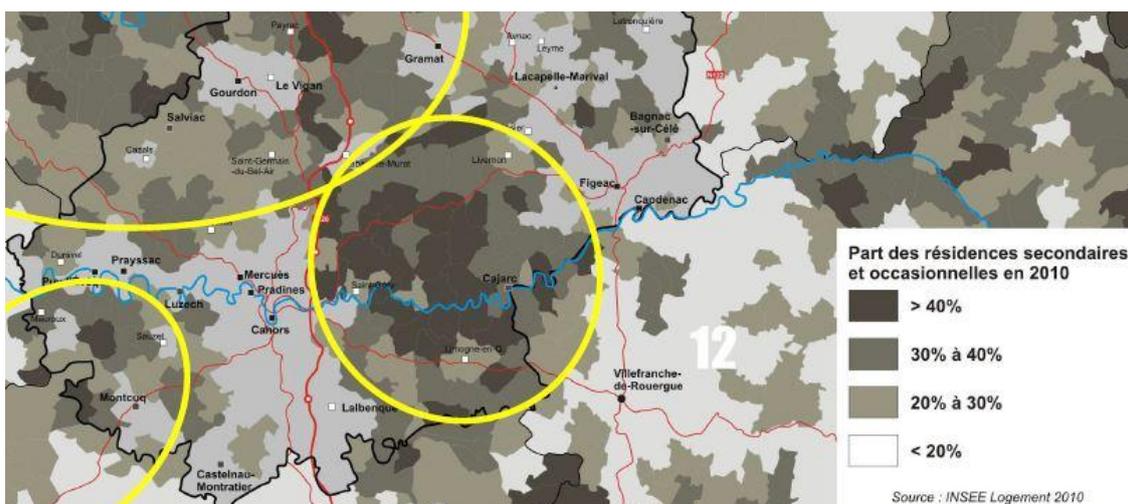


Figure 30 : Part des résidences secondaires et occasionnelles en 2010 (Insee 2010)

Ensuite, le département du Lot étant plutôt rural, le statut des propriétaires est majoritaire. Ainsi, le parc locatif privé est faible (22% des résidences principales).

Tableau 12 : Répartition du parc locatif privé (Insee)

| source INSEE               | Répartition des RP | Taux de locataire du parc privé | Répartition parc locatif privé |
|----------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| pole urbain départementale | 24%                | 32%                             | 34%                            |
| périurbain                 | 13%                | 14%                             | 8%                             |
| pole urbain secondaire     | 14%                | 32%                             | 20%                            |
| bourgs structurants        | 7%                 | 23%                             | 7%                             |
| bourgs relais              | 10%                | 19%                             | 8%                             |
| rural                      | 33%                | 15%                             | 22%                            |
| <b>Département du Lot</b>  | <b>100%</b>        | <b>22%</b>                      | <b>100%</b>                    |

Plus de la moitié du parc est localisé dans les pôles urbains, même s'ils ne regroupent que 38% des ménages. Dans les espaces ruraux, l'offre en locatif privé est rare ou inadaptée. La rareté du parc locatif privé, dans les communes rurales, et quelques inadaptations liées à la qualité, notamment dans les villes et les bourgs, ne permettent pas toujours une réponse adéquate à la demande

caractérisée par la hausse des séparations et des divorces, le vieillissement... Sur tout le territoire du département, les loyers des logements dans le parc locatif privé sont plutôt modérés et homogènes. Leur valeur recule même parfois, ce qui peut nuire à la réalisation d'investissements visant à l'entretien du parc. Les produits de défiscalisation destinés à la location ont permis d'augmenter l'offre locative. Toutefois, quelques points négatifs apparaissent, comme l'apparition d'une concurrence entre les produits proposés et la faible diversité entre ces produits.

Le département compte également 4 780 logements sociaux, ce qui représente 6% des résidences principales. Les pôles urbains recensent la majorité des logements sociaux. En effet, 46% du parc est situé dans les communes du Grand Cahors, 17% dans les communes du Grand Figeac et 27% dans les autres pôles urbains du département. Pour les deux bailleurs sociaux, la location sur le Grand Cahors n'est pas une difficulté, à la différence de celle dans les communes plus rurales.

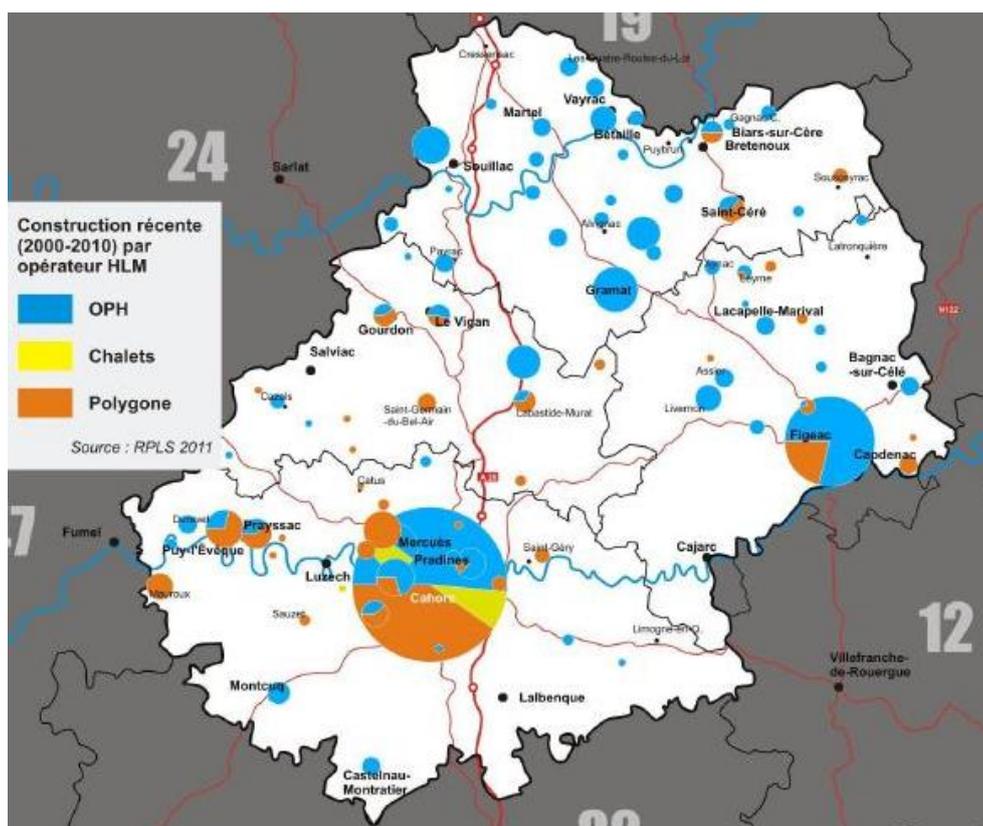


Figure 31 : La construction de nouveaux logements sociaux (RPLS 2011)

**Tableau 13 : Répartition des nouveaux logements sociaux (RPLS 2011)**

| LOT HLM<br>(RPLS 2011) | Cahors-Pradines |      | Figeac |     | Pôles urbains secondaires |     | Bourgs |     | Autres communes |     | Total |
|------------------------|-----------------|------|--------|-----|---------------------------|-----|--------|-----|-----------------|-----|-------|
| jusqu'à 1999           | 45%             | 1642 | 12%    | 452 | 23%                       | 843 | 12%    | 442 | 8%              | 308 | 3687  |
| de 2000 à 2010         | 30%             | 332  | 11%    | 123 | 13%                       | 138 | 17%    | 191 | 28%             | 309 | 1093  |

La stratégie des deux bailleurs sociaux est donc de développer des logements en locatif social à Cahors et Pradines, et dans les communes desservies par les transports en commun et où l'activité économique est présente. La construction de nouveaux logements sociaux permet de moderniser l'offre globale puisque 23% des logements ont été construits au cours des dix dernières années. Ces nouvelles constructions se caractérisent par un habitat individuel et une répartition géographique plus harmonieuse.

Cette offre nouvelle ne répond pas toujours au profil des demandeurs. Le montant des loyers rejoint celui de l'offre privée alors que le profil social est de plus en plus marqué. La taille des nouveaux logements est relativement importante (52% de T4) alors que la taille des ménages est à la baisse. Les demandeurs sont en grande majorité en-dessous des plafonds PLAI : de l'ordre de 70% pour Polygone et de 90% pour Lot Habitat. Le plafond de ressources dépend des financements dont le bailleur social a bénéficié, de la composition du foyer et de la localisation du logement.

**Tableau 14 : Plafonds de ressources pour un HLM hors Paris et Ile de France (vosdroits.service-public.fr)**

| Composition du foyer        | Logement financé à l'aide d'un PLAI | Logement financé à l'aide d'un PLUS | Logement financé à l'aide d'un PLS | Logement financé grâce à un PLI |
|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Catégorie 1                 | 11 006 €                            | 20 013 €                            | 26 017 €                           | 28 018 €                        |
| Catégorie 2                 | 16 037 €                            | 26 725 €                            | 34 743 €                           | 37 415 €                        |
| Catégorie 3                 | 19 283 €                            | 32 140 €                            | 41 782 €                           | 44 996 €                        |
| Catégorie 4                 | 21 457 €                            | 38 800 €                            | 50 440 €                           | 54 320 €                        |
| Catégorie 5                 | 25 105 €                            | 45 643 €                            | 59 336 €                           | 63 900 €                        |
| Catégorie 6                 | 28 292 €                            | 51 440 €                            | 66 872 €                           | 82 304 €                        |
| Par personne supplémentaire | + 3 155 €                           | + 5 738 €                           | + 7 459 €                          | + 8 034 €                       |

Le profil des demandeurs se caractérise par des personnes seules et des familles monoparentales, que ce soit pour Lot Habitat comme pour Polygone. Les demandes se concentrent sur Cahors et le Grand Cahors.

Les logements sociaux anciens, qui représentent 23% du parc de logements sociaux, sont parfois inadaptés et vieillissants. La problématique de la vacance est ainsi clairement affichée, pour ce type de produit. Par exemple, le parc du bailleur social Lot Habitat connaît 7% de vacance. Lot Habitat fait face à une importante vacance concernant son parc de logements en locatif social, ce qui n'est pas le cas de Polygone, où la vacance est plutôt faible et en baisse par rapport à 2013.

Polygone dispose de nombreuses réserves foncières, notamment à Cahors, Pradines et Espère. Lot Habitat a une réserve foncière à Begoux, mais s'appuie davantage sur les communes qui mettent à sa disposition du foncier, pour développer des projets de logements en locatif social. Pour les deux bailleurs, il y a une prudence quant à l'achat de nouvelles réserves foncières, et ils ne souhaitent pas en constituer davantage pour le moment. Toutefois, si un accompagnement du Grand Cahors est possible sur certains terrains, Polygone a la possibilité d'investir dans l'achat de foncier supplémentaire.

Les deux bailleurs ont les mêmes difficultés concernant l'accès sociale, puisqu'il y a peu de clients potentiels. Polygone transforme les logements destinés à l'accès sociale en locatif social. Le contexte local en est la cause avec une chute de 40% des ventes en 3 ans. Les deux bailleurs sociaux développent des projets de logements à destination des personnes âgées. Ces résidences constituent une vraie demande. Polygone souhaiterait mettre en place, avec un partenaire, une résidence sénior service à Cahors, mais le terrain est, à ce jour, trop loin pour ce type de produit. Ce bailleur a un projet à Aurillac. Lot Habitat développe plusieurs projets de logements pour les personnes âgées, en partenariat avec l'EHPAD de proximité et le Maire de la commune concernée. Tel est le cas à Bagnac-sur-Célé. Le département se caractérise par une arrivée de populations âgées qui, cumulée avec le vieillissement local, interroge la prise en compte de l'habitat pour ce public spécifique. Le maintien à domicile, l'accès à l'offre de soins et aux services, l'isolement sont des problématiques actuelles et à venir. Le rôle des bourgs est ainsi significatif face à cette tendance démographique.

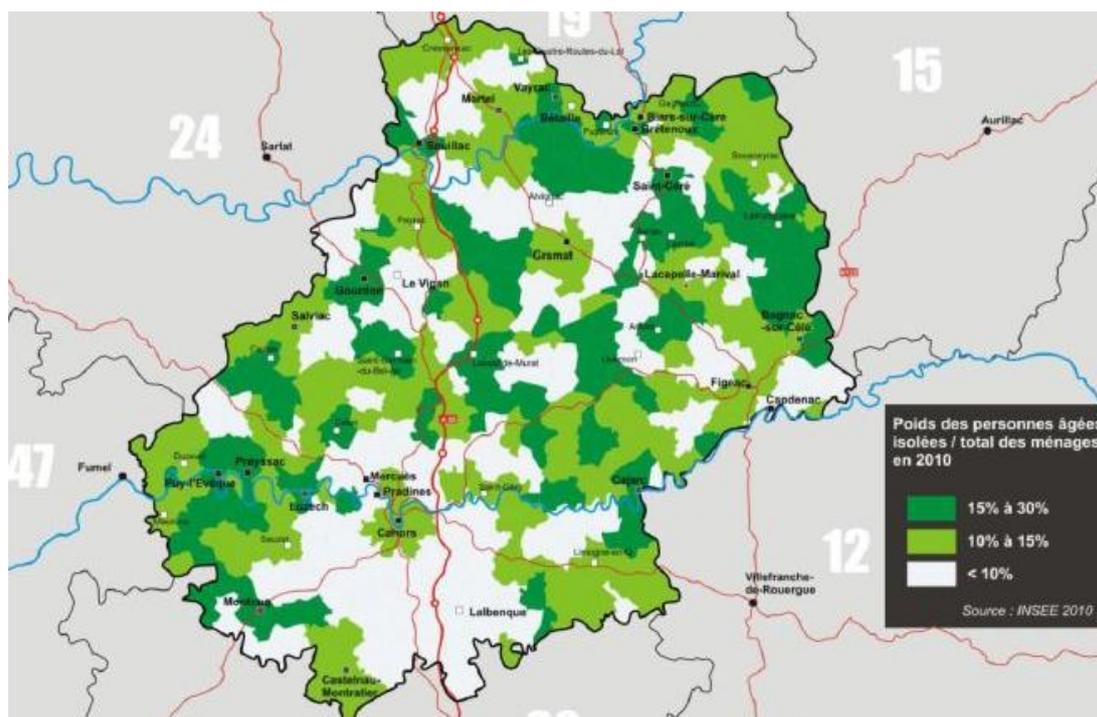
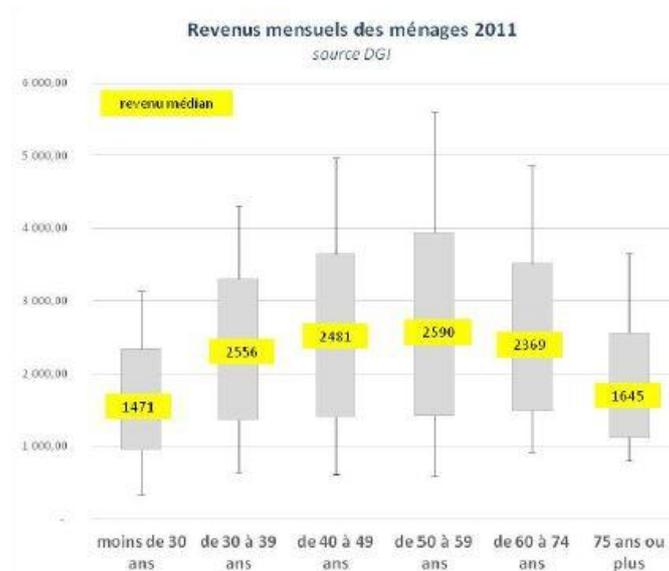


Figure 32 : Poids des personnes âgées isolées par rapport au total des ménages (Insee 2010)

Enfin, les salariés ont des revenus modestes ce qui constitue un premier facteur de fragilité financière ; 45% d'entre eux bénéficient de 1 à 1,5 SMIC et un quart d'entre eux obtient moins du SMIC. La problématique du logement accessible en termes de coût (accession et locatif) est ainsi à prendre en compte afin de répondre au profil de ces travailleurs. La fluctuation des revenus est également un facteur de fragilité financière ; les jeunes et les personnes âgées étant les plus touchés.

Un quart des propriétaires occupants a de très faibles ressources ; ils peuvent donc être concernés par les situations de mal logement, tel est le cas pour 6% d'entre eux, ce qui représente 3 600 ménages. La fragilité financière peut parfois se traduire par une précarité énergétique, surtout dans un contexte de hausse des coûts liés à l'énergie.



**Figure 33 : Revenus mensuels des ménages en 2011 (DGI)**

Les bourgs, souhaitant conserver leur proximité avec les commerces, les services, les équipements et maintenir l'animation urbaine, proposent une offre de logements, davantage adaptée aux publics spécifiques, par rapport aux autres territoires du département. Les ménages fragiles, victimes de précarité énergétique ou de mal logement sont donc présents en plus grand nombre dans les bourgs que dans les autres territoires.

Annexe 4 : Etude de la morphologie urbaine de Daux (31) et Marciac (32)

Daux est une commune périurbaine, située à proximité de Toulouse et Blagnac, où la dynamique démographique s'accompagne d'une croissance importante du parc de logements. La fonction résidentielle est donc prédominante, avec le développement considérable des constructions individuelles. Par conséquent, la morphologie urbaine de cette commune comprend deux noyaux historiques, le centre-bourg et un hameau au nord du territoire, et un bâti ancien et/ou isolé, mais aussi de nombreuses zones constituées de logements récents. Ces dernières se caractérisent par des extensions urbaines linéaires et diffuses, des extensions urbaines sous forme d'habitat pavillonnaire dense (individuel dense et groupé), de l'habitat très dense (individuel groupé ou collectif). Des projets de lotissements ou de constructions en cours sont également visibles. Quelques exploitations agricoles, équipements et services et richesses patrimoniales sont également présents.

Daux se caractérise ainsi par la présence de nombreux espaces de constructions nouvelles consommateurs d'espace, notamment pavillonnaires, mais de plus en plus denses.

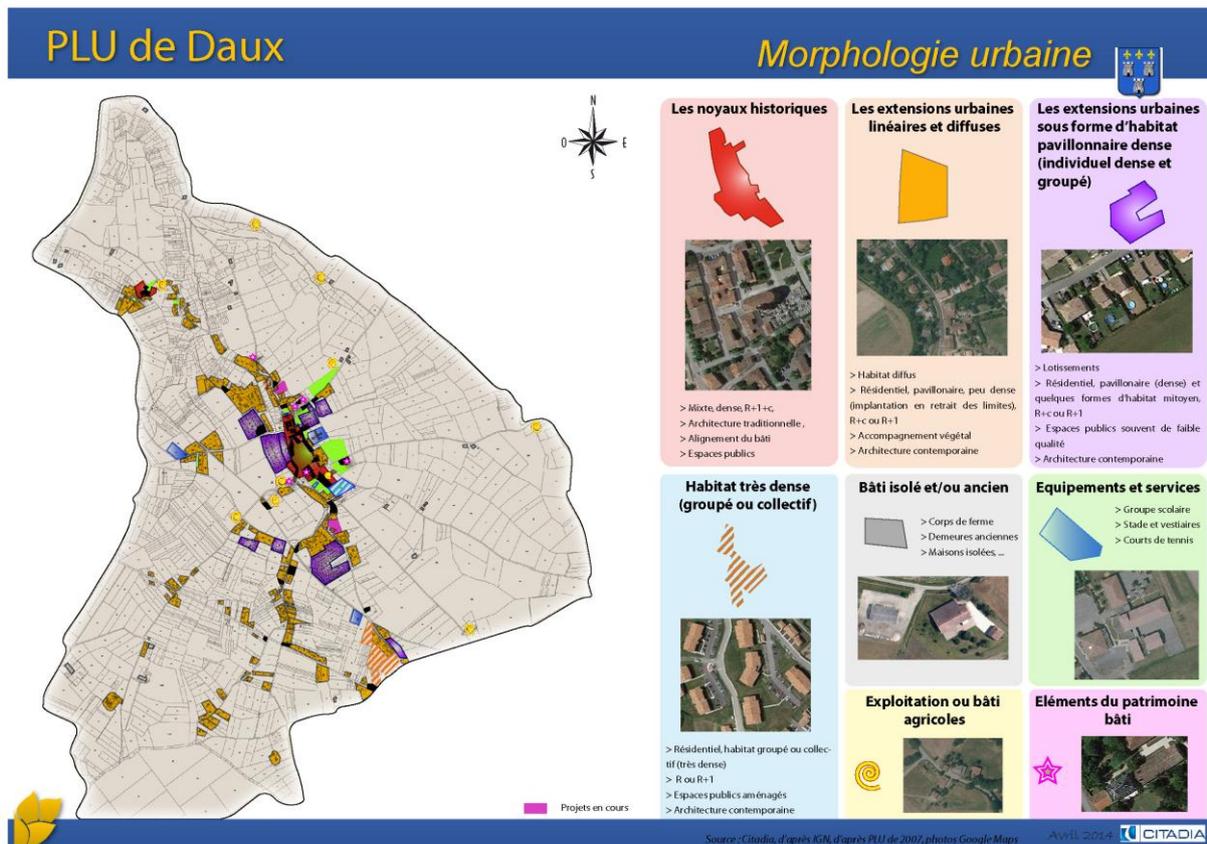


Figure 34 : Morphologie urbaine de Daux (Diagnostic territorial du PLU de Daux)

Marciac, commune du Gers, connaît des variations de populations importantes et se caractérise par un taux de croissance annuel moyen faible. La progression du parc de logements est donc régulière, à travers de nouvelles constructions. Cette bastide revête néanmoins un important bâti ancien au cœur du village, qui est parfois dégradé. De nombreux jardins d'intérêt, caractéristiques de cette organisation urbaine, sont présents, et il est important de les repérer, afin de les préserver. Aux franges du cœur historique, se développent des nouvelles constructions sous la forme d'habitat pavillonnaire. Toutefois, de plus en plus de logements groupés ou collectifs se développent. De nombreuses activités économiques et des équipements et services de qualité sont installés sur le territoire communal. Les espaces agricoles et naturels structurent également la morphologie urbaine.

La maîtrise de l'étalement urbain représente ainsi un réel enjeu, notamment pour préserver les richesses patrimoniales, agricoles et naturelles.



Figure 35 : Morphologie urbaine de Marciac (Diagnostic territorial du PLU de Marciac)

## Table des matières

|   |     |
|---|-----|
| Remerciements.....  | 5   |
| Sommaire.....   | 9   |
| Introduction.....   | 11  |
| Première partie : Les dynamiques territoriales, entre permanences et évolutions.....  | 13  |
| L'évolution des territoires ruraux et urbains : un rapprochement complexe.....  | 13  |
| La réalité des territoires ruraux et des villes moyennes.....   | 13  |
| Les territoires ruraux.....   | 13  |
| Les villes moyennes.....  | 19  |
| Les enjeux des territoires ruraux et des villes moyennes.....   | 24  |
| La planification territoriale, une réponse au développement des territoires : de la Loi<br>d'Orientation Foncière à la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové..... | 26  |
| L'évolution de la planification spatiale.....   | 26  |
| Quelques idées générales sur le contenu des Schémas de Cohérence Territoriale.....  | 29  |
| Quelques idées générales sur le contenu des Plans Locaux d'Urbanisme.....   | 31  |
| L'habitat et la planification spatiale.....   | 33  |
| Habitat et Schémas de Cohérence Territoriale.....   | 36  |
| Habitat et Plans Locaux d'Urbanisme.....  | 39  |
| Deuxième partie : Les défis plus particulièrement liés à la dimension systémique de l'habitat dans<br>les documents d'urbanisme.....  | 41  |
| Une dimension phare au regard des dynamiques démographiques.....  | 41  |
| La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme.....  | 42  |
| La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale.....   | 49  |
| Un élément à prendre en compte pour la mixité fonctionnelle.....  | 61  |
| La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme.....  | 61  |
| La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale.....   | 66  |
| Un lien avec la consommation de l'espace.....   | 73  |
| La traduction dans les Plans Locaux d'Urbanisme.....  | 74  |
| La traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale.....   | 85  |
| Conclusion.....   | 91  |
| Table des figures.....  | 93  |
| Table des tableaux.....   | 94  |
| Bibliographie.....  | 95  |
| Ouvrages.....   | 95  |
| Etudes et Rapports.....   | 95  |
| Rapports de stage et Mémoires.....  | 96  |
| Articles.....   | 97  |
| Exposition.....   | 98  |
| Documents de travail.....   | 98  |
| Sitographie.....  | 98  |
| Annexes.....  | 101 |
| Annexe 1 : Organigramme de l'Agence Citadia Conseil Sud-Ouest.....  | 101 |
| Annexe 2 : Références de l'Agence Citadia Conseil.....  | 102 |
| Annexe 3 : Etude du Groupe Reflex relative à l'habitat dans le département du Lot.....  | 103 |
| Annexe 4 : Etude de la morphologie urbaine de Daux (31) et Marciac (32).....  | 109 |
| Table des matières.....   | 111 |
| Résumé.....   | 114 |
| Mots clés.....  | 114 |





## Résumé

---

Les territoires connaissent d'importantes évolutions, qu'elles soient démographiques, économiques, environnementales... La planification territoriale, notamment les Plans Locaux d'Urbanisme et les Schémas de Cohérence Territoriale, tente ainsi de maîtriser ces évolutions pour qu'elles soient le plus bénéfiques possible au développement des territoires et des habitants de ces territoires. Les évolutions législatives, notamment les Lois d'Engagement National pour l'Environnement et la Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, participent de cette adaptation des territoires au concept du Développement Durable.

La thématique de l'habitat étant transversale, elle est directement impactée par tous ces changements territoriaux et toutes ces évolutions législatives. Les dynamiques démographiques, la mixité fonctionnelle et la consommation d'espace résultent donc de cette politique de l'habitat. La satisfaction des besoins en logements, la densification, la lutte contre l'étalement urbain, la concentration des fonctions, etc. sont autant d'éléments que les documents d'urbanisme locaux doivent désormais intégrer. Ce mémoire cherche à analyser la prise en compte de la thématique de l'habitat à travers les documents d'urbanisme locaux, que sont les Plans Locaux d'Urbanisme et les Schémas de Cohérence Territoriale.

## Mots clés

---

Planification – Plan Local d'Urbanisme – Schéma de Cohérence Territoriale – Politique de l'habitat