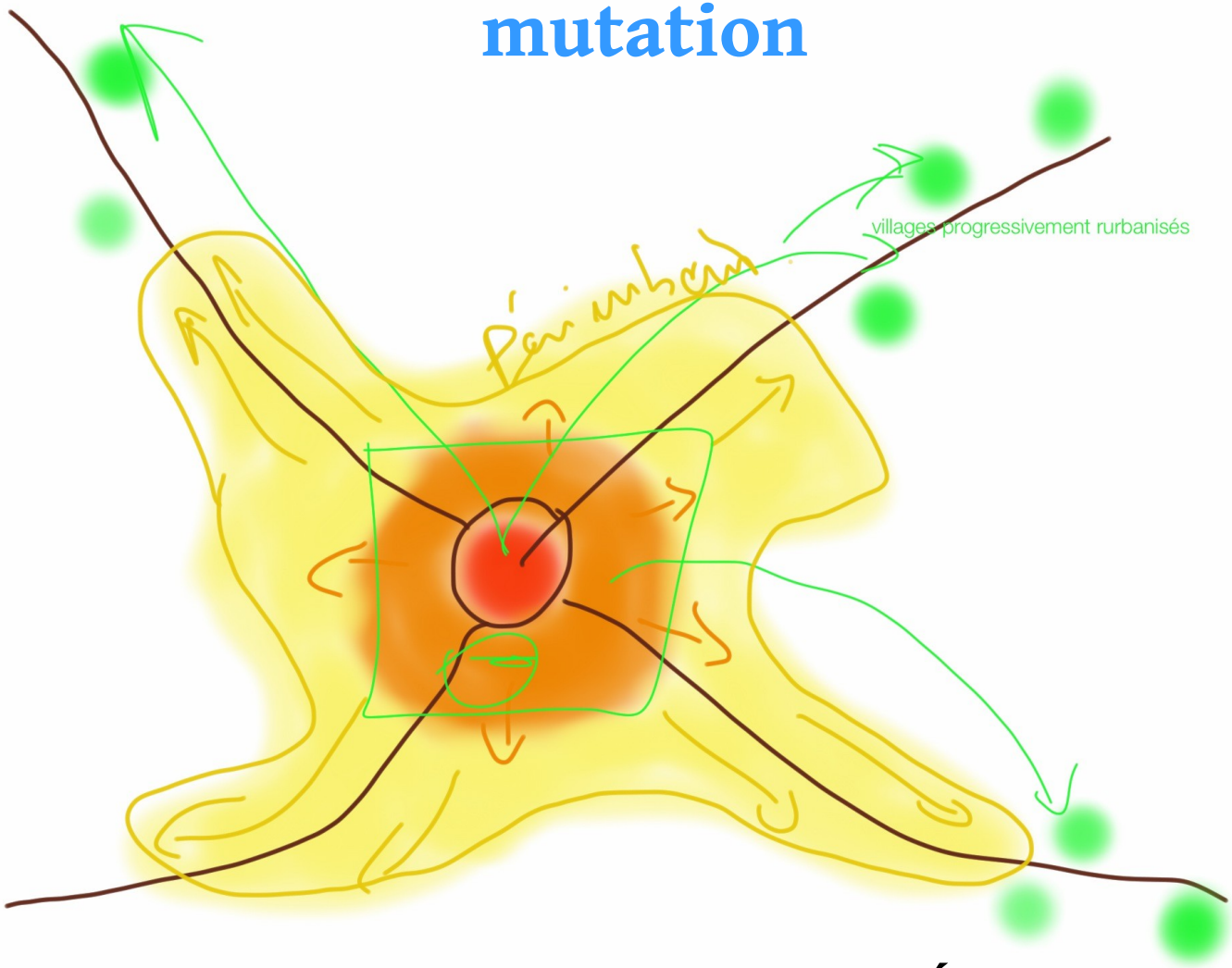
Présentation

Note PLANIF' : La capacité de densification et de mutation



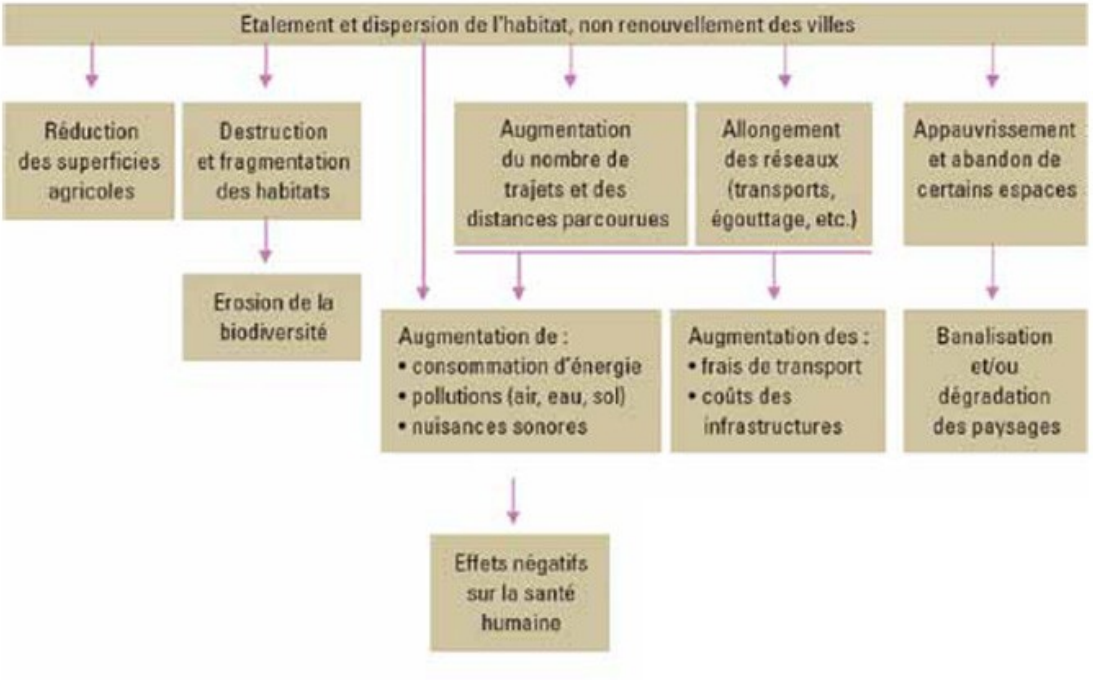
direction départementale des Territoires de l'Oise

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'OISE

Service Aménagement, Urbanisme et Énergie

L'impact de l'étalement urbain



Entre politique publique et contexte réglementaire

Loi ALUR
2014

« lutte contre l'étalement urbain et analyse des capacités de densification »

Loi ENE, dite Grenelle II
2010

« Verdissement des documents d'urbanisme »

Loi Biodiversité
2016

« zéro perte nette de biodiversité »

En 19 ans

Quel avenir ?

« notion d'équilibre entre renouvellement urbain et développement urbain maîtrisé »

Loi SRU
2000

Plan biodiversité
2018

« principe de zéro nouvelle artificialisation »

Contexte réglementaire

Une analyse rendue obligatoire par la loi ALUR

L'**optimisation des espaces bâtis devient un préalable obligatoire à toute extension urbaine**. Pour ouvrir à l'urbanisation des zones non équipées, la collectivité doit démontrer que le tissu urbain existant n'offre pas d'autres possibilités pour la construction.

Article L.151-4 du code de l'urbanisme

Modifié par LOI n°2016-1888 du 28 décembre 2016 - art. 71 (V)

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

En zone de montagne, ce diagnostic est établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles.

Il **analyse** la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et **la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.** Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.
Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.

Contexte réglementaire

Article R151-1 du code de l'urbanisme

Créé par Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - art.

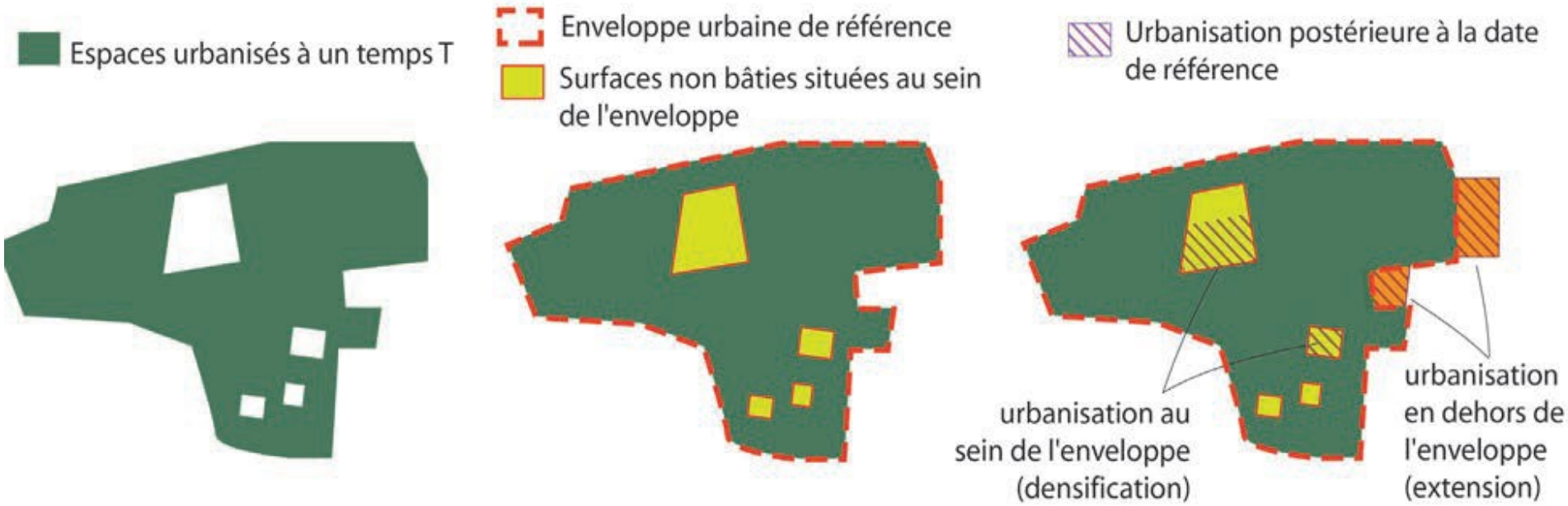
Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation :

1° Expose les principales conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie ainsi que, le cas échéant, les analyses des résultats de l'application du plan prévues par les articles L. 153-27 à L. 153-30 et comporte, en annexe, les études et les évaluations dont elles sont issues ;

2° Analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le schéma de cohérence territoriale en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 141-3 ainsi que des autres espaces bâtis identifiés par le rapport lui-même en vertu du troisième alinéa de l'article L. 151-4 ;

3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci.

L'analyse de la densification passe par la définition de l'enveloppe urbaine



La délimitation des espaces urbanisés se fait par le tracé de l'enveloppe urbaine en prenant en compte les points suivants :

- Celle-ci est tracée autour de tous les espaces contigus, bâtis ou imperméabilisés.

- Elle peut inclure des espaces libres enclavés (dents creuses).

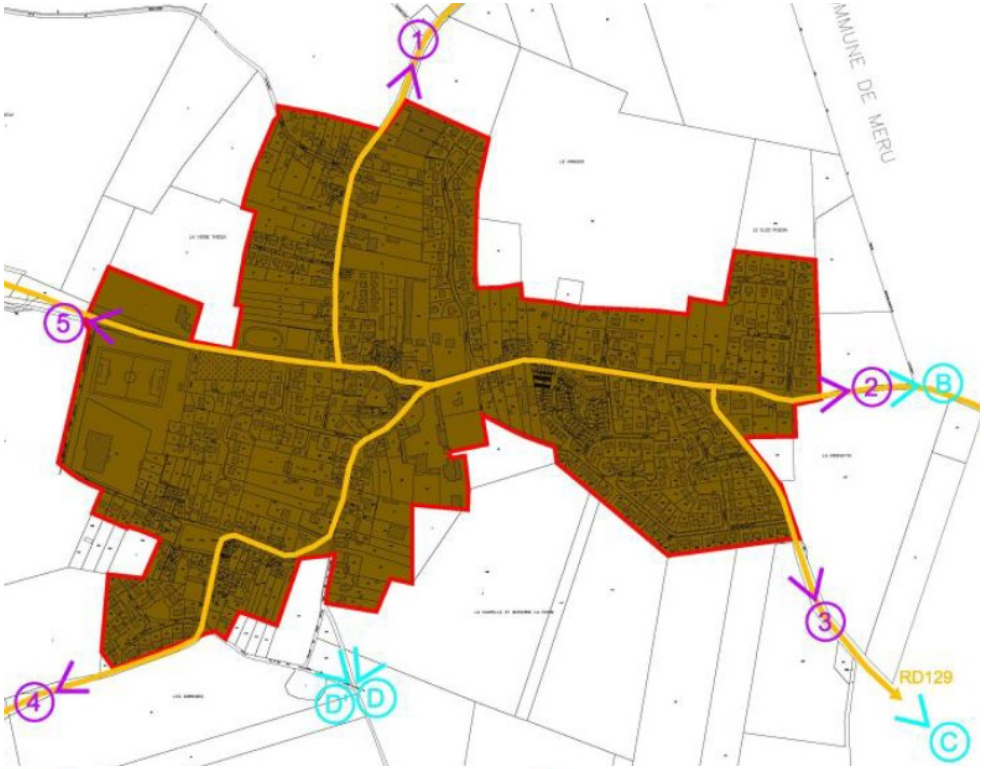
- En cas de discontinuité du bâti, une commune peut comporter plusieurs enveloppes urbaines.

- Le périmètre inclut généralement un espace de recul autour des bâtiments (nécessaire à la circulation et au fonctionnement).

- Elle ne correspond pas systématiquement aux limites des parcelles cadastrales.

- Les surfaces « imperméabilisées » sont aussi intégrées, telles que les parkings, les places, voire un jardin public aménagé.

L'analyse de la densification passe par la définition de l'enveloppe urbaine



Espace aggloméré

Construction dans zone d'activités

Boisements

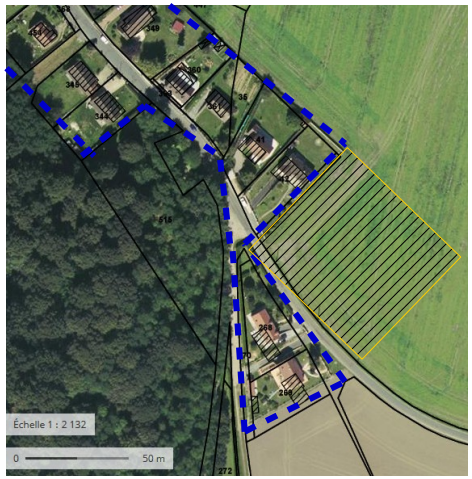
Angles de vues des lisières urbaines (voir reportage photographique)

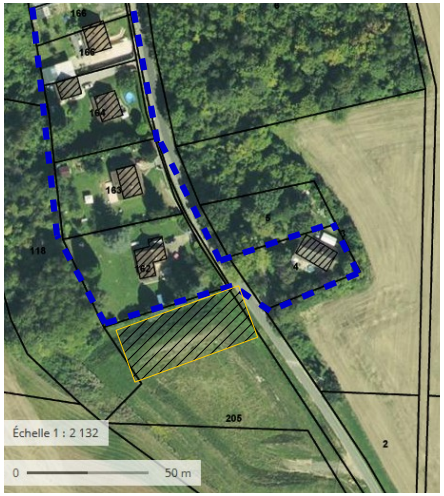
Angles de vues des entrées de bourg (voir reportage photographique)

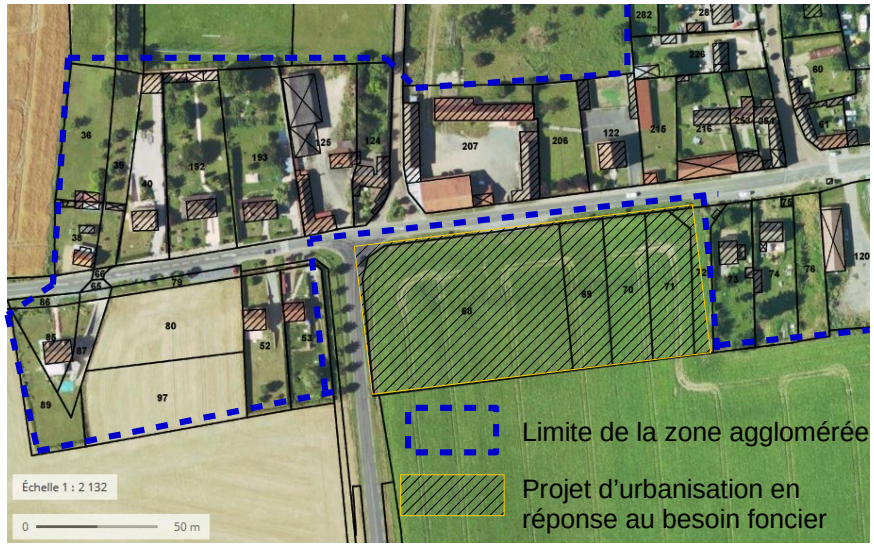
Principales voies routières

Analyse de la forme urbaine
PLU approuvé de Lormaison, 2018

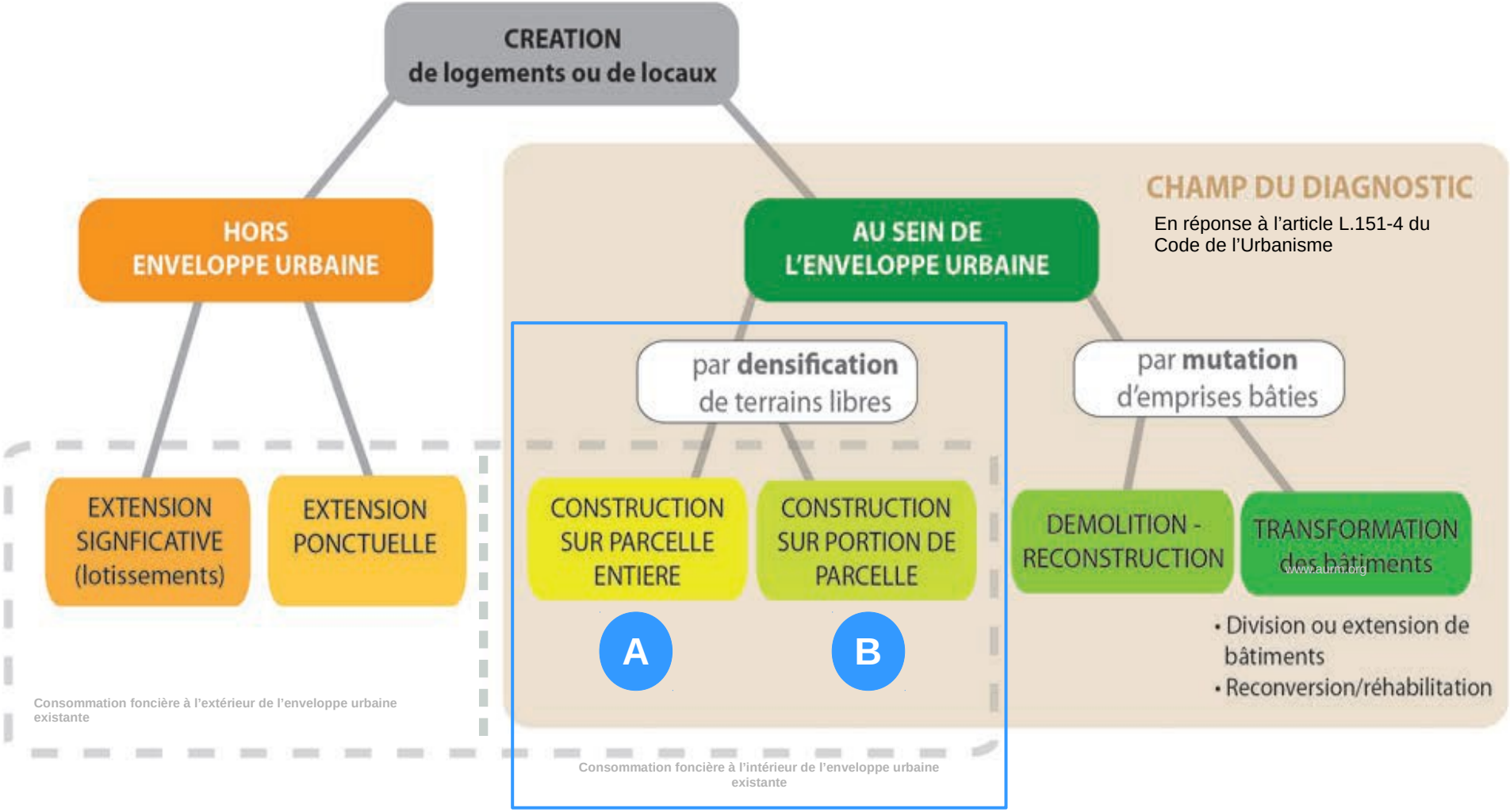
Cas spéciaux pour la délimitation de l'enveloppe urbaine







Définition des développements intra-urbain

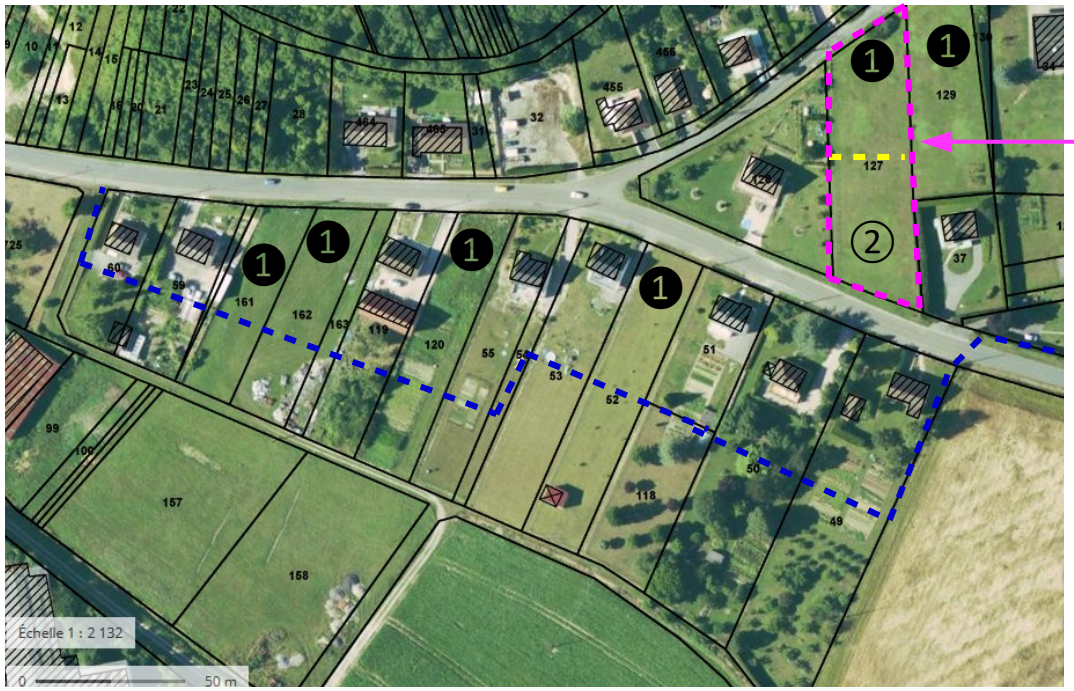


La loi ALUR distingue deux modes de développement intra-urbain : la densification au sens strict et de la mutation.

Tous deux sont l'objet du diagnostic.

Définition des développements intra-urbain

A Dent creuse parcellaire



Cas de la commune de Bonneuil-les-Eaux

Limite de la zone urbaine

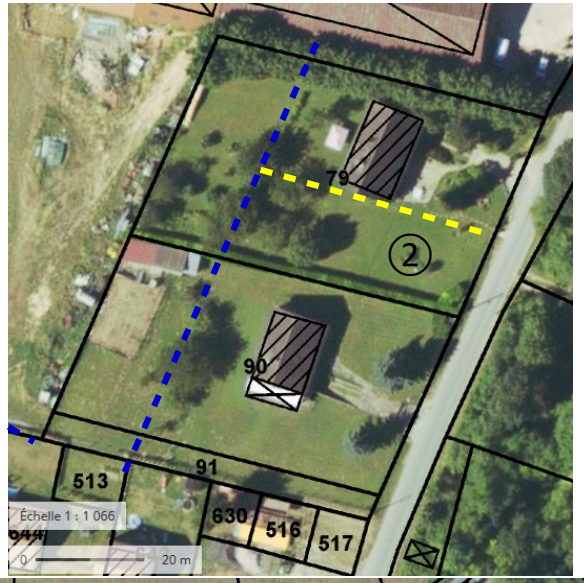
1 Dent creuse pouvant contenir un à plusieurs logements.

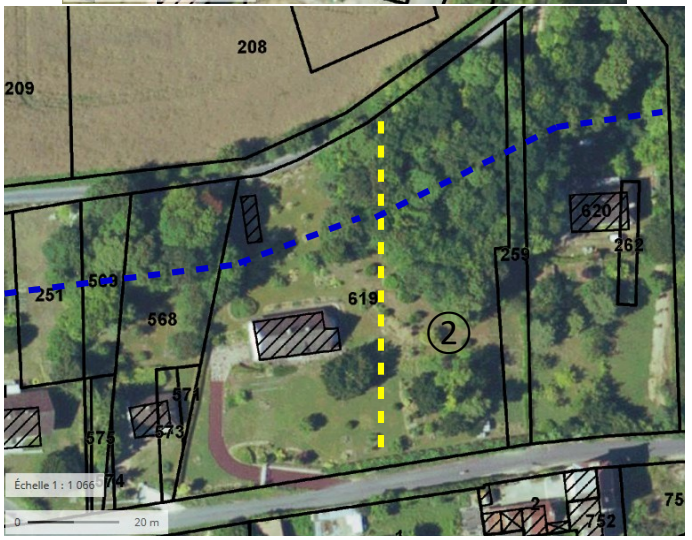
2 Division parcellaire

Cas de la commune de Hadancourt-le-Haut-Clocher

B Dent creuse par division

Cas potentiel d'un division parcellaire d'une dent creuse

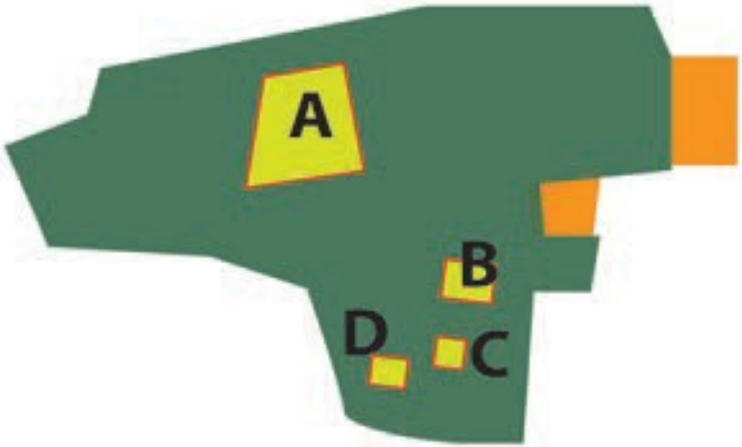


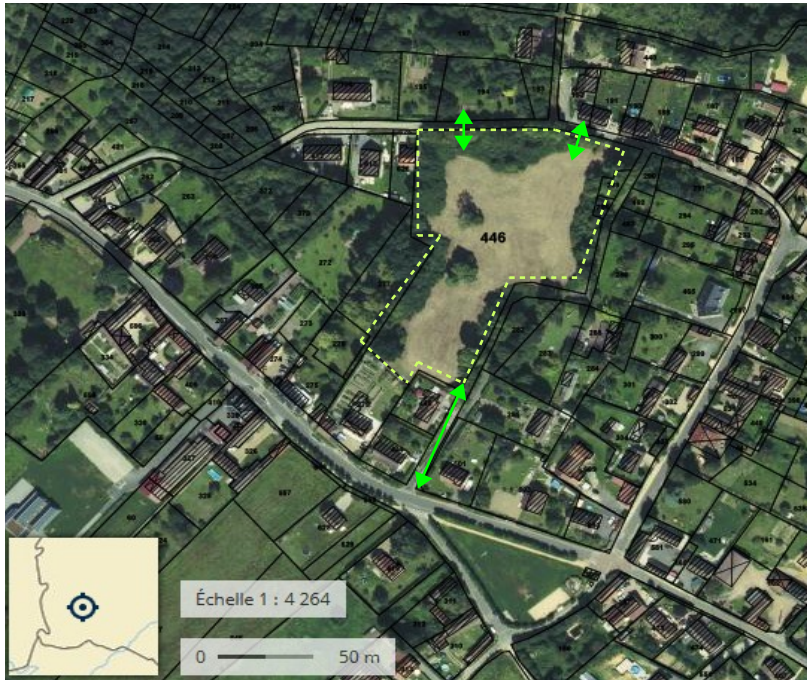


Cas de la commune de Saint-Vaast-lès-Mello

www.geoportail.gouv.fr

Définition des développements intra-urbain



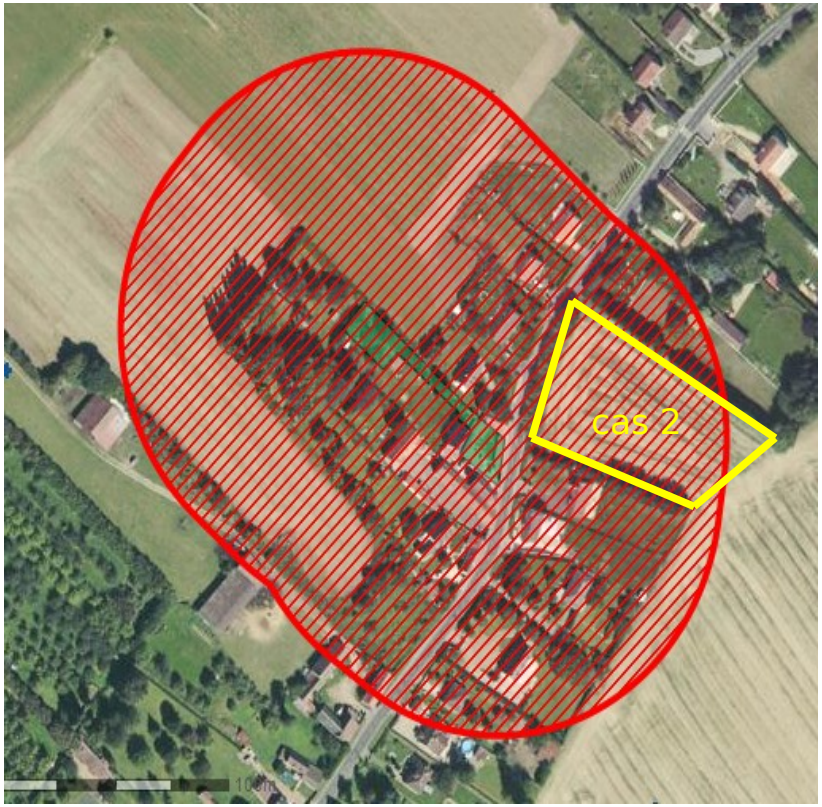


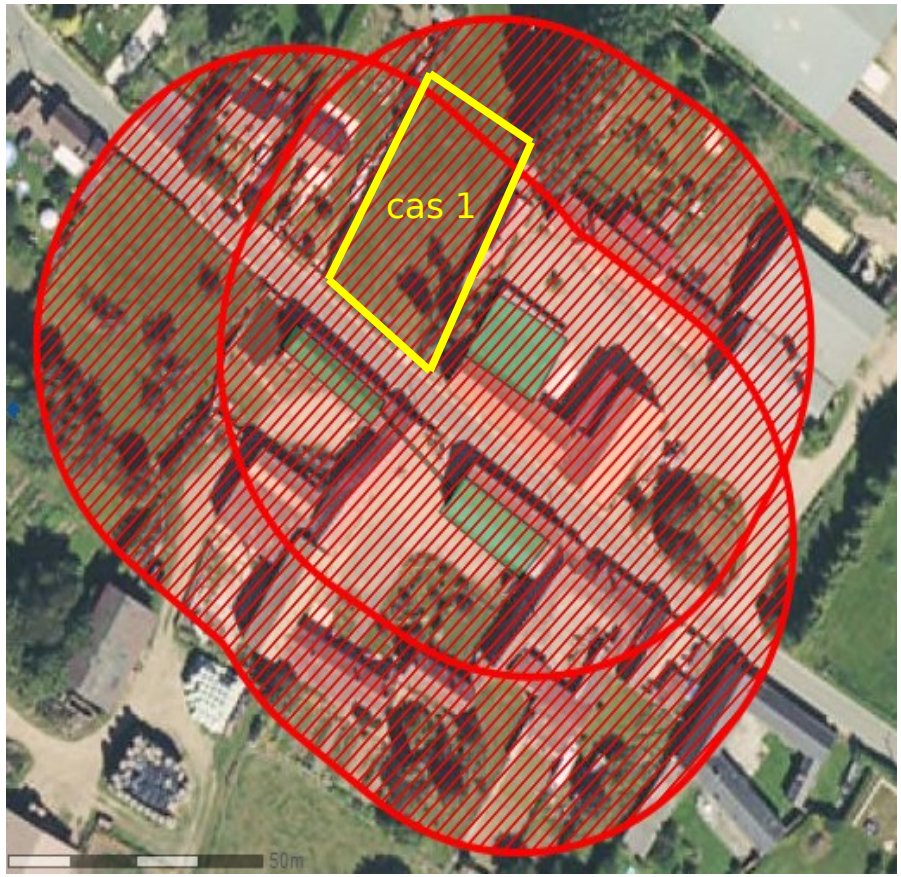
Le cas des îlots urbains

→ accessibles depuis la voirie

→ enclavés entre plusieurs parcelles cadastrales

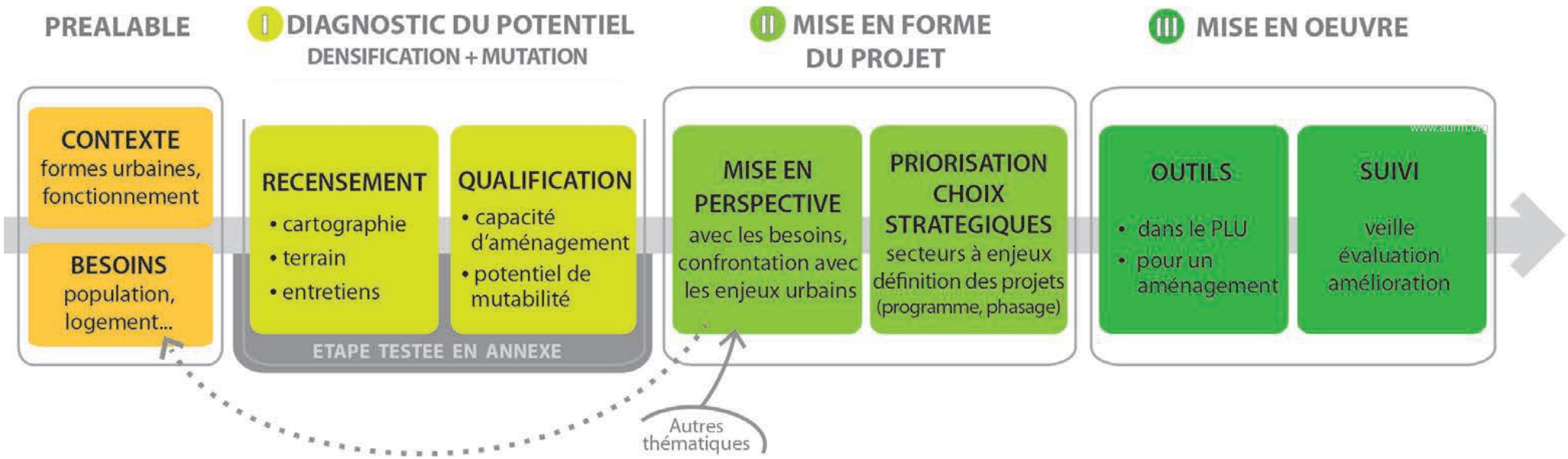
Définition des développements intra-urbain



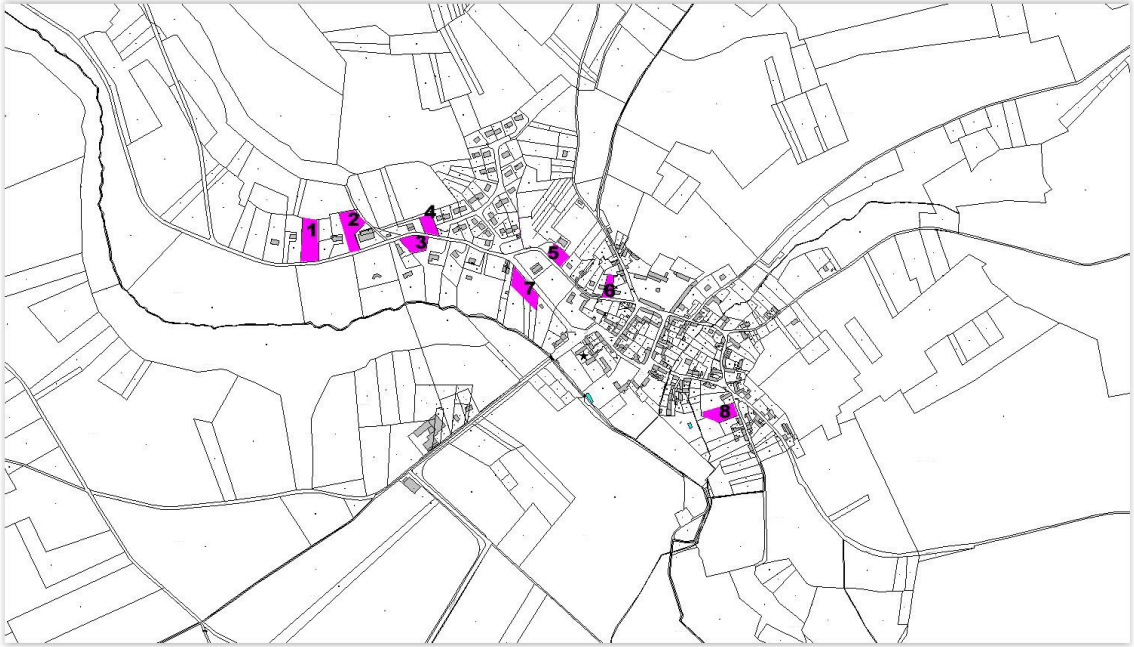


Le cas des dents creuses situées au sein d'un périmètre élevage RSD ou ICPE

L'analyse du potentiel de densification : une démarche en 3 étapes



L'analyse du potentiel de densification : une démarche en 3 étapes



Dents creuses	Superficie m²	Contraintes	Nouvelle superficie	Logements potentiels
1	2800	Bois	0	0
2	2250	Bois	0	0
3	1400	Aucune	1400	1
4	1000	Jardin	1000	1
5	1200	Talus et espace planté privé	0	0
6	700	Gestion assainissement individuel	700	1
7	2000	Aucune	2000	2
8	1680	Aucune	1680	1
Total	13030		6 780 m²	6

Recensement des dents creuses
PLU approuvé de Chambors, 2018

+

ajouter les numéros de parcelles cadastrales

A partir d'un fond de carte (orthophoto et BD parcellaire) peuvent être repérés les espaces « vides ». Il s'agit soit de parcelles entières (parfois de petites contiguës) , soit de morceaux de parcelles dans le cas de grandes parcelles pouvant être divisées.

Il est impératif de retirer de la rétention foncière les terrains non constructibles, que ce soit par une contrainte extérieure (terrain inondable, enjeux environnementaux, etc.) ou les caractéristiques intrinsèques du terrain (parcelle enclavée, trop petite, avec une topographie contrainte, située de manière contiguë à une exploitation agricole couverte par un périmètre d'élevage RSD/ICPE, etc.).

Ainsi, le rapport de présentation devra en faire la justification.

L'analyse du potentiel de densification : une démarche en 3 étapes

Recensement de terrain des dents creuses

nordeclair.fr

Recensement des espaces mutable comme cette grange en centre-ville

lesportecles.com

Une vérification visuelle indispensable

Une démarche en 3 étapes

② Mise en forme du projet

La mise en perspective

A présent, la commune ou l'intercommunalité dispose d'une cartographie hiérarchisée des terrains susceptibles d'accueillir des projets.

2.1 Repérage des secteurs à enjeux

La première étape est d'identifier des secteurs. Le regroupement des gisements en ensembles cohérents se fait selon les critères de proximité et/ou de fonctionnement commun. Les secteurs ainsi repérés peuvent offrir une emprise suffisante pour donner lieu à des projets mixtes (habitat, espaces publics, commerces…).

2.2 Confrontation avec les besoins

L'important est de privilégier le développement intra-urbain avant le développement périphérique.
L'objectif est donc de savoir dans quelle mesure le potentiel disponible au sein du tissu urbain existant peut répondre aux besoins de construction.
A cette fin, il convient de mettre en regard le foncier disponible et les besoins de développement estimés pour la période considérée.

Quelle est la surface de foncier effectivement disponible en densification ?
L'évaluation réalisée lors de l'étape précédente a permis de déterminer la surface représentée par l'ensemble des terrains mobilisables pour la construction.
Si la rétention foncière n'a pas pu être suffisamment prise en compte initialement, il convient de retirer une part du foncier estimé comme « gelé » par ce phénomène.

Une interaction avec le projet de territoire

Quelle est la surface nécessaire pour répondre aux besoins de développement de la commune, de l'intercommunalité ?

Cette surface est en lien avec les objectifs chiffrés définis par les SCoT, PLU(i) et PLH (évolution démographique, production de logements…).

Il convient nécessairement de prioriser la densification de l'enveloppe urbaine afin de répondre aux besoins de développement du territoire. Si la disponibilité foncière au sein de l'enveloppe urbaine est insuffisante, alors le document d'urbanisme pourra étudier d'éventuels secteurs d'urbanisation en extension.

Évaluation de la rétention foncière

Afin de gérer le foncier de manière économe, il est fondamental alors de calculer au plus juste le foncier nécessaire (notamment les dents creuses effectives sans contraintes). Dans ce cadre, la rétention foncière pose des problèmes pour l'atteinte de ces objectifs. Il s'agit donc d'une différence de points de vue entre le planificateur, qui raisonne en termes de stock de foncier et les propriétaires, qui raisonnent en termes de flux.

À enveloppe foncière identique, le phénomène de rétention foncière empêche d'atteindre les objectifs de construction.

La lutte contre la rétention foncière passe par une stratégie foncière pilotée par la collectivité, qui mixe stratégie de taxation, connaissance des terrains et acquisition du foncier.

Dans le département de l'**Oise**, il est admis un taux de **rétention de maximum 30 %** sous réserves de justifications pour l'atteindre et de la mise en œuvre d'une politique adaptée en utilisant un panel d'outils.

Les outils d'aide à la densification

③ La mise en œuvre et le suivi

La collectivité peut exercer une maîtrise du foncier sans forcément en être propriétaire.
Le panel des outils à disposition pour mettre en œuvre une telle stratégie est large. Les différents dispositifs peuvent être mobilisés individuellement ou être combinés, afin de répondre au mieux à la problématique locale.

❶ Les outils de maîtrise du foncier

L'acquisition à l'amiable est le mode le plus évident de maîtrise du foncier. Elle peut être réalisée par la commune ou par portage d'un Établissement Public Foncier. L'Oise dispose d'un EPF local.

Le diagnostic foncier va permettre de préciser quelles parcelles sont stratégiques à acquérir pour la commune, du fait de sa situation ou sa valeur d'échange.

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) ▲●

Le DPU permet à la commune d'instaurer, dans un périmètre qu'elle définit, le droit et le choix d'acquérir en priorité un terrain mis en vente. Il ne peut être institué qu'en zone urbaine ou à urbaniser du PLU(i). Son utilisation doit entrer dans le champ bien défini de l'intérêt général. La loi ALUR a renforcé son utilisation.

La zone d'aménagement différé (ZAD) ▲●

La ZAD établit sur une durée et un périmètre limité, un droit de préemption au bénéfice d'une collectivité. Toujours destinée à un projet d'intérêt général, elle peut s'appliquer aux secteurs urbains, agricoles ou naturels. Elle est donc complémentaire du DPU. Sa création est une compétence de la commune ou de l'intercommunalité. Elle permet de stabiliser les prix pendant la période d'application.

La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ▲ ● ♦

Cette procédure permet l'acquisition de foncier sur un périmètre donné, sous couvert d'un projet d'intérêt général. Elle se déroule sous contrôle de l'État. La vente peut se faire même sans accord amiable du propriétaire. Toutes les procédures n'aboutissent cependant pas à une expropriation.

Les biens sans maître ou abandonnés ▲●

L'objectif est l'acquisition d'un bien (bâti ou non bâti) par la commune sur laquelle il est situé. Il est possible en l'absence de propriétaire répondant à des charges foncières et d'entretien pour le bien concerné.

Un dispositif proche est celui qui règle les successions en déshérence. Il permet à l'État de devenir propriétaire de biens qui n'ont aucun héritier connu. Il peut ensuite les revendre aux collectivités. Une autre procédure est liée aux immeubles en ruine. Elle peut faire réagir les propriétaires.

❷ Les outils de protection

Le sursis à statuer et le périmètre d'attente de projet ▲●

Ces dispositifs font obstacle à la réalisation de projets incompatibles avec un futur projet d'aménagement de la commune. Leur application doit être motivée et justifiée. Ils ont respectivement une durée de 2 ans et 5 ans. Pour le second, il faut disposer d'un PLU(i).

Utilisation des outils:

- ■ lutter contre l'étalement urbain et favoriser la densité
- ● agir contre la spéculation et la pression foncière
- ▲ maîtriser les aménagements
- ♦ contribuer à réduire la rétention foncière

Les outils d'aide à la densification

ZAP et PAEN ●♦

La ZAP (Zone agricole protégée) permet de garantir à long terme la vocation agricole d'un secteur, même en l'absence de document d'urbanisme.

Les PAEN (Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) ont le même objectif. Ils comportent, en plus, un plan d'action.

ZAP et PAEN permettent de baisser la pression foncière que les terrains pourraient subir en raison d'un espoir de changement de zonage du document d'urbanisme. Indirectement, cela peut augmenter la pression sur le tissu urbain interne et donc favoriser la densité.

❸ Les outils financiers

Taxe d'habitation sur les logements vacants ♦

Sur délibération du conseil municipal, la commune peut faire en sorte de soumettre à la taxe d'habitation les propriétaires de logements non meublés vacants depuis au moins deux années consécutives.

La surimposition des terrains constructibles ou taxe des terrains non-bâtis ♦

Sur délibération du conseil municipal, la commune augmente la taxe foncière sur les propriétés non bâties des zones constructibles. L'objectif est d'inciter les propriétaires à vendre ou valoriser eux-même les terrains libres.

Le Versement pour Sous-Densité (VSD) ■

Dans les zones urbaines ou à urbaniser du PLU(i), on établit un seuil de densité en deçà duquel une taxe est due par le bénéficiaire d'une autorisation pour toute nouvelle construction qui ne respecterait pas ce seuil minimal.

La Taxe d'Aménagement (TA) ▲

Elle porte sur les opérations soumises à autorisation d'urbanisme. Elle peut être modulée en fonction des secteurs d'aménagement.

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) ▲

Convention qui répartit la charge financière de réalisation des infrastructures et équipements publics, entre les porteurs de projet et la collectivité.

❹ Les outils de planification

Les documents de planification disposent de nombreux leviers à actionner afin de favoriser le développement au sein des espaces bâtis.

Le SCoT apporte des premiers éléments de cadrage.

Les documents d'urbanisme locaux permettent de concrétiser cet objectif.

Les outils disponibles dans les différentes pièces constitutives du dossier de PLU ou de PLUI sont :

Le zonage ■▲

Les zones des documents d'urbanisme précisent la destination de chaque partie du territoire communal ou intercommunal : ce qui est urbanisé, ce qui est urbanisable dans le futur et ce qui est protégé de l'urbanisation (zones naturelles, agricoles...). Cela permet de maîtriser le développement de la commune et notamment le rythme d'urbanisation afin de le mettre en cohérence avec les équipements publics existants.

Le règlement des zones urbaines, par ses dispositions sur les hauteurs, l'emprise au sol, l'implantation des bâtiments entre eux ou par rapport aux limites séparatives, doit favoriser l'optimisation du foncier.

Les outils d'aide à la densification

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ■▲

Dans les zones urbanisées ou à urbaniser des PLU(i), l'OAP peut préciser des dispositions portant sur les formes urbaines, la densité, les accès et dessertes, les espaces publics... Elles permettent d'assurer la cohérence urbanistique globale au sein du périmètre et en lien avec les quartiers environnants. Elles donnent aussi la possibilité de phaser dans le temps l'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs.

Les zones de densité minimale à proximité des transports collectifs ■▲

Cette mesure permet de mieux articuler urbanisme et desserte en transports collectifs et donc de favoriser leur utilisation. Le règlement du PLU(i) peut délimiter des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existant ou en projet, au sein desquels une densité minimale de construction est imposée.

Les emplacements réservés pour le logement et les servitudes de mixité sociale (SMS) ■▲●

Les emplacements réservés peuvent prévoir la réalisation de programmes de logements (sociaux ou non). Tout autre type de construction est alors interdit. Il est possible de spécifier un nombre de logements ou une surface de plancher à créer.

La SMS permet d'imposer un certain pourcentage de logements d'une certaine catégorie (logements locatifs sociaux, accession sociale...) dans les opérations de constructions et secteurs désignés.

LE SUIVI

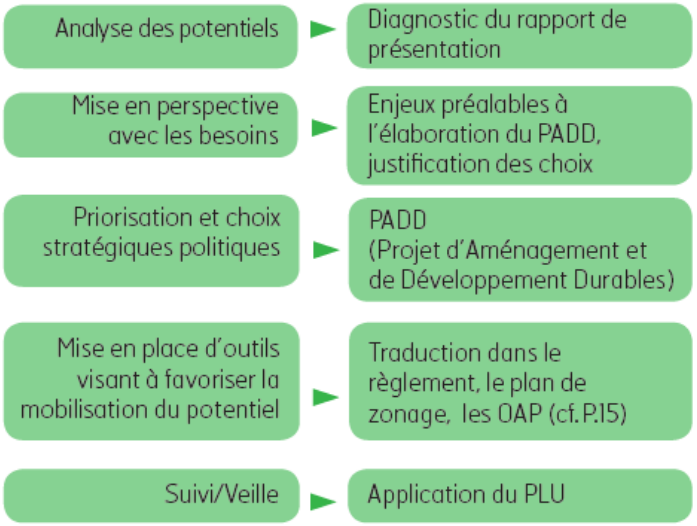
Une fois la stratégie foncière mise en place, la veille et le suivi de la situation sont nécessaires.
D'une part, les effets mêmes de la stratégie sont de nature à changer la donne. D'autre part, certains facteurs déterminants peuvent évoluer (marché de l'immobilier, nouveau porteur de projet…).

Un suivi régulier permet un ajustement éventuel de la stratégie afin de rester prêt à réagir aux opportunités.

L'intégration de la démarche au moment de l'élaboration d'un PLU(i)

Le diagnostic du potentiel foncier, comme tout élément du diagnostic, doit être pris en compte dans le projet. Les conséquences liées aux constats de l'état des lieux doivent être intégrées dans la réflexion. Les choix effectués à la lumière de ces éléments, doivent être explicités et justifiés.

Voici comment les phases de la démarche, présentée auparavant, se traduisent dans les différents documents et étapes du PLU(i) :



www.aurm.org

FIN

Note PLANIF' : La capacité de densification et de mutation

Service Aménagement, Urbanisme et Énergie