

Journée Commissaires enquêteurs

BRGM Orléans
06 octobre 2016

Planification territoriale : Quelques enjeux de l'État

DDT 28

Emmanuel GAUTHIER

Chef du bureau de la planification territoriale



Les différents enjeux de la planification

1. L'Homme au centre de la planification
2. L 101-1 et L 101-2 (risques, transport et déplacement, biodiversité, consommation de l'espace, habitat, énergie, gaz à effet de serre, commerce, couverture numérique, ...)
3. La planification, service transversal au centre de multiples politiques
4. La stratégie régionale en matière de planification avec les priorités départementales
5. Des études pour construire et harmoniser le dire de l'État
6. Le document d'urbanisme, un outil du quotidien pour les Élus

L'homme au centre de la planification

- Le PLU(i) doit être regardé pour le citoyen.
- Il ne s'agit pas simplement de permis de construire.
- Il s'agit de bâtir pour aujourd'hui et demain un cadre de vie pour les hommes et les femmes mais également pour les générations futures englobant les grandes thématiques d'aujourd'hui.

Le code de l'urbanisme

Des principes qui guident l'action des collectivités

- Article L.101-1*

Des principes communs à tous les documents d'urbanisme

- Article L.101-2*

*(Anciennement art L110 et L121-1)

Renforcement de la législation

- Favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable
- Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées
- Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement
- Moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires

Les mesures de lutte contre la consommation d'espace

- Le principe : La constructibilité en PAU, l'habitat : logement vacant, changement de destination...
- La gestion des dents creuses
- Les STECAL
- L'article 80 de la loi Macron
- La consommation d'espace et l'agriculture
- Rôle renforcé de la CDPENAF

La constructibilité

- Le principe : la constructibilité dans les parties actuellement urbanisées (PAU)
- Répondre au besoin réel de la commune : l'analyse du point mort
- Analyse de la densification avec un regard sur les logements vacants, les résidences secondaires, les dents creuses et les changements de destinations
- Et ensuite, les ouvertures à l'urbanisation

La constructibilité

Pour aller plus loin

- Site de la DREAL Centre Val de Loire

Mesures encourageant la densification

Dimensionnement au plus juste des zones à urbaniser (2AU)

À compter du 1^{er} janvier 2015, impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation **une zone 2AU** qui n'aurait pas fait l'objet d'un projet d'aménagement ou d'acquisitions foncières significatives au bout de 9 ans.

Sinon retour de la zone en A ou N et révision nécessaire.

Cela ne s'applique pas aux zones 1AU (déjà constructibles)

Recours au STECAL rendus exceptionnels

Désormais les constructions en zones A ou N ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection. (Pas d'extension du bâti) L'objet est de **limiter les recours inappropriés à la technique du pastillage (« micro zonage » ou « STECAL » : secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) dans les zones A et N des plans locaux d'urbanisme.**

Les STECAL

L'urbanisation dans les hameaux est rendue exceptionnelle

- Un hameau est constitué d'environ 10 maisons
- Un passage en CDPENAF obligatoire

Attention : pour les constructions nécessaires pour l'agriculture, la constructibilité est possible mais un passage en CDPENAF est obligatoire

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

Mesures encourageant la densification

	Zone A	Zone N	STECAL (Ah ou Nh)
Bâtiment agricole	Oui	Oui	Oui
Changement de destination	Oui (si repérage)	Oui (si repérage)	Oui
Extension limitée	Oui	Oui	Oui
Nouvelles constructions	Non	Non	Oui
Résidences démontables	Non	Non	Oui

NB : en vert, les changements effectués par la dernière loi LAAAF

L.123-1-5 II° :

« Dans les zones agricoles ou naturelles et en dehors des secteurs mentionnés au présent 6° (STECAL), les bâtiments d'habitation peuvent faire l'objet d'une extension dès lors que cette extension ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des extensions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. » Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

▪ **Mesure 1 : identification des potentiels de densification des zones déjà urbanisées**

- Le rapport de présentation du SCoT (CU : L141-3) : identifie les espaces dans lesquels les PLU devront analyser les capacités de densification et de mutation
- Le rapport de présentation du PLU (CU : L151-4) :
 - analyse la capacité de densification et de mutation de tous les secteurs bâtis et expose les dispositions qui favorisent la densification
 - inventorie les capacités de stationnements ouverts au public et les possibilités de mutualisation de ces espaces

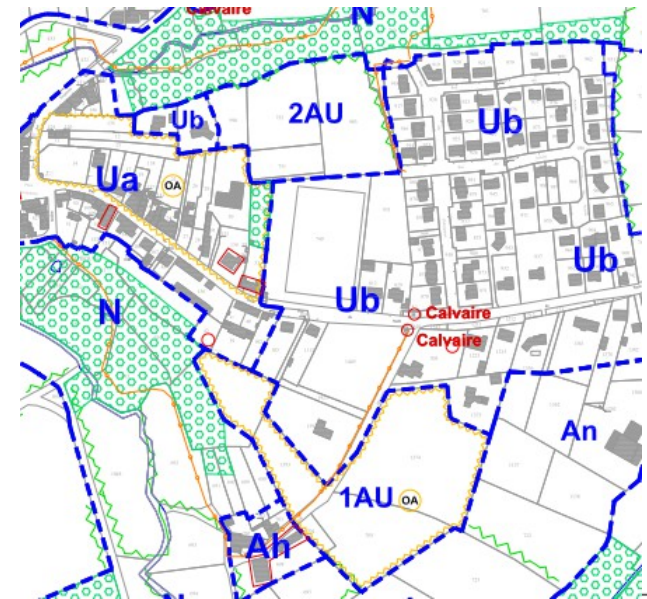
Ces dispositions sont applicables aux PLU et SCoT dont l'élaboration ou la révision a débuté après le 27 mars 2014 (promulgation loi ALUR) et aux procédures en cours si le débat sur le PADD n'a pas encore eu lieu

▪ **Mesure 2 : l'analyse de la consommation d'espace dans les PLU : doit porter sur les 10 dernières années ou depuis la dernière révision (RP) et le PADD fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace**

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

■ Mesure 3 : contrôle de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU

- L'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU de plus de 9 ans impose une procédure de révision générale
 - ✓ les zones ayant fait l'objet d'acquisitions foncières significatives par la commune ou l'EPCI ne sont pas concernées
 - ✓ Mesure entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015
- Pour les autres zones 2AU : la collectivité doit justifier par délibération motivée la nécessité de l'ouverture (modification PLU)
 - ✓ la justification repose sur l'analyse des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones



Ministère du Logement et de l'Habitat durable

- **Mesure 4 : encadrement d'une possibilité de dérogation au principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et extension du champ d'intervention de la CDPENAF**
 - **Avis conforme de la CDPENAF sur la délibération motivée du conseil municipal pour déroger au principe d'inconstructibilité dans les communes sans documents d'urbanisme**
 - **Les autres dérogations déjà prévues à cet article sont maintenues, avec parfois ajout d'un avis simple de la CDPENAF**
 - **pour les documents d'urbanisme, extension du champ d'intervention de la CDPENAF aux espaces agricoles, naturels et forestiers (et plus seulement aux zones agricoles)**



La CDPENAF

- I - Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** est un des outils de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles mis en place par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 (LMAP), avec le plan régional d'agriculture durable (PRAD) et l'observatoire de la consommation des espaces agricoles

En application de l'article L.112-1-1 du Code rural, la CDPENAF "peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole"

- II - Elle se réunit une fois par mois sous la présidence d'un membre préfectoral (pratique en DDT 28)**



Composition CDPENAF

Président
CDPENAF

Le Préfet

Pdt du Conseil
départemental

Directeur DDT(M)

Pdt Chambre
d'agriculture

Deux maires

1 Pdt d'EPCI

Directeur INAO
(selon les sujets)

Pdt fédération dptale
des propriétaires
forestiers

1 représentant d'une
association locale
affiliée à un
organisme national à
vocation agricole
agréé par le MAAF

1 représentant
fédération dptale
des chasseurs

2 représentants
d'associations de protection
de l'environnement

4 représentants des
organisations syndicales
agricoles

1 représentant
de la chambre
dptale des
notaires

1 représentant
propriétaires
fonciers ruraux

**19 membres avec voix
délibérative**

Durée du mandat : 6 ans

1 titulaire + 1 suppléant

Secrétariat = DDT(M)

**Experts siégeant : SAFER + ONF +
EPF : simple voix consultative**

Attributions de la CDPENAF

Consultation obligatoire	Avis	Délais
Élaboration ou révision d'un SCoT avec réduction des espaces agricoles et naturels	Simple	3 mois
Élaboration ou révision d'un PLU situé hors périmètre d'un SCoT avec réduction des espaces agricoles et naturels	Simple	3 mois
Élaboration d'une carte communale avec réduction des espaces agricoles et naturels	Simple	2 mois
Révision d'une carte communale située hors du périmètre d'un SCoT	Simple	2 mois
Dérogation au principe de l'urbanisation limitée définie au L.122-2-1 du CU	Simple	2 mois
Dérogation au principe d'urbanisation limitée définie au L.122-2 III du CU	Simple	2 mois
Encadrement des STECAL => L.123-1-5	Simple	3 mois
Encadrement du règlement des zones A et N en matière d'annexes aux habitations	Simple	3 mois
En l'absence de document d'urbanisme : autorisations d'urbanisme des communes en RNU sur les secteurs hors PAU => L.111-1-2 concernant les alinéas 1, 2 et 3 du I	Simple	1 mois
En l'absence de document d'urbanisme : autorisations d'urbanisme des communes en RNU sur les secteurs hors PAU => L.111-1-2 concernant l'alinéa 4 du I (délibération motivée)	Conforme	1 mois
Changement de destination de bâtiments en zone agricole => L.123-1-5 du CU	Conforme	1 mois
Élaboration ou révision d'un PLU ou Carte Communale avec réduction substantielle des surfaces affectées à des productions sous AOP ou atteinte aux conditions de production de l'appellation	Conforme	-
Inventaire des friches à réhabiliter en vue de l'exercice d'une activité agricole ou forestière, tous les 5 ans à la demande du Préfet	-	-
Autorisation de défrichement destinée à la réouverture des espaces à vocation pastorale, à la demande du Préfet	-	-
Auto-saisine		
Élaboration ou révision de documents dans le périmètre d'un SCoT (sauf pour les PLU compris dans un SCOT approuvé après le 14 octobre 2014, date d'entrée en vigueur de la L3AF)	Simple	
Projets, documents générant une consommation importante de foncier agricole (ZAC, ZAE, projet structurant, zone 2AU évoluant en 1AU...)	Simple	

Supprimer le « pastillage » retour en zone A et N de toutes les constructions isolées et dispersées



Encadrement des annexes à l'habitation

- Dans les zones A ou N (hors STECAL), les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'**extensions** ou d'**annexes**, dès lors qu'elles ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site
- Le règlement (écrit) précise la zone d'implantation (**critère de proximité impératif**) et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone
- **Les dispositions du règlement sont soumises à l'avis (simple) de la CDPENAF**

Encadrement des STECAL (suite)

Peuvent y être autorisées :

- des constructions
- des aires d'accueil et terrains familiaux GDV
- des habitations permanentes démontables (HLL, yourtes, tipis, ...)



A la condition qu'elles ne portent atteinte, ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.

Dans ce cas : le règlement doit préciser les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (art 6, 7, 9 et 10 du règlement concernés)

Il fixe les conditions de raccordements aux réseaux publics et d'hygiène-sécurité des résidences mobiles ou démontables.

Pour aller plus loin

- Site de la Dreal Centre Val de Loire
- Etude systémique

SCoT – DOO

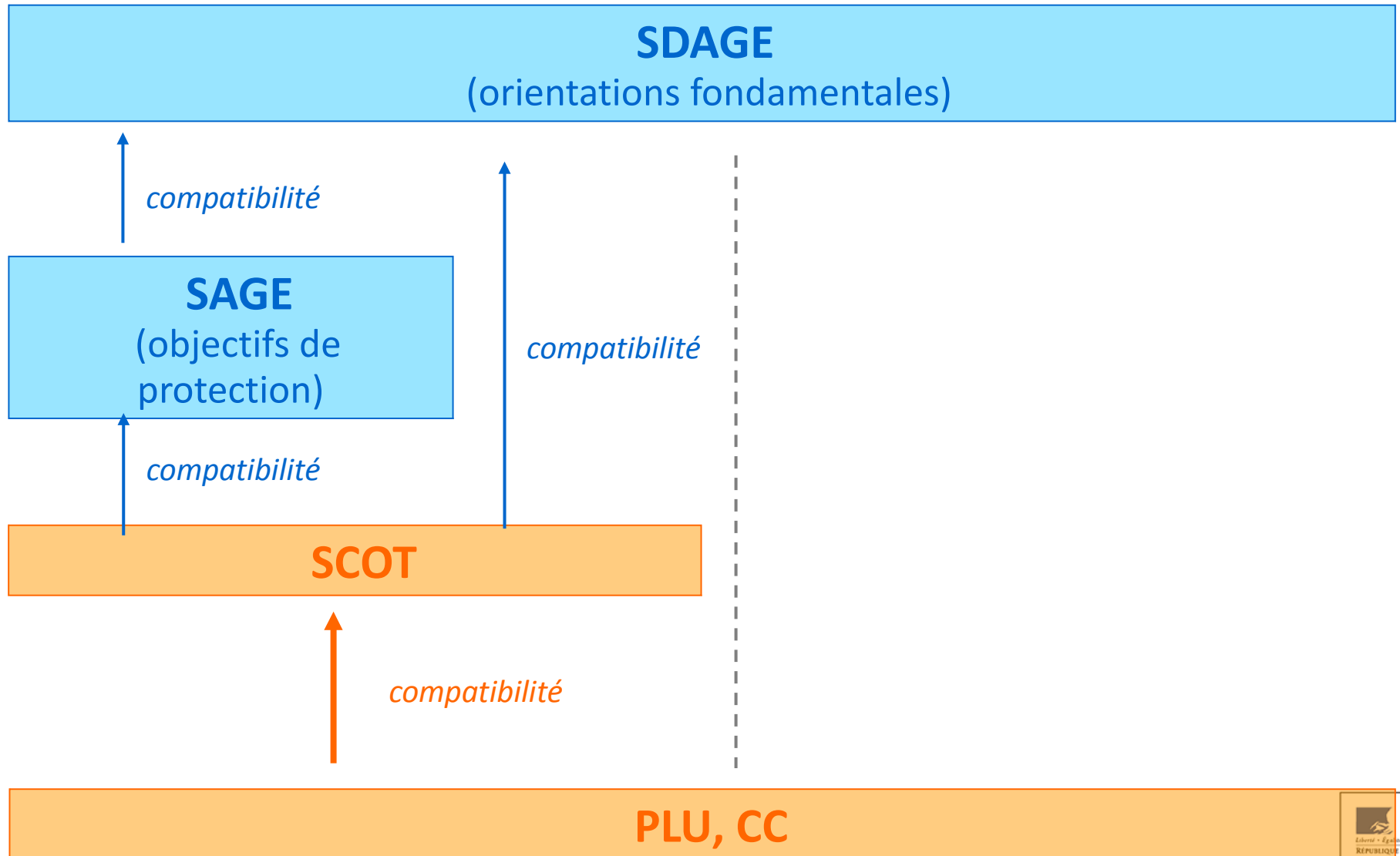
Le Document d'Orientations et d'Objectifs

« C'est la traduction réglementaire du PADD »

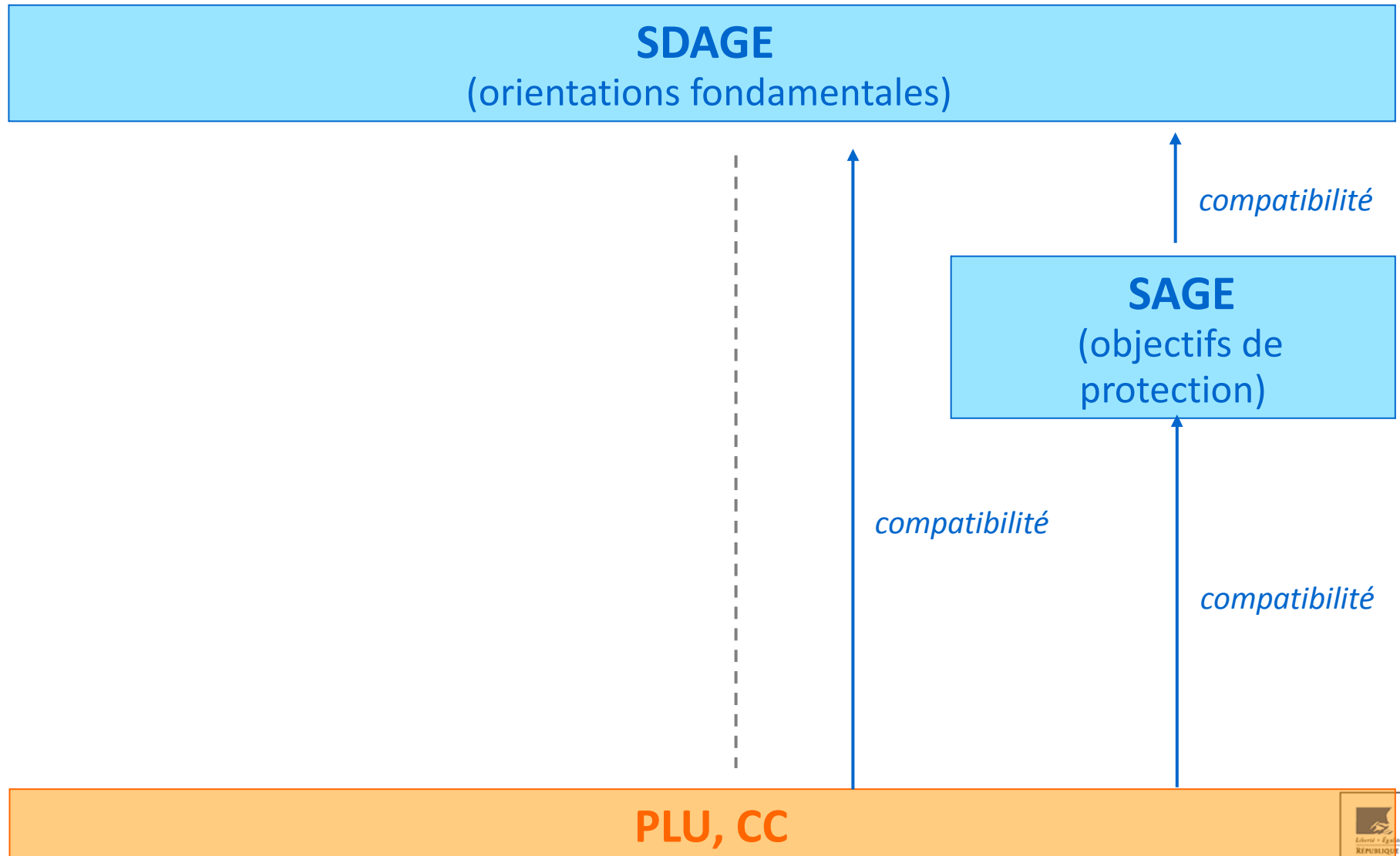
Il détermine

- les **orientations générales de l'organisation de l'espace** et les **grands équilibres** entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers.
- conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, entrées de ville, valorisation des paysages,

Compatibilité avec SDAGE / SAGE



Compatibilité avec SDAGE / SAGE



Documents d'urbanisme

- Article L.101-2 du code de l'urbanisme

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

6° 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 »

👉 les zones humides ne sont pas explicitement citées.

Documents d'urbanisme

- Article L. 131-1 CU

« I.- Les **SCOT** sont compatibles avec :

(...)

8° Les **orientations fondamentales** d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux **définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;**

9° Les **objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ».**

(...)

« IV.- Les **plans locaux d'urbanisme** ainsi que les **cartes communales** doivent être compatibles avec les **schémas de cohérence territoriale.** »

👉 les zones humides sont prises en compte via les préconisations des SDAGE / SAGE.

Contenu des PLU

Rapport de présentation

analyse l'état initial de l'environnement et expose la manière dont le PLU prend en compte la préservation et mise en valeur de l'environnement, justifie les règles

PADD

définit les orientations générales (...) de protection des espaces naturels, et de préservation / remise en bon état des continuités écologiques

OAP

- dispositions portant sur la conservation, mise en valeur, requalification sur sites ou secteurs identifiés pour motifs (...) écologiques
- précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Règlement & ses documents graphiques

"fixe les règles générales / servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger"

= opposables en matière de construction

Contenu des SCoT

Rapport de présentation

Explique les choix retenus pour établir les autres documents ; s'appuie sur un diagnostic au regard (...) des besoins répertoriés en matière d'environnement (biodiversité)

PADD

fixe les objectifs des politiques publiques de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques

DOO

Détermine :

- Les espaces et sites naturels (...) à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation
- Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Législation en matière de continuités écologiques dans les documents d'urbanisme

- (1) Obligation d'intégration des objectifs de préservation de la TVB (« préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ») dans **tous les nouveaux SCOT et PLU**

- (2) Obligation de prise en compte du SRCE dans **tous les nouveaux SCOT** (et les nouveaux PLU non couverts par un SCOT) + dispositions transitoires pour les documents antérieurs au SRCE



Les étapes de l'intégration de la TVB dans un document d'urbanisme

Rassembler
les
données

Déterminer
la TVB

Identifier
les
évolutions
du territoire

Définir une
politique de
préservation
de la TVB

Zoner et
Préconiser
/
réglementer

- SRCE et/ou SCOT
- TVB locales
- Carto. Nature
- Connaissances locales
- Inventaires

....



- Quels projets ?
- Quelles menaces ?
- Quels conflits potentiels ?

Adaptée et
proportionnée
aux enjeux
locaux

- Délimiter les espaces TVB
- Préconiser / Réglementer



Les étapes de l'intégration de la TVB dans un document d'urbanisme

Rassembler
les
données

Déterminer
la TVB

Identifier
les
évolutions
du territoire

Définir une
politique de
préservation
de la TVB

Zoner et
Préconiser
/
réglementer

- SRCE et/ou SCOT
- TVB locales
- Carto. Nature
- Connaissances Locales
- Inventaires
-



- Quels projets ?
- Quelles menaces ?
- Quels conflits potentiels ?

Adaptée et
proportionnée
aux enjeux
locaux

- Délimiter les espaces TVB
- Préconiser / Réglementer

Rapport de
Présentation

PADD

Réglement
/ DOO

Législation et réglementation en matière de continuités écologiques dans les PLU

- **RP** explique les choix du PADD (dont prise en compte TVB) et expose les motifs de délimitation des zones.
- **PADD** définit orientations générales des politiques de préservation ou de remise en bon état des continuités
- **OAP** peuvent définir les actions et opérations pour "mettre en valeur les continuités écologiques"
- **Règlement PLU peut :**
 - identifier et localiser les secteurs à mettre en valeur pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour préservation/maintien/remise en état des continuités et définir des prescriptions,
 - localiser, en zone urbaine, les terrains cultivés ou non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et à les rendre inconstructibles
 - fixer des emplacements réservés aux continuités
-  Les documents graphiques du règlement doivent faire apparaître les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la TVB

Législation et réglementation en matière de continuités écologiques dans les SCOT

- **RP** décrit l'articulation avec le SRCE et explique les choix du PADD (dont prise en compte TVB) et du DOO
- **PADD** fixe les objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques
- **DOO**
 - détermine les espaces et sites naturels, agricoles ou forestiers à protéger et peut en définir la localisation,
 - précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou la remise en bon état des continuités,
 - permet d'identifier ces secteurs si docs graphiques.



SCOT

RP

Présente

PADD

Fixe

DOO

Détermine et définit

La mobilité

Le lien
urbanisme – déplacements :
un contexte législatif riche
depuis 1982 (LOTI, LAURE,
SRU, Accessibilité, ENE,
ALUR...)

Enjeux :

- économiques : *vulnérabilité des ménages (budget déplacements)*,
- environnementaux : *climatique, énergétique, pollution et bruit, qualité de vie,*
- sociaux : *accès à l'emploi, aux services et aux équipements pour tous, santé*

Freins et blocages :

« Je ne me sens pas concerné »
« ça coûte cher »
« Il n'y a pas de transports publics /
pas de PDU chez moi »
« Je ne sais pas faire »
« Je ne sais pas comment faire »

Éléments de méthode :

du diagnostic au règlement
jusqu'au projet territorial
plus global et sa déclinaison

La mobilité

Sur les **thèmes** déplacements

- Organisation spatiale
- Modes actifs
- Stationnement
- Transports en commun
- Accessibilité PMR
- Tourisme
- Covoiturage
- Marchandises / logistique urbaine

La mobilité

Le PADD

- Pérenniser l'équipement commercial générateur d'attractivités
- Rendre possible le report modal de l'automobile vers la marche pour les résidents de la commune et le vélo pour les habitants des communes voisines
- Urbaniser au plus proche du bourg pour permettre aux Ryais d'effectuer leurs déplacements à pied
- Créer des liaisons douces avec les communes voisines
- Organiser le stationnement résidentiel en fond de parcelle pour libérer le stationnement dans la rue principale à destination des clients

Le zonage

- Identification et délimitation des linéaires commerciaux (art L-123-1-5 du CU), zonage adapté.
- Classement en zone constructible d'un secteur inconstructible du POS compte tenu de sa position à l'intérieur du périmètre des 5 minutes d'accès à pied.
- Limitation de la constructibilité de certains secteurs anciennement constructible (Nb vers Nh)
- Emplacement réservé pour réaliser une liaison douce avec la commune voisine

Le règlement

- Densité forte dans la partie centrale du bourg
- OAP sur 2 opérations de démolition/reconstruction dans le cœur de bourg pour maîtriser stationnements et densité des nouvelles opérations
- OAP sur nouveaux secteurs à urbaniser pour maîtriser l'organisation spatiale et la hiérarchie des voies à créer.

La mobilité

- Pour aller plus loin sur la question
- http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/2-Etude_Cerema_PLU_i_D_R_placements_cle2d8dac.pdf

L'aménagement numérique

- Une mutation sociétale
- Le numérique est la pierre angulaire de l'économie de demain : télétravail, coworking...
- L'e-santé
- ...

L'aménagement numérique

- Une action :
 - Sur les mobilités
 - Sur la préservation de l'habitat et du patrimoine
 - Sur la préservation des cœurs de bourgs
 - Sur les dynamismes locaux
 - ...
- Le PADD intègre cet axe

L'aménagement numérique

Pour aller plus loin

- Le site de la région centre val de loire
- En Eure et loir

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

Le Règlement Local de Publicité

L'obligation d'élaborer un RLP conjointement au PLU est supprimé

Prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat

Entrée de l'habitat léger dans le droit commun
- résidences mobiles ou démontables

la planification, service transversal au centre de multiples politiques

- Implication de l'ensemble des services de la DDT
- Implication des autres services de l'État
- / exemple : L'urbanisation limitée
- fondement de l'urbanisme avec les objectifs fixés pour les doc d'urba ? Le L 101-2
- Des Thématiques multiples => services multiples
- pour un meilleur projet de territoire

Ministère du Logement et de l'Habitat durable

Des études pour construire et harmoniser le dire de l'État

- Des publications disponibles sur inter@
 - Plaquettes : TVB (*), éolien(*), GES(*), PLUi, SCoT...
à venir : limitation de la consommation d'espace
 - Densification autour des gares (intra@)
 - Zones d'activité (à reprendre ou à valoriser), rétention foncière...
- Des doctrines
 - Identification des zones humides
- Des outils
 - Grille sur la bonne prise en compte des GES
 - Grille sur la densification

FIN
Merci de votre
attention