

# Orientations et outils de gestion de la consommation d'espace au plan national

Par **Laetitia CONREAUX-MANTZIARAS**

Architecte urbaniste de l'État, cheffe du bureau de la Planification urbaine et rurale et du Cadre de vie/QV3, direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, ministère de la Cohésion des Territoires et **Hélène FAUCHER**

Cheffe de projet Planification urbaine et rurale, direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, ministère de la Cohésion des Territoires

La direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du ministère de la Cohésion des Territoires assure, depuis presque vingt ans, le portage des politiques publiques visant à limiter l'artificialisation des sols. Elle accompagne les collectivités dans l'amélioration de la gestion de leurs sols et de leur foncier au travers de la montée en qualité de leurs documents d'urbanisme et d'une intégration renforcée des préoccupations environnementales dans leurs politiques d'aménagement. D'autres politiques, portées par différents ministères, participent également à la réduction de l'étalement urbain, par exemple en incitant, au moyen de mesures fiscales, à la construction dans des zones déjà urbanisées ou en valorisant les projets agricoles (elles ne seront pas abordées dans cet article consacré à l'urbanisme).

Résultant d'une prise de conscience collective et progressive, la préservation des terres non artificialisées constitue l'un des enjeux majeurs de l'amélioration de la qualité du cadre de vie de nos territoires.

La quête d'une ville durable s'est imposée à l'aménagement contemporain comme une priorité. Elle se traduit par une nouvelle façon de concevoir, de construire et de gérer la ville, et ce à toutes les échelles. Ses objectifs sont, d'une part, de lutter contre l'artificialisation des sols en limitant les besoins d'extension par une recherche de compacité des espaces de vie (des logements à proximité des services et des équipements) et, d'autre part, d'économiser l'énergie et les ressources naturelles pour limiter les vulnérabilités sociales et environnementales.

Les politiques publiques en matière d'urbanisme sont empreintes d'objectifs environnementaux, et ce depuis les années 2000 avec la loi SRU <sup>(1)</sup>, une orientation confortée par les lois Grenelle <sup>(2)</sup> et ALUR <sup>(3)</sup>. Ces politiques ont toutes mis l'accent sur l'importance de la préservation des sols ; en ce sens, elles visent à favoriser un urbanisme économe en ressources foncières en privilégiant la densification dans les zones déjà urbanisées.

L'État poursuit donc des objectifs ambitieux en matière de construction de logements pour pouvoir répondre au dynamisme démographique et à des besoins non satisfaits,

tout en renforçant sa politique environnementale pour des constructions plus nombreuses et de meilleure qualité.

## Les principes et orientations adoptés en matière de gestion de l'espace

Une des évolutions majeures que connaîtra la planification au XXI<sup>e</sup> siècle est sans doute son adaptation aux enjeux environnementaux, avec notamment la préservation des emprises naturelles ou cultivées, de la biodiversité et du cycle de l'eau. Elle implique un rétablissement de la ville en tant que modèle d'urbanité durable, une valorisation de sa capacité à évoluer à l'intérieur même de son périmètre. Cette évolution doit permettre de conserver ou de réintroduire la nature et la biodiversité en ville et de réduire la place que la voiture y occupe.

(1) Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

(2) Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

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

Les principes généraux de la réglementation de l'urbanisme intègrent ces objectifs et incitent les collectivités à un développement équilibré qui privilégie « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels »<sup>(4)</sup>.

Ils visent également « la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

### La régulation par la planification

La France a incité au développement de documents de planification à différentes échelles administratives et géographiques afin de décliner des projets politiques, stratégiques et d'aménagement dans une approche globale des territoires, pour préserver l'environnement et limiter la consommation d'espace.

Ces documents anticipent le développement local au regard des évolutions démographiques et économiques. Ils ciblent les espaces dans lesquels la construction et le développement des projets doivent être privilégiés, en accroissant la densification dans les zones déjà urbanisées, et, lorsque cela est insuffisant, en évaluant parcimonieusement les nouveaux espaces à ouvrir à l'urbanisation.

De nombreux territoires sont aujourd'hui dotés de Schémas de cohérence territoriale (SCOT), lesquels définissent une politique d'aménagement à une échelle supra-communale permettant ainsi de donner une cohérence aux politiques locales et d'éviter que le développement des communes revête un caractère concurrentiel. En ce début d'année, 80 % des communes, représentant 93 % de la population française, étaient couvertes par un SCOT opposable ou en cours d'élaboration.

Le SCOT encadre les extensions péri-urbaines en incitant à rationaliser la consommation des espaces à l'échelle d'un bassin de vie. Renforcé depuis la loi ALUR, il doit analyser les capacités de densification et justifier des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espace<sup>(5)</sup>.

De leur côté, les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui sont porteurs d'un projet d'aménagement local et réglementent l'affectation des sols, poursuivent des objectifs similaires qui s'imposent aux maires pour la délivrance des autorisations d'urbanisme<sup>(6)</sup>.

Le transfert progressif de l'élaboration des documents d'urbanisme de l'échelle communale à l'échelle intercommunale, avec la montée en puissance des PLU intercommunaux (PLUi), favorise une meilleure gestion de l'espace, une mutualisation des besoins et une planification pensée dans une logique de complémentarité entre les territoires et non dans une logique concurrentielle.

Lors de l'élaboration ou la révision de ces documents d'urbanisme, les services de l'État (DDT-M) font connaître leurs attentes aux collectivités au travers des « porter à connaissance », des documents souvent accompagnés

d'une note d'enjeux. Dans des cas assez exceptionnels, la consommation excessive de l'espace ou l'absence de densification de certains secteurs dans les projets de SCOT<sup>(7)</sup> ou de PLU<sup>(8)</sup> obligent l'autorité administrative de l'État compétente à lever le caractère exécutoire du document et à demander à la collectivité de le modifier.

Enfin, un nouvel outil stratégique d'aménagement créé par la loi NOTRe à l'échelle régionale, le SRADDET<sup>(9)</sup>, va doter les nouvelles régions d'un document qui rationalise et coordonne les différentes politiques sectorielles régionales (sur l'intermodalité, les transports, la cohérence écologique, la prévention/gestion des déchets...).

La planification a donc un rôle important à jouer en matière de maîtrise de l'étalement urbain, et ce à toutes les échelles, géographiques comme administratives. Cependant, les collectivités locales privilégient parfois, par opportunité, des projets d'extension urbaine au détriment de la préservation des espaces agricoles et d'une recherche d'insertion de ces projets dans des zones déjà urbanisées.

La nouvelle génération de documents d'urbanisme (en cours d'élaboration) devrait inciter, à l'échelle intercommunale, à la mutualisation des besoins et à une meilleure cohérence en matière d'aménagement, ce qui devrait être plus favorable à la préservation des terres.

Cette lente évolution, en lien avec la temporalité du projet politique, déjà marquée par une décroissance de la consommation annuelle d'espaces, devrait se confirmer dans les années à venir, avec l'application des nouvelles règles d'urbanisme.

### Des règles d'urbanisme à portée environnementale

Le règlement du PLU définit, à l'échelle de la parcelle, les zones constructibles ainsi que l'emprise et la densité des constructions. Outil de planification le plus prescriptif, il est à même de limiter l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols. Il peut, par exemple, définir spatialement le rythme de l'ouverture des nouvelles zones à l'urbanisation, inciter à la construction dans les zones déjà urbanisées par l'extension ou la démolition-reconstruction de constructions existantes et favoriser une approche volumétrique globale (urbanisme de projet).

La loi ALUR a conforté le rôle du PLU avec le développement des trames vertes et bleues au cœur des villes pour y maintenir des continuités écologiques : conséquence immédiate, certains terrains situés en zone urbaine ont été déclarés inconstructibles. Une autre disposition de cette loi permet de définir une part minimale de surfaces non imperméabilisables ou éco-aménageables.

(4) Extrait de l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme.

(5) Article L. 141-6 du Code de l'urbanisme.

(6) Articles L. 151-4 et L. 151-5 du Code de l'urbanisme.

(7) Article L. 143-25 du Code de l'urbanisme.

(8) Article L. 153-25 du Code de l'urbanisme.

(9) Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires issu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Ces mesures contribuent à la valorisation des espaces non construits et incitent à repenser les modes de développement urbain au regard de leur impact environnemental.

### Les effets de la modernisation du contenu du PLU

Le rôle du document local d'urbanisme qu'est le PLU a évolué de manière significative ces dernières années, même si son contenu est resté très proche de celui du Plan d'occupation des sols (POS) issu de la loi d'orientation foncière de 1967. Pour concilier, dans le règlement de PLU, l'extension de la ville avec les politiques visant à contenir l'expansion urbaine, un décret d'application de la loi ALUR a complété les outils réglementaires mis à la disposition des collectivités locales dans le cadre de la modernisation du contenu du PLU<sup>(10)</sup>.

Entrée récemment en application, cette réforme instaure de nouveaux dispositifs qui sont encore peu connus aujourd'hui, tels que :

- le coefficient de biotope par surface, qui permet de compenser une densité de construction importante par l'ajout de surfaces végétalisées (toitures ou façades végétalisées, revêtements et aménagements des espaces perméables...);
- des majorations des droits à construire pour les projets les plus vertueux en termes de performance énergétique, de mixité ou portant sur la construction de logements locatifs sociaux;
- des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur pour définir des densités minimales de construction.

Par ailleurs, afin de faciliter le recyclage urbain et limiter les extensions en périphérie, des règles adaptées aux constructions existantes peuvent être édictées : il s'agit notamment de la réduction du nombre des places de stationnement en centre-ville, ou encore l'adoption de règles alternatives en matière de volumétrie des constructions pour mieux s'adapter à la spécificité de parcelles soumises à contraintes.

Enfin, cet objectif de réduction de l'imperméabilisation des sols répond à un enjeu de prévention des risques naturels d'inondation. En effet, le règlement du PLU doit limiter l'imperméabilisation des sols pour assurer la maîtrise du débit des eaux pluviales et de ruissellement et en faciliter l'écoulement. Les bassins de stockage, les toitures végétalisées ou le maintien de plaines terres sur une parcelle contribuent également à atteindre cet objectif.

### Les outils d'observation et les commissions mis en place

La DGALN s'appuie sur le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour observer la consommation des espaces naturels et agricoles et partager cette vision nationale avec les DREAL (directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), les DDT (directions départementales des Territoires) et les collectivités. Chaque année, le Cerema exploite les fichiers fonciers (fichiers MAJIC) élaborés par la direction générale des Finances publiques (DGFIP) afin d'avoir une in-

formation précise sur les parcelles privées consommées par des constructions existantes. Toutefois, ces fichiers n'intègrent pas les infrastructures de transport et les équipements non cadastrés (qui relèvent du domaine public).

Ces bases de données sont également utilisées par les agences d'urbanisme ainsi que par les collectivités locales qui en font la demande. Chaque région développe différemment ses outils d'observation en fonction des compétences dont elle dispose et du contexte local.

Ces observatoires régionaux alimentent l'observatoire national qu'est l'OENAF (Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers<sup>(11)</sup>), créé à l'initiative du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Ils apportent un appui méthodologique aux CDPENAF<sup>(12)</sup>, qui analysent tous les projets d'urbanisme impactant les terres agricoles. Elles peuvent être consultées sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières ou agricoles et sur les moyens d'en limiter la consommation.

Ces instances contribuent à lutter contre l'artificialisation des sols et s'inscrivent dans une logique de développement durable du territoire.

### La valorisation des pratiques vertueuses

La direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) encourage et valorise les politiques d'aménagement qui déclinent de façon remarquable certains objectifs nationaux afin de permettre un partage de ces pratiques locales exemplaires.

### Les plans locaux d'urbanisme

Pour inciter au développement des PLUi à l'échelle intercommunale, l'État accompagne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont décidé de se lancer dans cette démarche en animant le club PLUi et en apportant un soutien financier annuel aux nouvelles initiatives locales. Des fiches et guides méthodologiques sont élaborés à l'attention des élus et techniciens, qui portent notamment sur les problématiques de consommation d'espace.

Quelques collectivités peuvent être citées à titre d'exemples.

La métropole de Bordeaux a adopté une stratégie foncière pour l'élaboration de son PLUi : elle a identifié les secteurs urbains à développer et à densifier en priorité dans l'optique de limiter au minimum l'utilisation de nouvelles

(10) Décret n°2015-1783 relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme publié au JO du 29 décembre 2015.

(11) Renommé par la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt (LAAAF), publiée le 13 octobre 2014.

(12) Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), initialement créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (CDCEA) et renommée par la LAAAF.

terres pour son développement urbain, tout en répondant aux objectifs qu'elle s'est fixés en matière de production de logements.

Dans une tout autre optique, l'agglomération de Rennes, à travers ses « champs urbains », a sanctuarisé certains espaces agricoles situés en limite de sa ceinture urbaine afin de maintenir une proximité entre les activités agricoles et la ville, et, par là même, favoriser les circuits courts.

Au niveau de l'agglomération d'Avignon, l'INRA<sup>(13)</sup> a défini une typologie des modes d'agriculture existants en zone péri-urbaine grâce à un outil de diagnostic qu'il a développé, l'USAP (unités spatiales d'agriculture périurbaine). L'objectif est d'établir un lien entre l'agriculture péri-urbaine et la ville pour valoriser le rôle économique de l'agriculture et son interaction avec la ville.

### Le rôle des acteurs fonciers en matière d'aménagement

Depuis 2009, la démarche ÉcoQuartier a généré une nouvelle façon de concevoir, de construire et de gérer la ville. L'aménagement durable et les enjeux environnementaux et climatiques sont particulièrement pris en compte non seulement dans la conception des projets, mais également dans leur réalisation (eau, biodiversité, énergie, déchets et adaptation aux changements climatiques). Les collectivités qui apportent des réponses pertinentes et contextualisées aux vingt engagements de la démarche ÉcoQuartier obtiennent le label. Après sept années d'expérience, ce sont plus de cinq cents projets qui ont été engagés, dont plus de 75 % dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Un ÉcoQuartier est donc une opération exemplaire d'aménagement durable, qui répond aux vingt engagements de la charte ÉcoQuartier.

D'autres démarches locales visent également à favoriser la préservation ou la réintroduction de la nature en ville afin de redonner de l'attractivité à des quartiers denses ou dévitalisés ; elles permettent ainsi de réinvestir des surfaces artificialisées ou de valoriser des surfaces non artificialisées afin de leur faire jouer un rôle écologique, voire nourricier.

Enfin, les établissements publics fonciers (EPF), qui accompagnent les collectivités dans la réalisation de projets urbains de grande ampleur, contribuent, à travers le recyclage foncier, à la création d'un nombre maximal de logements et d'emplois en centre urbain (leur mission initiale).

### La dimension paysagère

La démarche paysagère permet d'aborder la question de l'aménagement du territoire de manière qualitative et transversale en valorisant la diversité des fonctions, la spécificité et la richesse des territoires. Elle invite à rechercher une spatialisation raisonnée des fonctions qui soit en étroite symbiose avec le contexte paysager local.

S'agissant de la construction urbaine, l'approche paysagère repose sur un principe simple : prioriser la conception d'un espace public de qualité en portant une ambition allant au-delà de la consommation de l'espace. Les mesures de lutte contre l'étalement urbain sont ainsi plus



Le Nouveau Paris : l'écoquartier Clichy-Batignolles.

Photo © Emilie Luider/REA

« S'agissant de la construction urbaine, l'approche paysagère repose sur un principe simple : prioriser la conception d'un espace public de qualité en portant une ambition allant au-delà de la consommation de l'espace. »

facilement acceptées, car elles sont associées à la préservation du cadre de vie.

L'approche paysagère poursuivie tout au long de l'élaboration d'un projet de conception d'un espace public permet d'enrichir les documents d'urbanisme associés à chaque étape de leur élaboration : un projet, qui à travers le prisme paysager, prend mieux en compte les perceptions et les usages des habitants ; ce sont là des éléments qui se révèlent bien plus parlants pour les élus.

### Conclusion

La connaissance et l'appropriation de l'artificialisation des sols par les techniciens, les acteurs et décideurs concernés ont fortement évolué ces dernières années : deux pré-

(13) SANZ SANZ E., NAPOLÉONE C. & HUBERT B. (2017), « Caractériser l'agriculture périurbaine pour mieux l'intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *L'Espace géographique*, tome 46 (2), pp. 174-190.

occupations qui trouvent d'ailleurs une meilleure traduction dans les documents d'urbanisme.

Elles restent à être consolidées pour mieux répondre aux attentes et aux usages des citoyens afin de ne pas opposer intensité urbaine et qualité du cadre de vie. Cela implique de valoriser les effets positifs de la densité (aménités, sociabilité, mobilité, accès aux services...) grâce à une sensibilisation des citoyens, et d'en atténuer les effets négatifs (bruit, circulation, pollution) à travers, notamment, la réglementation urbaine.

Enfin, la question se pose d'un renforcement réglementaire de la protection des espaces naturels et agricoles, en s'appuyant sur des exemples de démarches locales ambitieuses et d'outils ayant déjà fait leurs preuves. Il compléterait le cadre existant en faveur de la préservation des sols, qui commence à produire des effets mesurables et dont l'importance est stratégique pour notre résilience.