

ZAN-scope



Contribuer au dialogue territorial

**Évaluer un document d'urbanisme dans l'objectif
Zéro Artificialisation Nette - ZAN**



*France Nature Environnement est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. C'est la porte-parole d'un mouvement de plus de 6 000 associations, regroupées au sein de 46 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer. **Agissez avec nous, rejoignez-nous sur fne.asso.fr.***

POURQUOI UN ZAN-SCOPE ?

On comprend mieux maintenant les conséquences de l'artificialisation des sols à grande échelle que connaît le pays depuis quelques décennies ; conséquences sur l'eau, l'agriculture, la biodiversité, la séquestration du carbone par les sols, ...

En France, petit à petit, la loi est venue mettre l'accent sur ce phénomène. L'objectif de zéro artificialisation nette du territoire à partir de 2050 nous fait maintenant passer du stade des recommandations à une obligation d'action.

Cette obligation amène à changer la façon d'aménager le territoire et d'abord à repenser la planification urbaine, schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU(i))

Même si le débat fait rage, tant sur l'objectif que sur la façon de l'atteindre, l'objectif ZAN est pour France Nature Environnement un levier à saisir.

Le ZAN-scope vise ainsi à aider les associations environnementales, voire les élus et acteurs des territoires à comprendre et s'impliquer positivement pour répondre à cet enjeu dans les SCoT et les PLU(i).

aaaa

La problématique en quelques chiffres

- plus de 19 000 ha artificialisés en 2022 en France métropolitaine, soit presque 2 fois la superficie de Paris
- 85% du territoire français exposé à un niveau élevé de pollution lumineuse
- 2 communes sur 3 exposées à au moins un risque naturel
- 1 habitant sur 4 exposé aux risques d'inondation

Constats et engagements internationaux

- *Feuille de route européenne de 2011 : objectif de « supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée »*
- *Programme de développement durable de l'ONU de 2015 : objectif n°11 sur l'urbanisme*
- *Rapport de 2019 de l'IPBES : l'artificialisation est une des principales causes d'érosion de la biodiversité*

SOMMAIRE

<u>Dans quels cas utiliser le ZAN-scope ?</u>	4
Objectif ZAN :	
<u>De quoi s'agit-il, comment mesurer les avancées et sur quel territoire ?</u>	5
<u>Comment utiliser le ZAN-scope ?</u>	8
<u>Le ZAN-scope en 5 Étapes</u>	10
<u>Fiches thématiques</u>	11
<u>Annexes</u>	63

DANS QUELS CAS UTILISER LE ZAN-SCOPE ?

Ce qu'est le ZAN-scope ?

C'est un outil pour :

- ✓ interroger un projet de document d'urbanisme - SCoT, PLU(i) - aux différents stades de son élaboration
- ✓ vérifier que les objectifs ZAN ont été définis selon les attendus juridiques
- ✓ bien cerner la qualité de ce projet de planification en matière de sobriété foncière selon les enjeux particuliers du territoire
- ✓ vous accompagner dans le décryptage de ce projet, depuis ses attendus jusqu'à sa traduction foncière
- ✓ vous aider à dialoguer avec la collectivité dès le lancement du projet, à suggérer des pistes d'amélioration
- ✓ et finalement à porter un jugement argumenté sur l'aspect sobriété foncière du projet et sa place dans la démarche vers l'objectif ZAN
- ✓ vous aider à construire votre réflexion, en vous proposant une liste de points de vigilance à analyser

Ce que n'est pas le ZAN-scope ?

Ce n'est pas un outil pour :

- x *interroger un projet de carte communale*
- x *analyser un projet d'aménagement ou de construction : le ZAN-scope porte sur la planification et pas sur l'urbanisme opérationnel*
- x *juger d'un projet de parc photovoltaïque ou d'éoliennes ou du tracé d'une ligne de TGV : France Nature Environnement met à votre disposition un Photoscope⁴, un Eoloscope terrestres, un Eoloscope offshore, ...*
- x *traiter du niveau de protection environnementale de telle ou telle zone particulière, par exemple concernant de espèces protégées (par contre la bonne intégration dans le document d'urbanisme de secteurs riches en biodiversité, ou marqués par divers risques naturels ou technologiques est bien sûr un enjeu du ZAN-scope).*

OBJECTIF ZAN : DE QUOI S'AGIT-IL, COMMENT MESURER LES AVANCÉES ET SUR QUEL TERRITOIRE ?

I. De la sobriété foncière à l'objectif ZAN

2000, loi SRU

Outre la question des logements sociaux pour laquelle cette loi est bien connue, le législateur s'est saisi de la problématique de l'étalement urbain en instituant comme pilier de la planification territoriale « la gestion économe des espaces naturels agricoles et forestiers) »

Cette loi prônait déjà la sobriété foncière comme un juste équilibre entre les besoins en logement, en infrastructures ou en activités économiques et la consommation des ENAF qui peut en découler.

Il s'agit certes d'un « équilibre » perfectible mais porteur d'une inflexion dans la politique d'aménagement des territoires replaçant la biodiversité, l'eau, la nature en ville au centre des préoccupations.

2021, loi Climat & Résilience

La notion de Zéro Artificialisation Nette est apparue de manière officielle avec le Plan biodiversité de 2018. Suite aux propositions de la Convention citoyenne, le ZAN a été inscrit comme un objectif à atteindre à l'horizon 2050 dans la loi Climat & Résilience.

Plutôt que d'éviter de façon absolue toute nouvelle artificialisation, elle signifie que, le cas échéant, cette dernière doit être accompagnée d'une désartificialisation équivalente ; on parle alors de renaturation.

En 2023, une loi qui modifie le dispositif ZAN

La loi de juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux modifie le dispositif ZAN et les échéances.

2. Définitions et méthodes de mesure

La loi de 2021 distingue deux périodes.

1. Consommation d'ENAF sur 2021-2031

Durant la période 2021-2031, les objectifs de réduction sont calculés sur la base de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) identifiés dans les documents d'urbanisme, rapportée à la consommation réelle de ces ENAF, observée au cours des dix années précédentes.

Calculer la consommation d'ENAF : les fichiers fonciers

Actuellement, on ne dispose de façon générale sur tout le territoire que d'informations sur les changements de destination de parcelles cadastrales tels qu'enregistrés chaque année pour un usage fiscal. Ces fichiers fonciers servent donc de référentiel national pour mesurer la consommation d'ENAF.

« L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. »¹

Renaturation d'un sol ou désartificialisation

Elle consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé (article [L101-2-1](#) du code de l'urbanisme).

Trouver des informations sur la consommation d'ENAF

Cette [application en ligne](#)² fournit les informations sur la base de ce référentiel pour chaque niveau de territoire (national ; régional ; intercommunal ; communal) :

- la consommation d'ENAF durant la période 2011-2020 à l'échelle territoriale recherchée (donnée indispensable pour le ZAN) ;
- une simulation de trajectoire de consommation d'espaces en « testant » des pourcentages de réduction de cette consommation sur la période 2021-2031 (donnée utile pour fixer les objectifs intermédiaires du ZAN et définir un projet de territoire les respectant)

Cette même application donne aussi des informations tirées de l'OCSGE sur l'artificialisation pour les dernières années. Voir page suivante

1 Code de l'Urbanisme, Art. L. 101-2-1.

2 Voir le [Portail de l'artificialisation des sols - consommation d'espace](#)

2. Artificialisation nette à partir de 2031

A partir de 2031, la consommation des ENAF identifiés dans ces documents ne sera plus la référence pour ces calculs mais ce sera l'"artificialisation nette" (le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée (article [L101-2-1](#) du code de l'urbanisme). Ce solde est évalué au regard des définitions suivantes.

- Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;
- Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Cette définition restait difficilement applicable faute de précision et surtout d'échelle de surface à considérer. Un décret est donc intervenu en novembre 2023 sous la forme d'une nomenclature (voir page suivante) utilisée par le référentiel OCcupation du Sol Grande Échelle (OCSGE).

Calculer l'artificialisation nette : le référentiel OCSGE

Élabore par l'institut national de l'information Géographique et forestière (IGN), l'OCSGE devrait couvrir l'ensemble du territoire en 2025. Il sera actualisé à intervalles réguliers, tous les 3 ans.

Ce système d'information géographique (SIG) indique la couverture du sol selon 14 catégories et son usage selon 17 catégories³. Par comparaison entre deux millésimes, OCSGE mettra en évidence toute artificialisation et inversement toute renaturation sur la base de la nomenclature ZAN.

3. ... et sur le terrain ...

De nombreux territoires ont développé des MOS (Mode d'occupation du sol) qui s'apparentent à l'OCSGE mais sans être construits de manière uniforme entre les divers territoires.⁴ Dans l'idée de réduction de la consommation d'espace ou de l'artificialisation, plus que l'instrument de mesure, c'est la cohérence entre la mesure sur le passé et celle prévue pour le futur.

3. De la France entière à la commune ?

L'inscription dans l'Objectif ZAN au travers d'une sobriété foncière renforcée passe donc maintenant par une réglementation nationale à appliquer par les collectivités sur leurs territoires mais de manière descendante dans les documents de planification.

Régions - Les schémas régionaux fixent :

- une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050,
- un objectif régional de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années.

Calendrier : avant le 24 novembre 2024.

Annexe à l'article R 101-1 du Code de l'urbanisme	
a r t i f i c i a l i s é	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.
n o n - a r t i f i c i a l i s é	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.
Le seuil de surface est de 50 m ² pour la 1° ligne, de 2500 m ² pour les 9 autres Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir de 5m de large. Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de 25% du couvert végétal est arboré..	

Schémas régionaux selon les régions :

- outre-mer : SAR : schéma d'aménagement régional, défini à l'Art. [L4433-7](#) du CGCT
- Corse : PADDUC- plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, défini à l'Art. [L4424-9](#) du CGCT
- Île-de-France : SDRIF - schéma directeur de la région Île-de-France, défini à l'Art. [L123-1](#) du Code de l'urbanisme
- autres régions : SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, défini à l'Art. [L4251-1](#) du Code général des collectivités territoriales- CGCT

3 Voir le [Portail de l'artificialisation des sols - mesurer l'artificialisation](#)

4 [MOS Du ciel à la carte](#) : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Cahier n°168, décembre 2013

Territoires de SCoT - Un SCoT construit à l'échelle de territoires de taille très variée définit la stratégie de développement et de gestion économe de l'espace pour les entités de son territoire en prenant en compte les objectifs et en compatibilité avec les règles énoncés par le Schéma régional.

Calendrier : avant le 24 février 2027

Communes ou EPCI - Un Plan Local d'Urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi), ou à défaut une Carte Communale (CC) est la véritable cheville ouvrière de la planification dans le cadre de son SCoT ou à défaut directement du schéma régional.

Calendrier : avant le 24 février 2028 sinon aucune autorisation d'urbanisme ne peut plus être délivrée par la collectivité.

Une nouvelle façon de planifier

Le ZAN apparaît d'abord comme un objectif quelque peu comptable pour lequel il convient de :

- partager des définitions communes ;
- disposer d'un instrument de mesure fiable, précis et commun ;
- comprendre quels territoires et documents de planification sont concernés et la façon de les articuler ;
- réfléchir à la réalité locale, au-delà de la planification.

Mais, le ZAN dépasse cette simple question comptable, c'est un objectif réaliste qui conduit à

- construire, via plus d'intelligence collective, un projet de territoire dans une enveloppe foncière limitée pour répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques

et ainsi à

- penser et réaliser l'aménagement du territoire autrement.

De la planification à la réalité locale ?

La réalité est finalement souvent assez différente de la planification, en général moins consommatrice ou artificialisante que planifié. Deux grandes raisons à cela :

- très généralement, les ambitions à 10 ou 20 ans des SCoT et PLU(i) sont bien exagérées, appuyées sur le slogan de l'"attractivité" et comme si la population française augmentait toujours au rythme rapide des années 50 ou 60 !
- parfois, parce qu'il peut être facile et électoralement plutôt payant d'afficher de telles ambitions mais bien difficile de les réaliser le moment venu face aux coûts et aux pressions diverses.

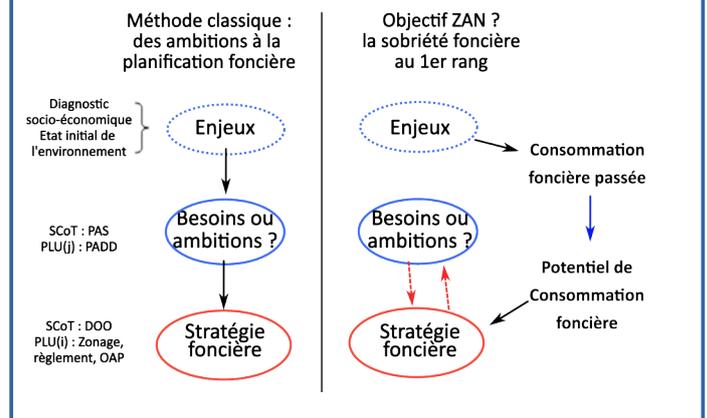
Et parfois inversement !

Le risque existe alors que des expédients viennent alors remplacer tant bien que mal une planification prospective sérieuse : par exemple un PLU en manque d'espace peut utiliser des procédures de déclaration de projet⁵ successives, sans concertation et véritable enquête publique, qui lui permettent d'urbaniser plus que prévu initialement.

Rapport triennal sur la consommation foncière

Un rapport doit être débattu tous les 3 ans au sein du conseil municipal si la commune est dotée d'un PLU ou d'une Carte Communale sur l'effectivité des mesures de lutte contre l'artificialisation (donc à partir de août 2024)⁶.

Une nouvelle façon de planifier



Planification en général trop généreuse :

Le CEREMA⁷ indique que parmi 12 000 communes ayant un PLU en vigueur, ces PLU organisent 62 000 zones à urbaniser (AU) potentiellement consommatrice d'ENAF pour leur développement.

Parmi ces zones, 45 000 sont totalement vides soit 145 000 ha ; et on peut encore y rajouter 10 000 autres zones faiblement bâties mais prévues sur 81 500 ha.

En réalité, ces mêmes communes consomment de l'ordre de 14 000 ha /an, mais seulement 13% de cette consommation intervient dans les zones AU soit 1 800 ha /an. Rapportée aux surfaces disponibles planifiées, ces communes disposent de 80 années devant elles au rythme de consommation actuel, et si ce rythme est divisé par 2, de 160 ans.

⁵ Voir Glossaire

⁶ Article L2231-1 du CGCT créé par l'article 206 de la loi de 2021

⁷ CEREMA, [Consommation d'espaces et documents d'urbanisme](#), Novembre 2023

COMMENT UTILISER LE ZAN-SCOPE ?

Que faire lorsqu'une collectivité élabore un SCoT ou un PLU qui détermineront la future artificialisation des sols ?
Quels documents et informations réunir ?

Quelles questions se poser ?

Le **ZAN-scope** vous donne les clés d'analyse pour construire votre positionnement au long de l'élaboration de ce document tout en faisant des propositions constructives, puis l'affirmer lors des commissions puis de l'enquête publique préalable à son approbation, et éventuellement au delà.

Une démarche en 5 Étapes + 1 :

- **Étape préalable : S'informer, organiser sa participation et demander à être associé**
- **Étape 1 : Analyser la situation du territoire (notamment son artificialisation)**
- **Étape 2 : Critiquer le projet de développement**
- **Étape 3 : Critiquer sa traduction foncière**
- **Étape 4 : Au final, ZAN : un peu, beaucoup, pas du tout ?**
- **Étape 5 : Préparer la suite**

25 fiches thématiques pour comprendre

- **explications** sur les différents sujets abordés
- **points de vigilance** distinguant SCoT, PLUi ou PLU⁸
- **ressources documentaires** et **sources de données**
- **exemples** et **focus** sur certaines notions

3 grilles de points de vigilance pour noter

Pour noter vos remarques avec leur référence, téléchargez la grille qui convient :

- la [grille SCoT](#)
- la [grille PLUi-PLU++](#)
- la [grille PLU modestes](#)

Ex pour un SCoT :

Étape 2-2-1 l'évolution des résidences secondaires est-elle planifiée ?	DOO p.68 le tableau évoque le Nb de logts supplémentaires attendus. Un Nb basé uniquement sur le desserrement des ménages sans rapport avec les résidences secondaires pourtant nombreuses dans le territoire ?
--	---

+ 4 annexes pour compléter

1. le cadre juridique : que doit contenir un SCoT ou un PLU(i), et la hiérarchie des normes
2. où trouver d'autres informations pour compléter celles donnée par la collectivité ?
3. quelques guides méthodologiques
4. un glossaire

+ 2 documents pour se placer dans le contexte

1. [les raisons qui poussent à réduire l'artificialisation](#)
2. [les débats sur l'Objectif ZAN](#)

[#6.3.Développement des infrastructures et des équipements|outline](#)

⁸ Les Points de vigilance en gras sont ceux qui ont été évoqués dans **Objectif ZAN : FNE entre dans le jeu**

Le détail des 5 Étapes

ÉTAPE PRÉALABLE : S'INFORMER, ORGANISER SA PARTICIPATION ET DEMANDER À ÊTRE ASSOCIÉ

Avant de se lancer dans l'analyse d'un projet de document d'urbanisme, il est conseillé de chercher à s'informer et de s'organiser, y compris avec la collectivité.

→ [fiche Étape 1](#)

ÉTAPE 1. ANALYSER LA SITUATION DE MON TERRITOIRE

COMPRENDRE

Quelle information utiliser selon le moment où vous intervenez ?

- au fil de l'élaboration du document, avant son arrêt
En participant aux réunions publiques ou aux réunions de personnes publiques associées (PPA) durant cette 1^{ère} phase d'élaboration du document, vous accédez à une information en train de se construire.

- après l'arrêt du SCoT ou du PLU(i)
(par exemple en vue de la CDPENAF ou de l'enquête publique), consultez
pour un SCoT :
les annexes du SCoT
pour un PLU(i) :
le rapport de présentation

Et s'il s'agit d'une révision de SCoT ou PLU(i) et non d'une 1^{ère} élaboration, procurez-vous le document en vigueur, vous pourrez ensuite en tirer les leçons au cours des 2 Étapes suivantes [Étape 2 fiches 5](#) et [Étape 3 fiches 5](#)

Comment mener l'analyse ?

Phase 1.1 : Repérer les enjeux / sols notamment :

- le rythme d'artificialisation passée [fiche 1](#)
- l'enveloppe urbaine et le gisement foncier [fiche 2](#)
- les enjeux environnementaux dont les services écosystémiques des sols ? [fiche 3](#)

Phase 1.2 : Analyser la situation et l'évolution de l'habitat :

- pour les SCoT, PLUi et PLU :
 - résidences principales ? [fiche 4](#)
 - résidences secondaires ? [fiche 5](#)
 - logements vacants ? [fiche 6](#)
 - renouvellement du parc ? [fiche 7](#)
- pour les SCoT et PLUi : géographie de l'habitat [fiche 8](#)

Phase 1.3 : Idem pour les activités économiques, les infrastructures et équipements :

[fiche 9](#)

REMARQUE : SI VOUS INTERVENEZ APRÈS LE DÉBAT SUR LE PAS OU LE PADD, VOUS POUVEZ SAUTER CETTE ÉTAPE, ALLER DIRECTEMENT À L'ÉTAPE SUIVANTE ET VOUS REVIENDREZ DANS L'ÉTAPE 1 EN TANT QUE DE BESOIN.

ÉTAPE 2. CRITIQUER LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT

ÉVITER

Quelle information utiliser selon le moment où vous intervenez ?

- au fil de l'élaboration du document, avant son arrêt
Avant le débat sur le projet (PAS ou PADD), comme dans l'Étape précédente.
Après ce débat, consultez le PAS ou le PADD débattu.

- après l'arrêt du SCoT ou du PLU(i)
(par exemple en vue de la CDPENAF ou de l'enquête publique), consultez
pour un SCoT :

- le projet d'aménagement stratégique PAS
- dans les annexes notamment :
 - l'évaluation environnementale ;
 - les justifications des choix

pour un PLU(i) :

- le projet d'aménagement et de développement durables PADD
- dans le rapport de présentation notamment :
 - les choix retenus et leurs justifications

Comment mener l'analyse ?

Le développement envisagé pour le territoire répond-il raisonnablement à ses enjeux et de façon à éviter au mieux la consommation de nouveaux espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) ?

Phase 2.1 : Quel développement pour le territoire ?

- Selon 3 thèmes :
 - habitat ? [fiche 1](#)
 - économie ? [fiche 2](#)
 - infrastructures et équipements ? [fiche 3](#)
- En vérifiant
 - la cohérence entre ces 3 thèmes [fiche 4](#)
 - les leçons tirées du document précédent [fiche 5](#)
 - pour SCoT et PLUi : l'adaptation de l'armature urbaine au territoire [fiche 6](#)

Phase 2.2 : Et quel rapport aux territoires voisins ?

- concurrence ou synergie ? [fiche 7](#)

ÉTAPE 3. CRITIQUER LA TRADUCTION FONCIÈRE DU PROJET

RÉDUIRE-COMPENSER

Quelle information utiliser selon le moment où vous intervenez ?

- au fil de l'élaboration du document, avant son arrêt

Le débat sur le projet (PAS ou PADD) a dû avoir lieu, donc consultez le PAS ou le PADD débattu.

Mais aussi, pour un SCoT, les présentations du DOO et pour un PLU(i) celles du zonage, des OAP et du règlement.

- après l'arrêt du SCoT ou du PLU

(par exemple en vue de la CDPENAF ou de l'enquête publique), consultez

Pour un SCoT :

- le projet d'aménagement stratégique PAS
- le document d'orientations et d'objectifs DOO
- et dans les annexes notamment :
 - l'évaluation environnementale ;
 - les justifications

Pour un PLU(i) :

- le projet d'aménagement et de développement durables PADD
- les orientations d'aménagement et de programmation OAP
- le règlement
- dans le rapport de présentation, notamment :
 - les dispositions qui favorisent l'intensification urbaine
 - la justification les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

Comment mener l'analyse ?

La stratégie foncière est-elle économe en consommation de nouveaux ENAF ? Cette dernière est-elle en partie compensée.

Phase 3.1 : Vérifier si les leçons du passé ont été tirées

fiche 1

Phase 3.2 : Approfondir deux domaines délicats situés en partie hors milieu urbain

- localisation et foncier prévus pour les activités économiques ?
- idem pour infrastructures et équipements ?

fiche 2

fiche 3

Phase 3.3 : Intégrer l'habitat pour une analyse d'ensemble de l'urbanisation prévue

Les dispositions pour réduire de façon optimale la consommation d'espaces sont-elles prises pour :

- le renouvellement urbain ?
- les extensions d'urbanisation ?
- des dispositions concernant la renaturation sont-elles envisagées pour compenser l'artificialisation ou la consommation d'espace ?

fiche 4

fiche 5

fiche 6

ÉTAPE 4. FINALEMENT LE ZAN : UN PEU, BEAUCOUP, PAS DU TOUT ?

CONCLURE

Le projet de développement et sa stratégie foncière ont été analysés dans le détail, il est temps de revenir sur les conclusions et d'élargir le champ à la bonne prise en compte des services écosystémiques des sols.

→ **fiche Étape 4**

ÉTAPE 5. PRÉPARER LA SUITE

Comment passer de la planification à la réalité locale ?

Le ZAN-scope vous invite aussi à préparer la suite.

→ **fiche Étape 5**

FICHES THÉMATIQUES

N°		pages
	<u>ÉTAPE PRÉALABLE S'INFORMER, ORGANISER SA PARTICIPATION ET DEMANDER À ÊTRE ASSOCIÉ</u>	12
	<u>ÉTAPE 1. ANALYSER LA SITUATION DE MON TERRITOIRE</u>	16
1	<u>rythme d'artificialisation passé</u>	17
2	<u>enveloppe urbaine et gisement foncier</u>	19
3	<u>enjeux environnementaux dont services écosystémiques des sols</u>	20
4	<u>habitants et résidences principales</u>	21
5	<u>résidences secondaires</u>	25
6	<u>logements vacants</u>	27
7	<u>renouvellement du parc</u>	28
8	<u>documents multi-communaux SCoT-PLUi : géographie de l'habitat</u>	30
9	<u>économie, équipements et infrastructures dans et autour du territoire</u>	31
	<u>ÉTAPE 2. CRITIQUER LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT</u>	33
1	<u>développement / habitat</u>	34
2	<u>développement / économie</u>	41
3	<u>développement / infrastructures et équipements</u>	43
4	<u>cohérence du projet entre habitat, économie, équipements et infrastructures</u>	44
5	<u>leçons à tirer du projet porté par le document précédent</u>	45
6	<u>SCoT et PLUi : armature urbaine</u>	46
7	<u>concurrence ou synergie avec les territoires voisins</u>	47
	<u>ÉTAPE 3. CRITIQUER LA TRADUCTION FONCIÈRE DU PROJET</u>	48
1	<u>leçons de la stratégie foncière du document précédent</u>	49
2	<u>localisation et foncier prévus pour les activités économiques</u>	50
3	<u>localisation et foncier prévus pour les infrastructures et les équipements</u>	52
4	<u>renouvellement urbain</u>	53
5	<u>extensions d'urbanisation</u>	55
6	<u>renaturation</u>	58
	<u>ÉTAPE 4. FINALEMENT LE ZAN : UN PEU, BEAUCOUP, PAS DU TOUT ?</u>	60
	<u>ÉTAPE 5 PRÉPARER LA SUITE</u>	62

ANNEXES

1	<u>le cadre juridique : SCoT - PLU -Hiérarchie des normes?</u>	62
2	<u>où trouver les informations nécessaires ?</u>	66
3	<u>guides méthodologiques</u>	67
4	<u>glossaire</u>	68

ÉTAPE 0 S'informer, organiser sa participation et demander à être associé

PLU(i)
et
SCoT

1. QUAND ET SUR QUOI INTERVENIR ?

- Le plus tôt possible
- En vérifiant que toutes les informations sont bien sur la table
- En posant les bonnes questions au bon moment
- En faisant des suggestions s'appuyant sur des exemples, concernant le fond mais aussi les modalités de la concertation

Bref, en cherchant à favoriser un dialogue constructif avec tous les interlocuteurs, « dans un contexte d'intelligence collective »⁹.

Ainsi, sur la **question du ZAN** qui inquiète certains élus, une action non pas de médiation (ce n'est pas le rôle de FNE) mais de renforcement de la concertation (par ex. sur l'objectif de densification difficile à faire passer, ...) peut présenter beaucoup d'intérêt.

a) Vous êtes une association agréée, demandez à être associée dès le début de la procédure

Votre statut vous permet de participer de façon plus active et surtout plus reconnue.

Quand et comment ?

Les réunions de Personnes Publiques Associées (PPA) rassemblent les diverses administrations et institutions officielles concernées (de la DDT(m) au parc régional, de la CCI à la chambre d'agriculture, ...), ce sont ces réunions auxquelles il faut être intégré comme Personne Publique Consultée et pas seulement aux réunions publiques ou limitées aux seules associations.

Votre statut vous permet de participer de façon plus active et surtout plus reconnue.

Et ce dès la phase de diagnostic qui sert à repérer les enjeux à partir duquel sera construit le PADD du PLU(i) ou le PAS du SCoT et qui viendront justifier les ambitions du projet.

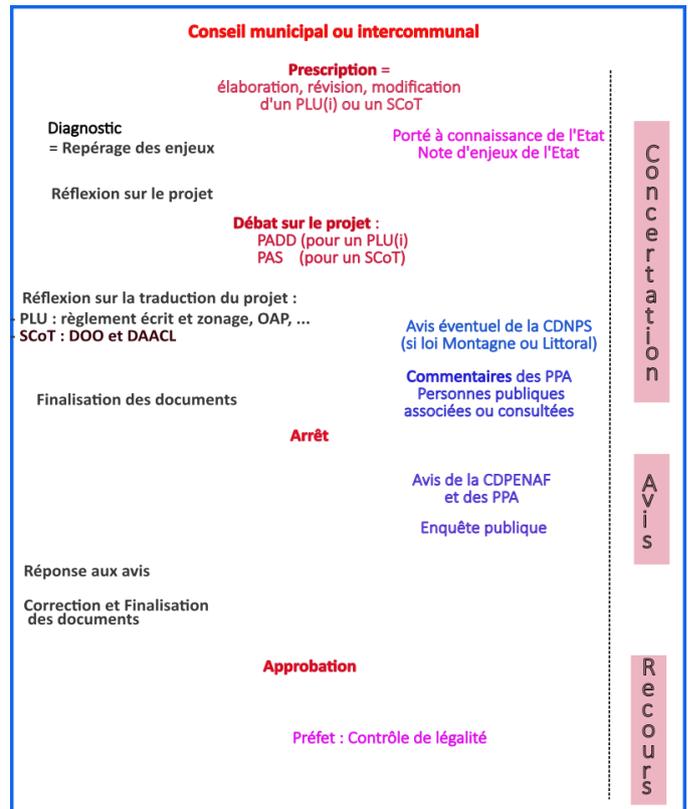
b) Il n'est jamais trop tard ... vous n'intervenez qu'au stade des commissions

FNE est représenté dans la **commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** qui, après l'arrêt et avant l'enquête publique, donne des avis simples sur la consommation d'espace donc sur la sobriété foncière

Le ZAN-scope est un outil d'analyse du projet dans le domaine principal de compétence de la CDPENAF.

Dans les zones de montagne ou de littoral, la **commission départementale Nature Paysage et Sites (CDNPS)** doit également être consultée et, là aussi, les questions de sobriété foncière ont toute leur place.

Calendrier habituel d'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i)¹⁰



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-1 demander à être invité aux réunions organisées par la collectivité avec les PPA comme « Personne Publique Consultée » dès la prescription du SCoT ou PLU(i).

Exemple de courrier :

« ... En qualité de président-e de France Nature Environnement de ..., association de protection de l'environnement agréée (article L.141-1 du code de l'environnement), j'ai l'honneur de vous demander que notre association soit consultée pour l'élaboration de votre SCoT conformément à l'article L.132-12 ou PLU / PLUi conformément à l'article L.132-13 du code de l'urbanisme.

Je vous remercie de bien vouloir inviter notre représentant (Mme / M ...) lors des réunions rassemblant les diverses personnes publiques associées. ... »...

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-2 association locale, renseignez-vous auprès de la fédération départementale pour contacter son représentant dans cette ou ces commissions.

⁹ Pour reprendre les termes de la Fédération des SCoT en juin 2022.

¹⁰ Attention, il existe des procédures de révision allégée ou de modification dans lesquelles ces Étapes sont très largement simplifiées : voir à la fin de cette fiche

c) ... ou lors de l'enquête publique

Le dossier pour **l'enquête publique** comprend les avis des PPA (personnes publiques associées) : des informations et surtout des réflexions bien utiles et complémentaires au travail mené par l'association.

Le dossier comprend également l'avis de la **MRAe (Mission régionale de l'autorité environnementale)** qui soulève souvent bien des questions y compris sur la relative sobriété foncière du projet. Questions, donc avec demande de réponse, et non pas jugements définitifs : il faut lire avec attention ces documents souvent pleine de nuances.

Envoyer un avis au commissaire enquêteur mais aussi le rencontrer, c'est la meilleure façon pour faire passer interrogations et avis.

Outre sur le fond du projet, l'avis de la commission d'enquête porte sur la qualité de la concertation. Une participation active d'une association à la concertation préalable donne donc du poids à son avis auprès de la commission d'enquête. En cas de recours, la forme prise par la concertation peut aussi être mobilisée.

2. S'INTERROGER SUR LE TERRITOIRE CONCERNÉ

Une réflexion à deux niveaux :

1. le SCoT ou le PLUi porte-t-il sur une (ou des) intercommunalité porteuse de sens en termes de développement ?
Politiquement sensible, cette question ne recevra sans doute pas de réponses de la collectivité car remettant en cause la géographie intercommunale.
2. le SCoT, le PLUi ou le PLU tient-il compte de la planification dans les territoires voisins ?

Question à soulever dès le début du processus car elle interfère avec les résultats de cette planification mais aussi avec les modes de concertation à ses différentes Étapes.

La loi fixe le cadre géographique dans lequel sont établis les documents de planification intercommunaux.

Reste à vérifier leur cohérence en termes de géographie humaine et par rapport à l'environnement et la biodiversité.

Cohérence / géographie humaine ?

La géographie des EPCI n'est pas toujours d'une grande rationalité. Histoire, relations personnelles entre élus, rivalités entre villes, opportunités, ... jouent souvent un rôle aussi important que des raisons vraiment géographiques de type bassin de vie ou d'emploi.

Un territoire de SCoT peut par exemple abriter une population dont une part très importante travaille dans le SCoT voisin, ou bien y fait ses achats, ... ou inversement.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-3 lors de l'enquête publique, ne pas attendre la fin de l'enquête pour rencontrer le Commissaire-enquêteur. Lui envoyer ensuite un avis écrit conforte une discussion orale



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-4 vérifier que la concertation s'est bien déroulée au minimum selon la prescription

EPCI et documents d'urbanisme

PLUi : sauf en cas d'EPCI comptant au moins 50 communes, ils sont forcément établis sur un EPCI¹¹.

SCoT : suite à la loi ELAN, l'ordonnance du 17 juin 2020 élargit le périmètre du SCoT ; il doit maintenant être conçu à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi (avec une insistance sur ce dernier périmètre géographique qui n'est pourtant pas vraiment défini sauf par des travaux d'étude), voire d'un « bassin de mobilité ». Il est piloté par un syndicat mixte regroupant plusieurs EPCI, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain, un parc naturel régional, ou plus souvent un EPCI.

Dans le cas particulier du Grand Paris, aucun EPCI ne constitue un bassin de vie ou un bassin d'emploi, l'ensemble constitue peut-être un bassin de mobilité.

Cohérence / environnement et biodiversité ?

La nature fait heureusement abstraction des limites administratives fixées par nos sociétés humaines. La trame verte, bleue et noire (TVBN) et les continuités écologiques définies dans les documents régionaux traversent les limites des SCoT et PLU(i). Leur respect est important, mais elles ne peuvent guère constituer un élément de base pour définir ce territoire de planification.

11 contrairement aux premiers PLUi qui pouvaient ne concerner qu'un groupe de communes volontaires indépendamment de leur EPCI - de plus l'appartenance à un EPCI n'est obligatoire que depuis la loi NOTRe du 7 août 2015.

a) PLU ou PLUi ?

L'État suggère depuis de nombreuses années aux communes de passer du stade PLU au stade PLUi mais avec un succès très variable selon les régions.

Pourtant, entre autres qualités, un PLUi se préoccupe de répartir entre les communes la réponse aux besoins de l'ensemble du territoire en évitant (ou tentant d'éviter) la concurrence entre elles. Il donne plus de chances d'arriver à une sobriété foncière et ainsi de mieux inscrire la trajectoire du territoire dans l'objectif ZAN.

b) SCoT ?

Le risque existe que le territoire ne soit défini que par défaut, pour un **nouveau SCoT** simplement en bouchant un trou entre des SCoT existants, et dans le cas de **révision de SCoT existant**, par fusion de deux anciens territoires de SCoT ou plus simplement d'élargissement du territoire à des communes ou EPCI voisins qui n'étaient pas couverts.

c) InterScot ?

Des réflexions entre territoires de SCoT voisins sont parfois organisées voire instituées. Sûrement une bonne pratique pour mieux traiter par exemple des questions de mobilité, mais, aussi en matière de sobriété foncière, un bon outil pour éviter tout doublon inutile et consommateur d'espace.

3. COMMENT PARTICIPER ?

a) Travailler à améliorer la concertation prévue

Discuter les modalités de concertation prévues est tout à fait envisageable, mais mieux vaut le faire avant que ne soient apparues les inévitables premières tensions sur le projet.

Travailler à l'acceptabilité sociale du futur projet ne veut pas dire à l'acceptation du projet des élus ; c'est au contraire, proposer une véritable concertation dépassant l'information descendante et l'écoute polie des avis au cours des réunions publiques en organisant un véritable engagement des élus à répondre aux controverses soulevées par les diverses parties prenantes.

Puis vérifier que leur projet est bien en phase avec la vision du progrès telle que portée par les habitants.

Question méthode, si la responsabilité de la concertation revient à la collectivité, cela n'empêche pas de proposer de participer à son animation auprès des habitants, par ex. dans l'esprit d'une fresque du ZAN, ...

L'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) dure plusieurs années, organiser à mi-chemin du processus un moment de réflexion au sein de l'association et si possible avec les élus, sur la qualité de la concertation déjà réalisée peut apporter beaucoup. Le bon moment peut être après la concertation autour du diagnostic et avant le débat sur le PAS du SCoT ou le PADD du PLU(i).

Enfin, lorsque des instances de concertation existent, par exemple Conseil de développement dans un EPCI, suggérer leur implication organisée.

Point de vigilance / PLU

Étape 0-5 *PLU et non PLUi : demander pourquoi la solution d'un PLUi n'a pas été choisie, et, en tout cas, si elle a été discutée*

Point de vigilance / PLU

Étape 0-6 *PLU : demander comment les enjeux des communes voisines seront pris en compte ? (suggérer de se baser sur les enjeux relevés dans les PLU voisins récents et dans le SCoT)*

Point de vigilance / SCoT

Étape 0-7 *le territoire de ce nouveau SCoT est-il cohérent : particulièrement en termes d'emplois, de mobilité, de services à la personne*

Point de vigilance / SCoT

Étape 0-8 *l'évaluation u ou des SCoT en révision met-elle en évidence que l'ancien territoire s'est montré peu adapté (et éventuellement, le nouveau l'est-il plus ?)*

Point de vigilance / SCoT

Étape 0-9 *SCoT : demander quelle coopération a été instituée avec le ou les SCoT voisins, notamment sur les questions économiques ou les grands équipements*

Améliorer la concertation

Au delà de l'objectif d'une participation la plus importante possible des habitants qui est bien dans l'esprit des textes réglementaires, l'« argument de vente » auprès d'élus pour une amélioration de la concertation qu'ils avaient initialement prévue est double :

- Bénéficier des idées des habitants, associations, ... et pas seulement de celles du bureau d'étude et des élus et techniciens de la collectivité,
- Se donner, donner aux élus, quelques chances d'éviter des difficultés futures (bien sûr en dehors de celles inévitables liées au déclassement de parcelles urbanisables).

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-10 *si vous intervenez lors du lancement du projet :*

- s'appuyer sur la [charte de la participation du public](#)
- proposer une démarche d'acceptabilité sociale et non de marketing
- avec un rendez-vous à mi-chemin pour optimiser le processus de concertation
- vérifier au moins que l'intervention des instances habituelles de concertation s'il en existe sur le territoire est bien prévue

b) Rechercher les documents supérieurs

SCoT, que dit le Schéma régional ?

Quel que soit son nom (SRADDET, SAR, SDRIF, PAD-DuC¹²), le schéma régional fixe des objectifs que le SCoT doit prendre en compte et établit des règles auquel le SCoT doit être compatible.

Il convient donc de commencer par aller chercher les documents régionaux et repérer les éléments en rapport avec la sobriété foncière ou l'objectif ZAN.

PLU ou PLUi, que dit le SCoT quand il existe ?

Les principales informations sont situées dans le DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs) du SCoT qui porte des prescriptions et des recommandations sur le sujet de la consommation / artificialisation. Le PLU devra être compatibles avec les prescriptions et prendre en compte les recommandations.

Si le SCoT est un peu ancien, il a dû être évalué : un document à récupérer absolument pour mieux faire la part des enjeux réels et des ambitions de la planification.

Sans oublier tous les autres schémas ou plans qui s'imposent à divers degrés aux SCoT ou aux PLU.

En l'absence de SCoT, les objectifs et règles du schéma régional s'applique comme s'il s'agissait d'un SCoT.

c) Suggérer un processus d'élaboration limité dans le temps

L'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) dure au moins 3 à 4 ans, mais parfois bien plus longtemps. Dans ces cas, les données utilisées pour construire le projet sont souvent caduques au point de rendre peu raisonnable.

4. AUTRES PROCÉDURES

Les **procédures intégrées** permettent d'aller plus vite pour la réalisation de projets présentant un "*intérêt général majeur*" en faisant évoluer en une seule procédure les divers documents de planification concernés, par exemple : SRADDET, SDAGE, SAGE, ZPPAUP, AVAP, PVAP, PPRN, SRCE, PCAET, PLH, ...

La reconnaissance d'une "*raison impérieuse d'intérêt public majeur*" (RIIPM) peut venir se rajouter et ouvrir la possibilité de dérogation à la protection d'espèces protégées.

Les procédures de **déclaration de projet** permettent d'adapter un SCoT ou un PLU(i) existant en y intégrant un projet d'aménagement déclaré "*d'intérêt général*" mais non prévu lors de son approbation.

Ces procédures ne permettent pas une concertation aisée et se déroulent très vite rendant la participation associative bien difficile.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-11 dès le début, récupérer le document supérieur (Schéma régional pour un SCoT, SCoT s'il existe pour un PLU(i)).

La notion d'opposabilité

Rapport de conformité : les dispositions d'un document d'urbanisme doivent être strictement identiques à celles du document supérieur.

Rapport de compatibilité : ces dispositions ne doivent pas être de nature à remettre en question celles du document supérieur mais peuvent en différer quelque peu.

Prise en compte : ces dispositions peuvent ne pas respecter du tout celles du document supérieur, moyennant une justification appropriée.

Cf annexe 1 tableau "**Hierarchie des Normes**"

L'évaluation des SCoT¹³ : pourquoi et comment ?

- Mesurer la mise en application du SCoT en tant que document de planification qui porte un projet de territoire ;
- Évaluer l'application sur le territoire des orientations du SCoT ;
- Avoir une approche de l'efficacité de ces orientations en les comparant aux réalités observées sur le territoire ;
- Considérer ces orientations au regard des nouvelles exigences législatives et de l'émergence d'une nouvelle prise en compte d'enjeux.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 0-12 dès le début, demander que la collectivité s'engage à une mise à jour avant l'arrêt du document des données sur lesquelles s'appuie le projet

Procédures intégrées :

- PIL : PI pour le logement
- PIUTN : PI pour les UTN Unités touristiques nouvelles
- PIIE : PI pour l'immobilier d'entreprise
- PIGOU : PI pour les grandes opérations d'urbanisme
- PIORT : PI pour les opérations de revitalisation du territoire

¹² Voir page 7

¹³ Exemple de l'évaluation du SCoT de la CC du Briançonnais

ÉTAPE 1. ANALYSER LA SITUATION DE MON TERRITOIRE ?

Liste des fiches

N°		pages
1	<u>rythme d'artificialisation passé</u>	17
2	<u>enveloppe urbaine et gisement foncier</u>	19
3	<u>enjeux environnementaux dont services écosystémiques des sols</u>	20
4	<u>habitants et résidences principales</u>	21
5	<u>résidences secondaires</u>	25
6	<u>logements vacants</u>	27
7	<u>renouvellement du parc</u>	28
8	<u>documents multi-communaux SCoT-PLUi : géographie de l'habitat</u>	30

Depuis la loi SRU de 2020, un PLU(i) ou un SCoT doit analyser la consommation foncière passée dans l'objectif d'une plus grande sobriété¹⁴

La loi Climat & Résilience s'inscrit dans cette tradition mais elle donne des objectifs chiffrés **par grande période** : 2021-2031 puis 2031-20xx, et l'objectif pour la 1^o période réfère à la consommation sur les 10 années 2011-2020.

1. QUELLES SOURCES DE DONNÉES POUR LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE 2011-2020 ?

Chaque territoire développe sa propre pratique : source de données, période de référence car la méthode n'est pas imposée par les textes.

a) deux grandes méthodes a priori...

1. "Consommation" de parcelles année après année, disponible via 2 outils :

- **fichiers fonciers** produits au niveau national par le CEREMA
- **MAJIC** : même origine des données (fiscales) et quelques écarts de temporalité ou de classement mais pas de façon importante.

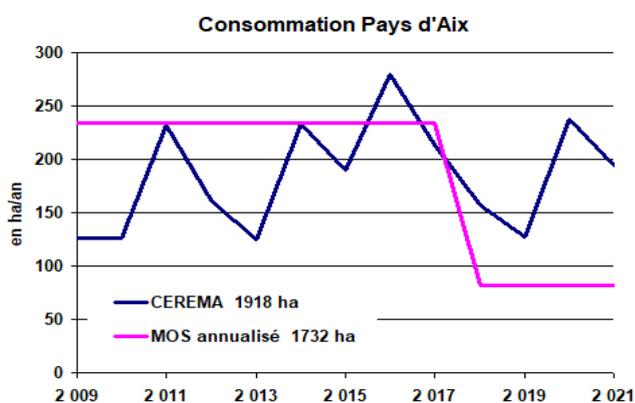
2. Cartographie fine : "**MOS**" **Mode d'occupation du sol** local : la différence entre 2 MOS successifs indique la consommation sur la période correspondante.

b)... et donc quelques problèmes potentiels illustrés par 3 exemples

Un 1^{er} exemple : PLUi du Pays d'Aix

MOS en 2009, 2017 et 2020. Comment estimer 2011-2021 ?

- pour les 6 années 2012 à 2017 : 6/9 de l'écart entre les MOS 2008 et 2017
- pour les 3 années suivantes, 2018 à 2020 : écart entre les 2 MOS de 2017 et 2020
- et pour 2021 : rajout de 1/3 de la valeur précédente.



Pourtant les données CEREMA montrent une grande variabilité de la consommation annuelle.

Donc 3 grandes questions :

1. Quelles sources de données pour 2011-2020 ?
2. Quelle efficacité de cette consommation foncière ?
3. Quelle évolution depuis 2021 à décompter du potentiel de consommation d'ici 2031 ?

Où trouver les informations ?

Dans le Diagnostic placé parmi les annexes du document arrêté, mais qui est souvent disponible bien avant l'arrêt, dans une forme encore provisoire.

Mesure de la consommation

Fichiers fonciers :

Le MTES propose un **diagnostic sur une commune ou un territoire** plus facile à utiliser que le recours au Portail de l'artificialisation des sols. Cette information a l'avantage d'être annuelle mais elle reste **bien incomplète et peu précise**.

MOS :

Analyse d'une couverture photographique aérienne répartissant les usages du sol selon une nomenclature souvent assez fine, mais pas tous les ans ! **et pas directement disponible pour les associations !**



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-1-1 la consommation d'espaces 2011-2021 est-elle clairement et correctement appréciée ? si écart important avec les données CEREMA, cet écart est-il expliqué ?

Un 2^d exemple : SCoT Rochefort Océan¹⁵

3 méthodes : Fichiers fonciers CEREMA, fichiers fiscaux + photo interprétation, OCS régionale

Bilan : consommation d'espace selon les 3 méthodes d'analyse

	CEREMA / fichiers fonciers 2010-2020	Analyse fichiers fiscaux/Photo interprétation 2006-2016	OCS Régionale 2010-2020
Total	253,5 ha sur 10 ans	258 ha sur 10 ans	268 ha sur 10 ans
Total /an	25,35 ha/an	25,8 ha/an	26,8 ha/an

Peu de différences malgré une temporalité un peu différente pour la 2^o méthode, et constat de la meilleure fiabilité de la 3^o

Un 3^o exemple : PLU de Biot (06)

CEREMA : 43 ha
MOS communal : 60 ha (hors routes, pistes cyclables, ...)
40% d'écart !

Deux explications possibles :

1. les photos aériennes datent de 2009, donc consommation sur 12 et non 10 ans
2. il pourrait s'agir en partie de constructions réalisées hors autorisation, donc non déclarées au cadastre.

14 Article L151-4 du Code de l'urbanisme pour les PLU(i), L141-15 pour les SCoT

15 SCoT Rochefort-Océan, [Analyse et justification de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers](#), p.10

2. QUELLE EFFICACITÉ DE LA CONSOMMATION 2011-2020 DE RÉFÉRENCE ?

Au delà de cette surface consommée, comprendre comment elle l'a été est essentiel pour réfléchir au futur. Cet exercice n'est pas toujours fait, ou de manière peu détaillée.

1° approche sommaire : répartir la consommation par destination (habitat, économie, équipements). Une donnée normalement disponible dans le diagnostic.

2° approche plus complète mais qui n'est pas imposée par les textes alors qu'elle serait bien utile : évaluer l'efficacité de cette consommation passée selon ses différentes destinations.

Mesurer l'efficacité de la consommation foncière

surface consacrée à l'habitat :

- à combien de ménages a-t-elle servi ?
- comment le marché immobilier a-t-il réagi, au profit de logements abordables ou de résidences secondaires ou encore de plus de vacance, ... ?
- quelle qualité des nouveaux aménagements ? ...

surface consacrée aux activités économiques :

- comment a-t-elle facilité le développement de l'emploi local ?
- quels services ont pu être (mieux ?) offerts à la population ?
- quelle sobriété foncière pour ces activités ? ...

surface consacrée à divers équipements :

- quelle réponse à des besoins réels ? ...

3. QUELLE PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DEPUIS 2021 ?

a) Arithmétique d'abord

Le document d'urbanisme en cours va être approuvé en 2025, 2026, ... La consommation depuis 2021 devra être retranchée du potentiel 2021-2030.

Elle est a priori connue avec la même méthode que pour 2011-2020 mais peut ne pas l'être pour les 2 dernières années, il faut donc raisonnablement prolonger la période connue sans faire l'impasse sur cette consommation.

b) Et si le potentiel de consommation restant est quasi nul ?

Le potentiel de consommation restant peut donc être faible voire nul ou même négatif.

Pour des communes qui, d'ici 2028, se trouvent dans ce cas-là et sont en train de réviser leur PLU(i) ou d'en élaborer une 1ère version, la loi du 20 juillet 2023 apporte la solution du "sursis à statuer"¹⁶.

Un exemple pour comprendre

Le projet de SCoT Aix-Marseille-Provence arrêté fait comme si la réduction de moitié était effective depuis 2021 et prévoit donc la poursuite de cette réduction sur la période post 2031. (graphique du haut)

Mais la réalité n'est évidemment pas celle-là, comme le confirment les données 2021 à 2023 du CEREMA qui, comme au niveau national, ne montrent qu'un léger fléchissement. (graphique du bas)

Si le SCoT porte effectivement les projets qu'il prévoit au delà de 2030, l'artificialisation sur les années post 2030 ne pourrait pas être réduite, mais au contraire, comparée à celle prévisible avant 2031.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

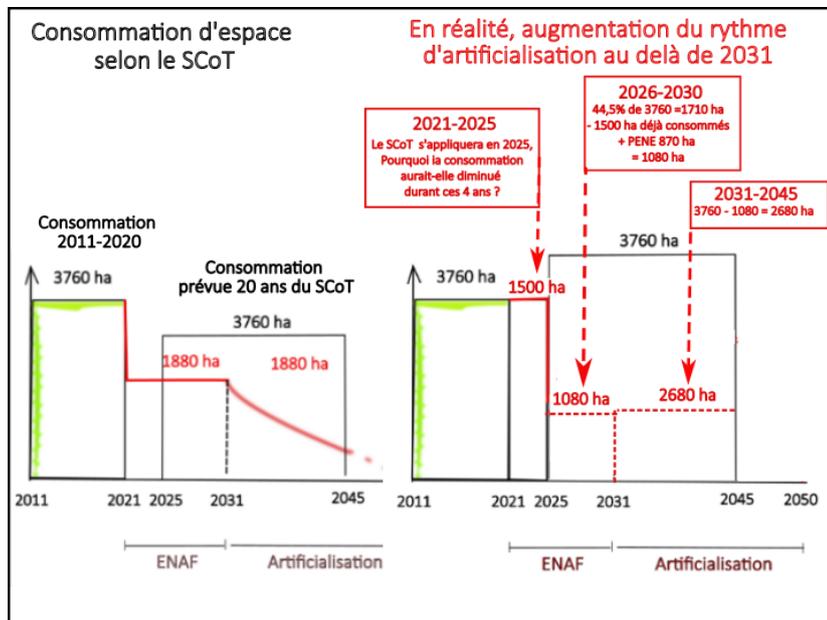
Étape 1-1-2 l'efficacité de la consommation passée d'espaces depuis 2011 a-t-elle été bien analysée ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-1-3 la consommation d'espaces depuis 2021 a-t-elle été prise en compte et bien évaluée ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-1-4 le rythme de consommation d'espaces s'est-il ralenti depuis 2021 ?



¹⁶ article 194 IV - 14 de la loi du 22 août 2021 modifié par la loi du 20 juillet 2023 :

"l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première tranche de dix années. "

Satisfaire les besoins ou les ambitions de développement suppose de mobiliser du foncier :

- au sein des **enveloppes urbaines**
- et/ou dans diverses **extensions**

1. ENVELOPPE URBAINE, TACHE URBAINE, ...

a) De quoi parle-t-on ?

Ces 2 synonymes définissent le périmètre à l'intérieur duquel on parlera de **renouvellement urbain, de densification, de recyclage foncier, ...** qu'il s'agisse d'habitat, d'économie, d'équipements ou d'infrastructures. Au passage, des ENAF (petits) peuvent aussi se trouver au sein de l'enveloppe urbaine..

Au delà de ce périmètre, il s'agira d'**extensions**, un nouvel étalement urbain que certains évoquent sous le doux vocable d'« *espace de développement urbain* »¹⁷.

b) Comment est définie cette enveloppe ?

Ce n'est pas l'ensemble des zones U ou AU du PLU(i) ou des PLU(i) existants mais seulement la zone **effectivement** urbanisée qu'il faut définir à partir d'une cartographie tenant compte de la réalité du terrain. La rigueur de cette définition est importante pour définir ce qui relève d'extensions et donc de « consommation d'ENAF ».

2. QUALITÉ DES ESPACES AU SEIN DE L'ENVELOPPE URBAINE

Sous réserve de leur disponibilité à l'échéance du document en projet, d'accessibilité, de proximité de services, d'absence de risques particuliers ou de corridors écologiques,... les espaces à densité d'occupation faible, les délaissés, voire les friches et les « dents creuses » seront mises à profit dans le PLU(i) ou le SCoT en cours d'élaboration.

Vient alors la question de la qualité des espaces concernés.

Au delà de la qualité des sols évoqués en **Étape 1-Fiche3 "enjeux environnementaux dont services écosystémiques des sols"**, tout espace « libre » n'en est pas pour autant à urbaniser :

- au-delà des espaces verts traditionnels, il faut aussi conserver ou développer la nature en ville,
- certaines friches possèdent un potentiel élevé de biodiversité et méritent plutôt d'être maintenues en espaces naturels.

Un SCoT devrait imposer un tel examen aux PLU et, à son niveau, se contenter des seules grandes friches industrielles rapidement mobilisables s'il en existe.

Point de vigilance / PLU(i)

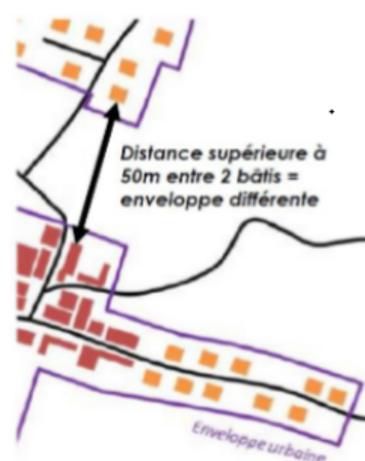
Étape 1-2-1 PLU(i) : en l'absence de réglementation générale, la méthode appliquée localement pour définir l'enveloppe urbaine n'est-elle pas trop permissive en englobant des sites qui sont plutôt en discontinuité ?

Définir l'enveloppe urbaine ?

Méthodes actuelles

un principe général (en deçà de x mètres autour des bâtis existants), mais :

- quid des grandes parcelles traversées par cette limite ?
- cette distance retenue autour d'un bâti existant est-elle de 15 m¹ ou de 25 m² ?
- à partir de quelle taille un regroupement isolé de plusieurs maisons est-il considéré comme hameau et donc classé dans l'enveloppe urbaine ?
- une enclave d'une taille minimale (2500 m² ?) au sein du bâti mais non aménagée doit être considérée comme hors enveloppe



1 : ex du SCoT du Haut-Jura,

2 : valeur couramment retenue par des DDT

Méthode à venir en 2031 et après ?

Le décret Nomenclature¹⁸ fixe à 2 500 m² minimum les surfaces à prendre en compte pour comptabiliser à partir de 2031 l'espace « artificialisé ».

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 1-2-2 la qualité des espaces considérés comme gisement foncier a-t-elle été analysée pour éviter une artificialisation délicate (pollution) ou mal venue (biodiversité, nature en ville, ...) ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 1-2-3 PLU(i) sous SCoT : si le DOO l'a prescrit aux PLU(i), vérifier que le diagnostic réalise un examen approfondi de la qualité des sols dans les secteurs qu'il destine à l'urbanisation.

¹⁷ Fédération des SCoT : [S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement](#), juin 2022

¹⁸ voir p. 6 Décret No 2023-1096 du 27 novembre 2023, figurant en annexe de l'article [R 101-1](#) du code de l'urbanisme

La troisième dimension (z) du ZAN (x, y) : les **Sols vivants**.

Cette fiche se place au niveau du diagnostic avant que le projet n'envisage concrètement son projet. Les effets de ce dernier, surtout à propos des PLU(i) qui localisent évidemment leurs intentions, seront étudiés dans l'Étape 3 : "**Critiquer la traduction foncière du projet**".

Enfin on reprendra la question dans l'Étape 4 "**ZAN : de l'approche comptable à une approche par la qualité de sols**".

Avec des termes parfois différents, on retrouve maintenant parfois ce thème en tête des PADD de PLU(i) ou de PAS de SCoT. Reste bien sûr à faire la part des mots et celle des engagements effectifs dans le zonage, le règlement et les OAP pour les PLU(i), dans le DOO pour les SCoT.

Les sols ont des qualités diverses ; investir pour développer les services que les plus prodigues rendent aux humains et plus généralement à la nature et réserver l'artificialisation à ceux qui soulèvent le moins d'enjeux sociaux et environnementaux devrait être maintenant le fil rouge d'un projet de document d'urbanisme.

Le diagnostic d'un projet reprend les éléments de trame verte, bleue, ... définis dans les documents supérieurs, l'ensemble des zones protégées à des degrés divers, des ZNIEFF aux zones Natura 2000, les arrêtés de biotope, etc. Le plus souvent, les diagnostics environnementaux dépassent et heureusement le simple rappel des ces éléments. Toutefois ils ne portent que très rarement sur les sols à proprement parler, mais plutôt en général sur la biodiversité qu'ils accueillent ou permettent.

Le diagnostic se doit donc d'aller plus loin notamment pour les PLU(i) dans l'observation de la qualité à proprement parler des sols au-delà de la biodiversité qu'ils supportent.

Services écosystémiques rendus à la nature et aux humains :

Dans le désordre :

- stockage de carbone
- support indispensable d'une biodiversité grouillante
- rétention et fourniture de nutriments aux organismes vivants
- support physique stable pour les végétaux
- stockage, recyclage et transformation des matières organiques
- rétention et circulation de l'eau
- filtrage et dégradation des polluants
- ...

et plus directement pour les humains :

- bien des apports en termes de qualité de vie

Des expériences qu'il faudrait développer ...

- secteurs plutôt agricoles : les cartes Bd Charm-50 sont disponibles au 1/50000 par département sur le site du BRGM¹⁹
- secteurs plutôt urbanisés : le **MOS+** construit par l'Institut Paris Région distinguant hors surfaces en eau :
 - surface minérale
 - potentiellement minérale
 - potentiellement non minérale
 - non minérale

Des suggestions bienvenues :

- la fédération des SCoT suggère d'« Identifier les sols les plus en mesure de stocker du carbone »²⁰
- l'ADEUS suggère « une réflexion sur les "gisements de milieux pauvres écologiquement" [...] pour améliorer la pertinence et l'efficacité des mêmes compensations écologiques, ... » sous-entendu en artificialisant de préférence de tels milieux pour éviter de devoir compenser trop largement, y compris sur des terres agricoles.²¹



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 1-3 la qualité des sols est-elle analysée dans le diagnostic au moins dans et à proximité des enveloppes urbaines existantes donc susceptibles d'être urbanisés ?

19 cf Téléchargement des cartes géologiques départementales à 1/50 000 [site du BRGM](http://site.du.BRGM)

20 S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement, juin 2022

21 Mesures compensatoires : trop de sensibilités environnementales ou trop de projets planifiés ?, Note ADEUS 327 avril 2022

Cette fiche est un peu longue mais le thème le mérite puisque l'habitat explique près des 2/3 de la consommation foncière. Résidences secondaires et logements vacants sont traités dans les fiches 6 et 7. Enfin, la fiche 9 s'interroge sur la répartition dans le territoire dans le cas de SCoT ou de PLUi donc multi-communales .

1. EVOLUTION RÉCENTE DE LA POPULATION

a) Population de départ

Avant d'afficher une population cible à l'horizon du PLU(i) ou du SCoT, il faut déjà la connaître au départ :

- soit la dernière officiellement connue (INSEE),
- soit une estimation de la population courante, ce qui n'est pas sans risque.

Surévaluer de 5 % cette population de départ conduit à surestimer de 5 % le besoin en logements supplémentaires, ce qui peut souvent doubler la surface des extensions prévues puisque ce surplus de logements viendra se rajouter à ceux qui ne trouvent pas place au sein de l'enveloppe urbaine.

Attention donc aux estimations basées sur les permis de construire récents pour 3 raisons :

1. tous les permis accordés ne se réalisent pas (en moyenne de l'ordre de 80% mais très variable dans le temps et selon les territoires),
2. ceux qui se réalisent peuvent être des résidences secondaires, voire rester vacants quelque temps ou bien conduire d'autres logements occupés à devenir vacants,
3. enfin, le nombre d'habitants supplémentaires éventuellement permis par ces nouvelles constructions n'est pas forcément au prorata du nombre de ces dernières - voir plus loin.

b) Evolution sur le passé

Evolution du nombre d'habitants

Le diagnostic présente en général cette évolution sur un graphique portant sur les diverses années de recensement de la population (parfois d'ailleurs avec une échelle horizontale non proportionnelle aux durées entre dates de recensement, ce qui peut être trompeur).

La collectivité met alors en avant le taux d'évolution constaté sur une période passée, référence qu'elle utilisera ensuite pour construire et argumenter son projet.

Lorsque cette évolution est à peu près régulière, ce taux de référence récent (positif ou négatif) la décrit bien.

Au contraire, dans le cas d'évolutions heurtées, le choix de la période de référence doit être interrogé, un taux assez élevé sur une période très récente a beaucoup de chance d'être préféré à un taux plus modeste mesuré sur une période un peu longue.

Population INSEE

La population (Insee) d'un territoire est connue avec un délai de 3 ans et l'élaboration d'un SCoT ou d'un PLU(i) dure au moins 3 ou 4 ans, parfois beaucoup plus.

Dans un territoire où la population évolue rapidement, il est utile que pour l'arrêt du projet, le bureau d'étude réactualise les 1^{ers} chiffres utilisés lors du lancement du projet.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-1 la population de départ est-elle bien fondée sur les données officielles ou sinon correctement estimée ?

Un exemple d'un SCoT rural (arrêt 2023)

Extrait du Diagnostic : "une évolution très heurtée" :

	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2008	2008-2013	2013-2019
TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN	-0,86%	1,03%	0,78%	0,26%	1,61%	0,17%	0,5%

Extrait des Justifications :

"Les constats sont les suivants :

1. Le territoire connaît une hausse démographique depuis 1975 même si celle-ci est plus timide depuis 2008, avec +0,6% de 2013 à 2018, toujours portée par le solde migratoire
2. Les perspectives départementales et les prospectives du SRADDET corroborent une croissance continue pour la CC.
3. Les phénomènes post crise sanitaire observables sur le territoire laissent envisager une accélération de cette dynamique.
Les élus se sont donc positionnés sur une continuité de la tendance enregistrée entre 2013 et 2018 de 0,6% par an comme base de réflexion ..."

Remarques:

Le point 2 est remis en cause par les dernières projections de l'INSEE (+0% pour le département entre 2018 et 2050) et le point 3 renvoie à la question "COVID" abordée en [Étape 2-fiche 1](#) "Quel développement prévu pour l'habitat"

Evolution de leurs caractéristiques

Au delà de la simple évolution de la population :

1. quelle évolution des caractéristiques de la population sur longue période, répartition par âge, situations familiales, ... ?
2. quels mouvements de population à l'intérieur et avec l'extérieur du territoire ?

Et en cas d'évolutions importantes, le diagnostic doit aussi réfléchir à leurs causes, une analyse systémique et pas seulement une description des évolutions constatées.

2. DE LA POPULATION AUX MÉNAGES ?

Un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de colocation, par exemple). Un ménage peut aussi n'être composé que d'une seule personne.

a) Population hors ménages

Certaines personnes, peu nombreuses (~2% France entière) vivent en communauté :

- personnes dépendantes (foyer d'accueil médicalisé, personnes âgées en EHPAD, résidences autonomie, ...)
- mais aussi, par exemple :
 - ✓ étudiants en résidence universitaire,
 - ✓ jeunes travailleurs, travailleurs saisonniers,
 - ✓ personnes hébergées à défaut d'avoir un logement dont par ex. migrants en situation d'attente, ...
 - ✓ personnes en centre pénitentiaire, ...

Cette population hors ménages n'évolue en général pas du tout comme celle des ménages.

Elle est concentrée dans certaines communes : guère dans la plupart des villages et petites villes encore que certaines de ces structures peuvent s'y trouver (EHPAD, ...), mais sûrement dans toutes les communes importantes et forcément au niveau des territoires de SCoT.

b) Population des ménages, desserrement

Passer de la population au nombre de résidences principales à un moment donné permet d'évaluer le futur besoin en logements ; la 1^o clé est la **taille moyenne des ménages**, laquelle est habituellement en baisse d'où l'expression « **desserrement des ménages** ».

Cette évolution tient au vieillissement de la population (départ des enfants, veuvage) et à un moindre degré à la fréquence des séparations, et autres formes de décohabitation.

A noter que certains territoires accueillent des populations jeunes, des familles,... , inversant le phénomène habituel.

c) Taille des logements et taille des ménages

Du fait du vieillissement, la surface des logements devient décalée par rapport aux besoins de leurs occupants ; cela peut amener à réfléchir au fractionnement de grands logements et à une meilleure répartition des ménages au sein du parc **Étape 1-Fiche 7 "renouvellement du parc"**.

Les offices HLM vont souvent dans ce sens, mais aussi parfois le parc privé à l'initiative de propriétaires. Cette question est importante pour évaluer le besoin en logements.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-2 l'évolution de la population (nombre et caractéristiques) sont-elles

- **présentées sur une période assez longue**
- **analysées quant à leurs causes**
- **mises en rapport avec celles des territoires voisins ?**

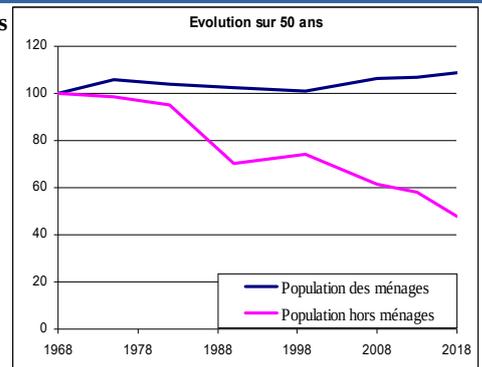
Importance de la population hors ménages

En PACA : 2,4 % de la population totale comme en France métropolitaine (Source : [Insee](#))

Le nombre des résidents en EHPAD augmente rapidement (+15,6 % entre 2009 et 2019 pour PACA et +18,5 % en France), ce malgré le développement du maintien à domicile.

Deux évolutions très différentes

L'exemple d'Avignon
Baisse de la population hors ménage, stabilité de celle des ménages.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-3 La population hors ménages est-elle décrite et son évolution analysée?

Desserrement et besoin en résidences principales

Entre 2008 et 2019, le desserrement explique à 98% le besoin en résidences principales en Bourgogne-Franche-Comté, presque autant à peine (82 à 83%) en Bretagne ou dans les Hauts de France et inversement seulement le quart en Île de France, Normandie ou Corse par exemple (24, 28 et 29%) où l'évolution de la population reste le facteur principal.

A un niveau plus fin, les écarts sont bien plus grands, cet effet peut même dépasser 100 % lorsque un territoire perd de la population.

Taille des ménages et population : des évolutions en lien

Autour de 2010, Digne-les-Bains (04) a perdu beaucoup d'habitants, mais surtout de familles (de 12 700 ménages avec famille en 2008 à 11 400 en 2019 alors que le nombre de ménages d'une personne a augmenté de 3 500 à 4 300). ==> une taille moyenne des ménages en forte baisse.

Récemment la population s'est stabilisée, ==> le rythme de dessertements a été presque divisé par 2



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-4 L'évolution passée de la taille des ménages est-elle mise en relation

- **avec le vieillissement de la population, l'accueil de familles, ...**
- **ainsi qu'avec la taille des logements ?**

3. MAL-LOGEMENT ET NON-LOGEMENT - LOGEMENT

ABORDABLE

Un vrai problème avec 330 000 personnes sans domicile, près de 200 000 personnes de plus en dix ans²².

La question mérite une attention particulière dans l'optique ZAN qui vise à éviter toute surévaluation des besoins en logements et donc en foncier, mais aussi avec la nécessité d'offrir un logement pour tout le monde.

a) Mal-logement (population des ménages)

- locataires en situation d'inadéquation financière
- locataires en sur-occupation
- locataires en logement de mauvaise qualité
- propriétaires occupant un logement indigne

b) Non-logement (population hors ménages)

- Personnes isolées ou familles sans abri
- Personnes isolées ou familles en hébergement social

Dans tous ces cas, si les populations concernées sont importantes, le SCoT ou le PLU(i) devra proposer des solutions.

c) Logement social et logement abordable

Au delà de ces questions viennent plus largement celles du logement abordable²³, de la mixité sociale²⁴ et de la requalification des quartiers prioritaires²⁵.

Au niveau local, depuis la loi 3DS (2022), les communes "carencées" c'est à dire ne respectant pas leur obligation SRU signent avec l'État un **contrat de mixité sociale**, a priori pas sans conséquences sur le marché immobilier local.

Le diagnostic du PLU(i) ou du SCoT doit analyser :

- les capacités financières des résidents rapportées à l'offre,
- l'éventuelle disjonction entre loyers du parc social et du parc privé et donc le manque de locatif intermédiaire adapté à la population,
- les objectifs et les résultats de la politique locale lorsque l'EPCI est délégataire des aides à la pierre pour le compte de l'État et/ou dispose d'un PLH (Programme Local de l'Habitat).

d) Mixité sociale ou résidentielle

Promouvoir la mixité sociale vise à répondre à des enjeux sociaux : non-ségrégation, accès à l'éducation, à l'emploi, aux équipements publics, ... des questions depuis longtemps posées au niveau des quartiers, mais de plus en plus envisagée au niveau des immeubles.

Cette question devra être portée par la commune mais aussi, et surtout, au niveau de l'intercommunalité (PLUi et SCoT), et avoir de grosses conséquences sur la répartition géographique des nouveaux logements.

Logement et hébergement des personnes défavorisées

Ces questions sont abordées dans le PLH Programme local de l'habitat si le territoire en est doté.

Voir aussi le PDALHPD Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Il peut être bon de le consulter pour vérifier si le territoire est peu ou prou concerné par ces problèmes.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-5 les questions du Mal-logement et du Non-logement sont-elles abordées et, si importantes dans le territoire, de façon assez détaillée pour pouvoir être ensuite traitée par le projet de document d'urbanisme ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-6 l'analyse de la question du logement abordable est-elle bien complète ? (Nombre de logements sociaux, carence ou non, revenus de la population, ...)



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-7 la répartition des logements sociaux entre communes voisines est-elle analysée ?

Contrat de mixité sociale

Depuis 2022, ces contrats État - collectivité locale visent à répondre à la carence en logements sociaux tout en réduisant le rythme de rattrapage de cette carence par période de 3 ans. Ce contrat peut par ailleurs être partagé par plusieurs communes du même EPCI pour mieux répartir les logements à produire.

22 Fondation Abbé Pierre, [29° rapport sur l'état du mal-logement en France](#), janvier 2024

23 Certains SRADDET imposent des règles sur cette question (sans que le terme « logement abordable » soit toujours précisément défini), sans parler de la loi sur le logement abordable de 2024

24 Question largement présente dans le cadre des réflexions sur l'urbanisme et depuis longtemps (rapport Dudebout "Ensemble, refaire la ville" (1982), loi Besson "loi d'orientation pour la ville, pour la solidarité et le renouvellement urbain" (1991), et évidemment "loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain" dite SRU de 2000 modifiée plusieurs fois depuis)

25 140 000 démolitions de logements et des reconstructions ainsi que des créations de services publics. (PRU de 2003, NPNRU de 2014, ...)

La **Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA)**²⁶ s'est beaucoup banalisée durant la décennie 2010 et concerne maintenant plus de la moitié des nouveaux logements sociaux. Elle n'est pas employée de façon générale mais surtout dans certaines zones tendues²⁷. Elle peut alors aussi conduire à construire plus que nécessaire pour les besoins des habitants, par exemple en zone touristique, au profit de résidences secondaires ou de locations meublées.

4. QUELQUES POPULATIONS PARTICULIÈRES

Un SCoT ou un PLU(i) peut aborder le cas de certaines populations particulières, en dehors du fait qu'ils soient dans ou hors ménages et bien ou mal logés :

- **étudiants** dont le nombre augmente dans des conditions de logement variées (studio, colocation, résidences universitaires) mais globalement de plus en plus difficiles,
- **jeunes travailleurs** en besoin d'un foyer,
- **personnes âgées** en voie de dépendance, population augmentant avec le vieillissement et dont les modes de logement vont devoir évoluer (logements adaptés, résidences seniors, EHPAD, ...) et qui devaient au passage libérer des logements éventuellement à rénover quelque peu,
- **travailleurs saisonniers** (agriculture, tourisme) qui ne trouvent pas place près de leur emploi,
- **gens du voyage** qui ne disposent pas d'aires de séjour ou d'aires de grand passage à la taille souhaitable,
- ...

VEFA

La VEFA permet de répartir le coût du foncier de façon intéressante - coût plus faible pour les futurs HLM (le promoteur est payé au fil de l'avancement de la construction),
- plus élevé pour les logements privés (vendus bien plus tard et avec des charges significatives de commercialisation).

Là où elle est employée, la VEFA :

- permet la construction de logements sociaux malgré des coûts élevés du foncier,
- peut éviter d'isoler les locataires HLM dans certains immeubles ou certains quartiers.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-8 si la procédure VEFA a été beaucoup utilisée, les conséquences sur l'utilisation du parc de logements sont-elles bien évaluées ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-4-9 les diverses populations particulières sont-elles évoquées et leur analyse est-elle bien complète ? (leur importance, leur évolution et ses causes, ...) .

26 Code de la construction et de l'habitation - art. L.261.3 :3 :

27 Source : La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses ([Partie 1](#) et [Partie 2](#)) - Politique du logement- novembre 2019 - Sylvain Guerrini, Sandrine Torredemer, Olivier Dupré

Une question à mi-chemin entre Habitat et Économie.

Des villes vivent du tourisme événementiel ...

Certaines villes (Cannes par exemple) accueillent presque en continu des événements et un flux de visiteurs important dans les diverses formes d'hébergement, de la résidence secondaire classique, à l'hôtellerie en passant de plus en plus par le Airbnb.

L'économie de ces villes est en grande partie alimentée par ces activités et donc la question des résidences secondaires ne peut être traitée selon le modèle habituel.

.. un cas particulier qui ne doit pas masquer les enjeux habituels

Inversement, la plupart des communes ayant un parc important de résidences secondaires ne connaissent guère d'activités que durant une période limitée de l'année, par exemple l'été sur le littoral, l'hiver en montagne avec bien sûr des tentatives pour promouvoir un tourisme quatre-saisons et remédier aux "lits froids".

Cette fiche porte sur ces derniers territoires ou communes.

1° enjeu : Les résidences secondaires classiques

Leur part dans le parc est très variable selon les territoires (par exemple, près de 40 % dans les Hautes-Alpes contre 4 % dans les Bouches-du-Rhône).

Mais pour un SCoT ou un PLU(i), plus que le stock de résidences secondaires, c'est le flux qui compte : ainsi, globalement au niveau national, leur nombre augmente deux fois plus vite que celui des résidences principales.

Outre ses effets sur la vie sociale locale et un renforcement du tourisme de masse parfois préjudiciable aux sites historiques ou naturels environnants et aux ressources (eau par ex.), cela conduit à une confiscation d'une partie du parc résidentiel au détriment des habitants.

2° enjeu : Le développement des plates-formes internet de location

Ces outils permettent divers usages dont les effets sur la disponibilité du parc de logement sont variés :

- dans l'esprit d'origine de ces plates-formes, elles facilitent la location de résidences principales pendant des durées courtes ;
- idem de résidences secondaires à usage familial sur une fraction de l'année ;

dans ces 2 cas, ce n'est jamais qu'une utilisation plus longue de logements existants et cela va plutôt dans le sens de la sobriété foncière.

Mais la tendance actuelle notamment dans les lieux les plus touristiques est au détournement de logements de leur usage résidentiel vers cet usage (**locatif meublé** ou **meublés de tourisme**) bien plus rémunérateur, et augmente ainsi le besoin en logements pour les habitants et pour les saisonniers.

3° enjeu : Leur impact sur l'activité hôtelière et les campings

Cette nouvelle offre peut aussi avoir des **effets négatifs sur l'activité hôtelière** ou celle des **campings**, venir modifier les enjeux relatifs à leur développement (cf. les besoins en matière économique) et donc sur les enjeux fonciers.

Destination des logements

Seul son propriétaire peut décider de faire d'un logement une résidence principale ou secondaire. La collectivité n'a pas les mains libres sauf à travers la taxation mais l'impact de cette dernière ne peut être que modéré, ou bien à travers le logement social ou le BRS Bail Réel Solidaire évoqué en [Étape 2-Fiche 1 "développement / habitat"](#).

La question reste donc souvent entière malgré ses effets en termes d'artificialisation.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-5-1 le diagnostic informe-t-il sur l'importance et surtout sur l'évolution passée des résidences secondaires ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-5-2 plates-formes de location : leur développement est-il évalué dans le diagnostic ?

Plate-formes numériques et hébergements classiques

En région PACA, dès avant la COVID, la croissance de la demande en hébergement touristique semble s'être largement reportée sur l'offre Airbnb au profit de résidents louant un logement mais au détriment de l'offre hôtelière²⁸.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-5-3 En territoire touristique, cette question des plates-formes de location est-elle abordée parmi les enjeux économiques (hôtels, campings) ?

28 [Un nouvel acteur pour l'économie du tourisme](#) Jean-Charles Briquet-Laugier, Clémentine Chier, Sylvie Rochhia, Dominique Torre

4° enjeu : L'impact des résidences secondaires sur le marché immobilier

Dans tous les cas, le marché immobilier est unique et l'impact de la demande en résidences secondaires sous la forme classique ou celle des locations meublées peut être localement très important sur l'offre de résidences principales à prix d'accession ou tarif de location abordables, et globalement sur les prix de l'immobilier..

Résidences secondaires et marché immobilier

Le développement rapide de ces locations meublées s'appuie souvent sur la multi-propriété. Dans les territoires « tendus », la disjonction des loyers entre parcs locatifs privé et public²⁹ peut en être encore augmentée.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-5-4 si les résidences secondaires et des locations meublées sont nombreuses, leur impact sur l'offre en résidences principales (quantité, prix et loyers) est-il évalué ?

29 Observatoire des loyers [ANIL et FNAU : marchés-locaux-de-l'habitat : complémentarité-des-parcs-locatifs-privé-et-public](#), décembre 2021

Une question sur le bout des lèvres dès qu'on évoque le ZAN !

a) Apprécier la situation; en comprendre les raisons

Au niveau national, entre 2010 et 2021, le nombre de logements vacants augmente à un rythme supérieur à 2 %/an soit un peu plus de 2 fois plus vite que l'ensemble du parc ; en PACA par exemple, cet écart n'est que de 40%, peut-être parce que le marché particulièrement tendu localement la limite souvent.

Le diagnostic doit distinguer vacance structurelle et vacance nécessaire à la mobilité résidentielle normale, à la fluidité du marché ; la base [LOVAC](#) répartit ces logements selon l'ancienneté de leur vacance (+ ou - de 2 ans).

Plusieurs causes structurelles à une forte vacance³⁰.

1. **surplus de logements disponibles**, par exemple si promoteurs et particuliers ont utilisé d'importantes possibilités de construction ouvertes par un PLU(i) ayant surévalué les besoins réels en logements, ou simplement du fait de la baisse de la population³¹ ;
2. **inadaptation au marché** (locatif ou en propriété) : vieillissement voire dégradation sensible de logements ou de leur environnement, ou encore inadaptation en taille, confort, espaces extérieurs, et maintenant de plus en plus, qualité énergétique, ... tous facteurs qui ne les rendent plus souhaitables par la population (par exemple les "lits froids" en station de montagne.)
3. **rétention** de la part de propriétaires pour vendre ou louer, par ex. en attente d'une meilleure valorisation de leur bien ;

et ces trois explications peuvent se conjuguer.

Par ailleurs la vacance dans les logements sociaux est très faible comparée au reste du parc : il faut donc les distinguer si leur part est importante.

b) Comprendre les difficultés passées pour lutter contre le phénomène

La collectivité a pu engager depuis quelques années un plan de lutte en mobilisant des aides de l'État, l'assistance de l'EPF (Établissement Public Foncier), ... Et le PLH (Programme Local de l'Habitat) en cours, s'il en existe un, a dû fixer des objectifs.

En connaître les résultats permettra d'apprécier la validité des engagements futurs que prend la collectivité dans ou autour de son nouveau document d'urbanisme.

Taux de vacance

8 % en moyenne nationale mais il peut localement dépasser 15 %.

De fait, il est dans beaucoup de territoires **bien au-delà de cette moyenne** : en PACA, par ex., ce taux est plus élevé dans 3/4 des EPCI et, par ailleurs, évolue à la hausse dans la grande majorité d'entre eux.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-6-1 si le niveau et/ou l'évolution de la vacance (surtout la vacance longue) sont élevés, leurs causes sont elles analysées (par exemple résultat d'une construction passée trop importante par rapport aux besoins réels) ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-6-2 un plan de résorption de la vacance est-il déjà en cours et, surtout, avec quel résultat ?

30 CDC Biodiversité et Humanité et Biodiversité (2020). [La mise en œuvre de l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'échelle des territoires](#), Mouton, T., Guittonneau, S., Ménard, S., Prin-Cojan, Boileau, J., Moulherat, S., Mission Économie de la Biodiversité, BIODIV'2050, 56p.

31 Charline Sowa et Hugo Bruyant, « [De la statistique au terrain. Reconsidérer la vacance des logements pour agir dans les territoires ruraux en décroissance](#) », *Métropolitiques*, 15 avril 2024.

Le parc immobilier évolue au-delà des seules constructions nouvelles :

- démolitions au profit de parkings, d'espaces verts, de reconstruction, ...
- division ou regroupements de logements, ...
- rajout d'étages supplémentaires, ...
- changements de destination (bureau ou petite activité commerciale ou artisanale vers logement et inversement, ...)

Ces évolutions ont lieu au fil de l'eau (on parle de "dynamique interne au parc", de "renouvellement naturel du parc"), à ne pas confondre avec le renouvellement urbain dont elles font partie mais qui comprend aussi la densification, l'utilisation des dents creuses, ...

Mais elles peuvent aussi faire l'objet de politiques délibérées, au niveau local comme national, celles de l'ANRU en sont les exemples les plus marquants (cf exemple page suivante).

Dans tous les cas, elles sont sans effet sur le foncier mais elles ont pu avoir des effets significatifs sur le besoin de construction neuve dans le passé, doivent-elles en avoir dans le futur ? Cette question pour le futur sera abordée dans les Étapes suivantes.

Deux prévisions de renouvellement naturel "négatif"

Le SCoT Vaison-Ventoux (84) rajoute 190 logements /an aux logements nécessaires pour la population au prétexte d'un tel "renouvellement naturel"(soit 14 % du total)

Le PLUI Moyen Verdon (04) augmente de 38 % le besoin évalué hors renouvellement.

Dans ces 2 cas, aucune justification n'est apportée.

et parfois l'inverse :

Le PLH Pays de Fontainebleau constate une augmentation de 10% du parc provenant du renouvellement, mais projette un renouvellement nul sur le futur.

Voir également au niveau régional : [Étape 2-Fiche 1 "développement / habitat"](#) (1^o page).

Attention

"Renouvellement du parc"



[Division d'un logement en 2](#)

n'égale pas

"Renouvellement urbain"



Reconstruction de la ville sur elle-même ([Wikipedia](#))

Besoins en logements <> Besoins en constructions neuves

QUATRE GRANDES MÉTHODES POUR ÉVALUER LE RENOUVELLEMENT DU PARC

1 : un ratio standard évaluant à 0,1 %/an la désaffectation du parc :

Une méthode utilisée par quelques SCoT ou PLU(i)³² mais qui n'en est pas vraiment une, car cette dynamique interne au parc ne peut ni être constante dans le temps ni identique partout !

Ce ratio de 0,1%/an semble provenir d'études nationales menées au début des années 2000, prenant notamment en compte les opérations ANRU organisant de nombreuses démolitions d'immeubles (voir plus bas).

2 : une confrontation des constructions récentes (flux) à l'évolution du parc (variation du stock) :

Comparaison sur une période récente entre l'évolution du parc mesurée par l'Insee et le volume de logements commencés durant la période correspondante (**SITADEL2**) : une méthode pas très précise mais tenant au moins compte de la réalité locale et temporelle

3 : les données FILOCOM de la DGFIP

Les données **FILOCOM** de la DGFIP indiquent par période de 2 ans les évolutions (démolition, division, changement d'affectation,...) du bâti existant : une méthode a priori plus robuste que la précédente puisqu'elle évite de mélanger deux sources de données très différentes, mais à condition de ne pas se limiter à 2 années particulières.

Par contre, ces données ne sont pas publiques, seule la collectivité peut y avoir accès mais pas une association.

4 : le renvoi à une grande opération (ANRU)

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) finance des opérations dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) via le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Dans ces opérations, les nombres de logements détruits et reconstruits sont des données tout à fait fiables mais limitées à ces seuls quartiers et ne portent donc pas sur toute la ville.

Le NPNRU prévoit a priori que les destructions de logements dans ces QPPV (Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville) soient accompagnées de nouvelles constructions en mixité sociale, pas forcément dans le quartier et éventuellement dans les communes "carencées" voisines. Les projets doivent maintenant être portés par l'EPCI et non plus par la commune.

Dans ces trois derniers cas, attention quand même à la forte variabilité selon les périodes.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-7-1 quelle méthode est utilisée pour évaluer le renouvellement du parc ? Si c'est un taux général sorti d'un chapeau, faire le calcul avec rapprochant données Insee et Sitadel pour faire réfléchir la collectivité.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-7-2 si c'est une méthode sérieuse, demander qu'elle soit appliquée sur une autre période que celle utilisée pour vérifier la stabilité du phénomène sur le passé.

Rénovation urbaine

La politique de rénovation urbaine porte sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) dont 50% sont situés dans des villes petites et moyennes. Elle ne se limite pas à l'habitat mais touche également aux questions de mobilité ou d'activité économique.

Un exemple : Avignon

Trois opérations en cours ou programmées dans le cadre du NPNRU³³ en Avignon.

- 882 logements démolis (ou devenus copropriétés),
 - 1 939 logements réhabilités
 - 683 nouveaux logements privés
- moins 199 logements

32 La fédération des SCoT et l'UNAM l'avait utilisés dans un outil de simulation construit avant le vote de la loi en 2021 dans l'idée de démontrer à la difficulté présentée par l'Objectif ZAN pour bien des territoires de SCoT.

33 PLU d'Avignon Arrêt Diagnostic socio-économique et urbain p. 43

Lorsque le document est supra-communal (SCoT ou PLUi), l'analyse doit porter non seulement sur l'ensemble du territoire mais aussi sur ses diverses composantes:

- pour un SCoT selon une armature urbaine,
- pour un PLUi commune par commune.

Pourquoi ce détail ?

- parce que le développement de l'habitat est souvent très diversifié à l'intérieur du territoire
- parce que cette diversité répond à des causes elles-mêmes très variées : relief particulier, risques ou pollutions divers, modalités de transport différentes, emplois à proximité, ...

Ne pas faire cette analyse peut conduire à un projet de développement qui ne prend pas en compte ces différences.

Attention, l'armature urbaine d'un SCoT distingue en général 3 ou 4 niveaux tenant compte de la taille des communes ; mais ce critère ne doit pas être le seul, car a priori les communes de taille voisine n'ont pas forcément les mêmes bases de développement, ni dans le passé, ni potentiellement dans le futur. Cf [Étape 2-Fiche 6 "SCoT et PLUi : armature urbaine adaptée au territoire"](#)



Point de vigilance / SCoT et PLUi

Étape 1-8 L'analyse de la situation de l'habitat ne se limite-t-elle pas à l'ensemble du territoire ou à des groupes de communes sans aller dans une approche géographique détaillée ?

Cette fiche se concentre sur les **activités portant des emplois** et ne fait qu'un bref rappel concernant les divers **infrastructures ou équipements** y compris services publics existants sur ou autour du territoire pour 2 raisons :

1. leur très grande diversité qui obère la possibilité d'une méthode simple et unique
2. mais surtout parce que a priori ceux existants n'ont pas à être reproduits.

Elle ne traite pas non plus des **activités agricoles, sylvicoles, ...** qui portent aussi des emplois et utilisent bien sûr du foncier mais cette utilisation ne relève pas du tout des mêmes règles et en particulier en terme de consommation foncière ; leur description dans le diagnostic est importante, mais elle ne sera guère utilisée ensuite dans la définition du projet que portera le PLU(i) ou le SCoT sauf sans doute pour les protéger de l'artificialisation.

1. ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Deux logiques d'analyse sont envisageables dépendant des situations passées.

1. Certains territoires accueillent de grosses implantations à vocation de production, de recherche, de logistique, ... Ces "**grands projets d'hier**" dépendent de la situation géographique du territoire, de son histoire, de sa capacité ancienne à offrir du foncier. Ils ne sont a priori pas répliquables tels quels, donc leur analyse a certes un intérêt mais limité pour la planification future sauf en cas d'évolutions à venir.

2. Dans la plupart des territoires, il s'agit plutôt d'unités de taille moyenne voire très petite, depuis le café du coin jusqu'à la grande surface ou l'usine du secteur, voire divers équipements touristiques, ... Ce type de développement est plus entre les mains de la collectivité avec le souci premier de l'emploi des habitants.

Décrire cette situation de départ passe alors par deux approches sur le passé récent :

1. analyse de l'évolution des emplois en relation avec celle de la population,
2. analyse du foncier ayant permis d'accueillir ces emplois.

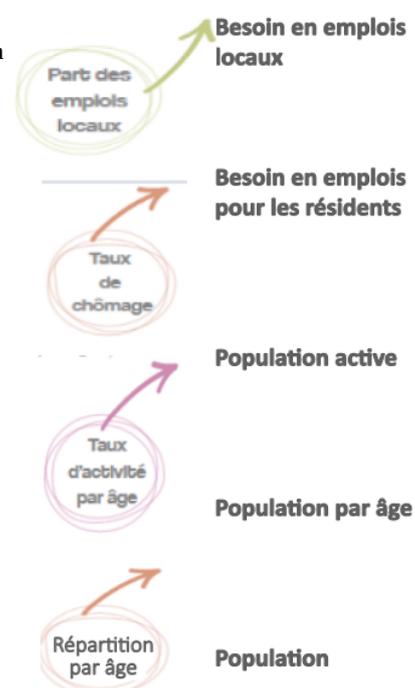
a) Evolution passée des emplois en rapport avec celle de la population ?

L'analyse commence donc selon le schéma ci-contre à regarder de près sur le passé avant sa projection dans le futur.

Les recensements de l'INSEE apportent des réponses selon des concepts simples et stables dans le temps et à tout niveau géographique, du quartier à tout regroupement de communes, même s'il faut rester prudent sur leur fiabilité par exemple sur le chômage³⁴

La relation du territoire avec ses voisins est aussi une question importante que le seul taux de concentration des emplois (*part des emplois locaux dans le schéma plus haut*) ne suffit pas toujours à éclairer.

Schéma classique de la relation entre population et emplois :



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-9-1 le diagnostic est-il précis sur l'évolution passée de l'emploi et sur son analyse en relation avec celle de la population ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 1-9-2 lorsque beaucoup de résidents travaillent hors territoire, vérifier que le diagnostic s'intéresse aussi à l'évolution des emplois dans les territoires voisins.

34 Ne pas comparer par ex le taux de chômage issu du Recensement au "taux de chômage localisés" (disponibles par département) tirés de l'Enquête Emploi, des DEFM et de diverses autres données administratives : par exemple, pour la France métropolitaine : Recensement 2020 : 12,7% des 15-64 ans / Taux de chômage localisés 1er trimestre 2020 7,7%

b) Evolution passée du foncier à usage économique ?

Si la plupart des emplois sont situés en ville (bureaux, petits commerces, petit artisanat, santé, formation, ...), une bonne part reste hors du tissu urbain, dans des zones industrielles ou artisanales mais aussi **commerciales**.

L'extension des zones commerciales est maintenant très contrainte³⁵, mais la localisation hors ville d'activités de **logistique** n'est pas interdite et le DAACL du SCoT (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique³⁶) devra les localiser et les justifier.

Pour ne pas reproduire ce mouvement d'implantation hors tissu urbain d'activités économiques qui ne le nécessitent pas (risques, pollutions, ...), son analyse depuis une vingtaine d'années est indispensable. Elle passe par l'étude de la localisation actuelle des emplois par secteur d'activité.

Pour un SCoT ou un PLUi, outre la question de la répartition ZAE / tissu urbain, se pose celle de sa répartition au sein du territoire entre petites villes ou bourgs et "centralités"³⁷.

Enfin, les ZAE ne sont pas toujours comblés ni denses. Chaque EPCI a dû en réaliser un inventaire avant fin août 2023, à reproduire au moins tous les 6 ans cf [Étape 3-Fiche 2 "Localisation et foncier prévus pour les activités économiques"](#)



Point de vigilance / SCoT et PLUi(i)

Étape 1-9-3 en plus du constat de la localisation des emplois, le diagnostic décrit-il le développement passé des ZAE et des entrées de ville commerciales dans le territoire ?



Point de vigilance / SCoT et PLUi(i)

Étape 1-9-4 le diagnostic caractérise-t-il selon les secteurs d'activité les emplois localisés hors de ville, ce qui permettra d'envisager leur réinsertion dans le tissu urbain ?

2. ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES

Trois questions avant d'entrer dans la planification :

1. quels services rendent ces équipements ou infrastructures (exemple la plus ou moins grande mobilité que permet telle voie importante, la pratique du sport rendue possible par tel ensemble de terrains, ...)?

et comme pour les activités économiques,

2. quels emplois offrent-ils ?
3. quel foncier mobilisent-ils ?

³⁵ Les textes récents n'autorisent plus de nouvelles créations de commerce de taille importante (> 10 000 m²) et limitent les plus modestes (entre 3 000 et 10 000 m²).

³⁶ Au passage, le DAACL document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (ce dernier thème a été rajouté par la loi C&R d'août 2021) refait partie des documents du SCoT [Article L141-6](#) du CU. La prescription du foncier correspondant à ces activités logistiques doit donc être justifiée précisément comme les autres objectifs et prescriptions du SCoT.

³⁷ "Réindustrialiser les territoires, la revanche des villes petites et moyennes ?", Marjolaine Gros-Balthazard et Magali Talandier : 6 % de l'emploi industriel se trouve en commune rurale, 38% dans des communes situées dans des aires de moins de 200 000 habitants, ...

ÉTAPE 2. CRITIQUER LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT ?

Liste des fiches

N°		pages
1	<u>développement / habitat</u>	34
2	<u>développement / économie</u>	41
3	<u>développement / infrastructures et équipements</u>	43
4	<u>cohérence du projet entre habitat, économie, équipements et infrastructures</u>	44
5	<u>leçons à tirer du projet porté par le document précédent</u>	45
6	<u>SCoT et PLUi : armature urbaine</u>	46
7	<u>concurrence ou synergie avec les territoires voisins</u>	47

En gros, les 2/3 de l'artificialisation sont dus à l'habitat, avec de grosses différences selon les territoires.

L'analyse du projet de SCOT ou PLU(i) sur le thème de l'habitat est donc fondamentale. Mais comme dans la partie précédente portant sur le Diagnostic, il faut entrer dans le détail pour vérifier la cohérence du projet sous ses différents aspects, et ainsi construire son jugement et ses propositions.



Nous vous proposons un tableau de synthèse pour récapituler l'ensemble et un exemple :

- [tableau vierge](#)
- exemple de [tableau rempli sur un PLU](#)

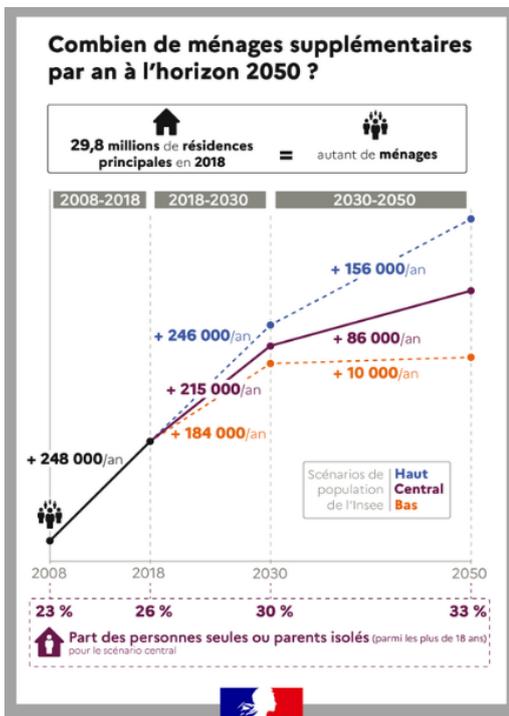
Complexe et non à l'abri d'intérêts particuliers, le besoin en logements donne lieu à des évaluations très différentes au niveau national, en gros entre 300 000 et 500 000/an³⁸. De plus il y a deux ambiguïtés pas toujours évoquées :

1. entre augmentation souhaitable du parc (variation du stock) et nombre nécessaire de constructions neuves (flux)
1. entre nombre de constructions neuves et foncier nécessaire pour cela (cf l'[étape 3](#)).

A gauche, une illustration sur un composant essentiel de cette évaluation et, à droite, sur la diversité des situations régionales.

Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050

source MTECT³⁹



Besoins de logements par région (hors Île de France)

Tableau 3 - Besoins en logements à 10 ans, estimés selon le modèle Otelo, distinction des besoins par composante

10 ans	Bourgogne-Franche-Comté	Nouvelle-Aquitaine	Normandie	Centre-Val de Loire	Hauts-de-France	Grand Est	Bretagne	Pays de la Loire	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Corse
Evolution Démographique	66 371	231 860	71 992	81 177	130 474	104 780	161 291	174 159	265 651	334 300	123 881	15 120
Besoin lié au renouvellement	16 026	-653	13 310	12 282	14 536	25 399	14 529	5 994	-10 629	5 155	-17 358	-4 877
Variation des logements vacants	8 247	26 137	7 499	8 236	12 974	12 020	15 132	13 435	33 576	40 039	15 491	3 020
Variation des résidences secondaires	5 178	31 393	8 488	5 020	4 527	3 561	26 216	19 999	38 574	40 205	24 524	7 884
Besoin en logements en flux	95 822	288 737	101 289	106 715	162 511	145 760	217 168	213 587	327 172	419 699	146 538	21 147
Besoin en stock	7 454	16 967	9 837	10 267	21 177	16 121	8 280	8 577	20 106	26 991	20 959	1 074
Besoin total	103 276	305 704	111 126	116 982	183 688	161 881	225 448	222 164	347 278	446 690	167 497	22 221

Source France Stratégie⁴⁰.

Selon les dernières projections de l'INSEE⁴¹, un tiers des régions perdraient des habitants d'ici 2050 mais le nombre de ménages continuerait à augmenter (de 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050) mais de moins en moins rapidement. Selon les territoires, ces informations aident à analyser si les prévisions d'évolution du nombre de ménages indiquées dans le document d'urbanisme pour justifier la consommation de nouveaux espaces paraissent plutôt réalistes ou sont surestimées pour se donner des « réserves foncières » importantes.

38 USH, [70 ans de chiffres des besoins en logements : Trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France](#), septembre 2024

39 MTECT, [Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions](#), décembre 2023

40 France Stratégie : ["L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser"](#), novembre 2023 avec utilisation du modèle Otelo pour une [évaluation du besoin en logements](#)

41 Insee, [Projections de population régionales et départementales à l'horizon 2070](#)

1. LOGER LES HABITANTS

a) Quelle population attendue ?

Vous avez dit "Attractivité" ?

Les collectivités mettent souvent en avant l'**attractivité** de leur territoire, actuelle ou en tout cas promise dans le futur, attractivité qui passerait notamment par l'offre foncière. Au passage "Attractivité" veut souvent dire attirer habitants ou emplois d'autres territoires, éventuellement à leurs dépens. voir **Étape 2-Fiche 7 "Concurrence ou synergie entre territoires"**)

Quels arguments ?

1. une « **volonté politique** », manière de ne pas ouvrir de discussion !,
2. « **mieux vaut prévoir un peu grand que trop petit** »,
3. notre petite ville dispose d'une grande « **capacité foncière** »,
4. **l'argument COVID** : les petites villes accueillent les déçus des métropoles.

Combien d'habitants à l'horizon du document ?

D'abord réfléchir à «*inventer un "développement" local sans les hormones de croissance de la démographie*»⁴²

La prévision de population est souvent exprimée par un **nombre d'habitants** supplémentaires à l'horizon de la planification (ex. : + 5 000 habitants à l'horizon 2035, ...). Ou bien par un **taux de croissance** annuel (ex. : 0,5 %/an). Dans tous les cas, cette donnée est quelque peu abstraite surtout sans référence au passé.

Rien ne vaut un **graphique** bien plus parlant qu'un chiffre brut, surtout si on y intègre les références officielles pour le territoire (constat, prévisions passées dans le SCoT ou le PLU(i) et prévisions pour le futur) et éventuellement un rappel des évolutions programmées dans des territoires comparables.

Sur le fond, d'ici 2050, la population française devrait aller vers une stagnation. Pour les SCoT (prévision sur 20 ans), sauf exception, la prévision doit donc a priori être moins élevée sur la 2^e décennie.

Enfin, les données utilisées doivent être les plus récentes possible et la prévision ne peut être justifiée par un simple "volontarisme" local, surtout quand le volontarisme passé n'a pas eu d'effet.

Quels nouveaux habitants ?

Une population différente en nombre mais aussi en qualité : vieillissement, plus de familles ou d'étudiants, ... Compte tenu de leurs conséquences notamment sur le desserrement des ménages (cf § b) ou sur la population hors ménages (résidences diverses) (cf § c), ces évolutions doivent être expliquées et justifiées.

Arguments bien discutables

1. Au rythme prévu par la plupart des SCoT et PLU(i), la population française augmenterait au moins 2 fois plus vite que le rythme actuel (autour de 0,4 %/an) et alors même que l'Insee prévoit un rythme inférieur à 0,2 %/an pour les 15 prochaines années⁴³.
2. Une révision du PLU(i) ou du SCoT vient ou devrait venir naturellement à la suite de son évaluation obligatoire au bout de 6 ans.
3. Le comble dans une optique de sobriété foncière..
4. Un argument parfois avancé en 2022 pour justifier un document approuvé en 2019 ! (Cf plus loin **Exode urbain**)

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-1 le projet (PADD ou PAS) présente-t-il son objectif démographique de manière claire, pas seulement un nombre ou un taux de croissance mais au moins un graphique situant le projet par rapport au passé ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-2 dès lors, la population attendue paraît-elle raisonnable ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-3 l'importance et les causes des mouvements de population de ou vers le territoire envisagés dans le projet sont-elles décrites et analysées en rapport avec celles prévues par les territoires voisins ?

Point de vigilance / SCoT

Étape 2-1-4 si l'évolution prévue de la population n'est pas ralentie au long des 20 années du SCoT, demander quelles sont les justifications de cette particularité locale.

Les tribunaux administratifs peuvent annuler SCoT ou PLU(i) sur ces deux raisons : ancienneté des données et irréalisme des prévisions⁴⁴.

42 Offner, ZAN saison 2 : Un mode d'emploi alternatif du « zéro artificialisation »

43 Insee : 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée

44 CAA Nantes, 26 mars 2024, 22NT03863 ou CAA de Nancy, 11 avril 2024, 23NC00784

b) Compter avec le desserrement des ménages

Le Diagnostic a dû éclairer cette question sur le passé, cf le § correspondant en **Étape 1-Fiche 4 "Habitants et résidences principales"**.

Au niveau du projet, la pyramide d'âge prévue et l'ambition de la collectivité en matière de population, justifient des évolutions diversifiées du desserrement.

Les SCoT sont construits pour une période de 20 ans. A cette échéance, le desserrement des ménages devrait se réduire⁴⁵ ; en tout cas, les prévisions du desserrement et de la population ne peuvent connaître un rythme constant durant les deux décennies que doit évoquer le SCoT.

c) Traiter les populations particulières

Jeunes travailleurs, saisonniers, gens du voyage, ... et particulièrement deux catégories souvent nombreuses :

Les étudiants

Le territoire prévoit le développement de l'université locale ou d'unités de formation diverses, le SCoT ou le PLU(i) doit envisager les manières adaptées pour loger ces étudiants ou personnes en formation :

- résidence universitaire,
- foyer de jeunes travailleurs,
- logements à vocation de colocation,
- studios, ...

Les personnes âgées

Là encore, plusieurs réponses peuvent être apportées simultanément (EHPAD, résidences seniors, logements adaptés, ... chacune avec son impact foncier.

Mais sans oublier que si ces personnes ne viennent pas d'autres territoires, leurs logements deviendront disponibles.

d) Mal-logement et non-logement

Les § précédents proposaient une approche de gestion du flux attendu, ce nouveau § vise plutôt à répondre à une insuffisance en stock⁴⁶. Un PLU(i) (au moins important), un SCoT doivent s'en préoccuper et envisager des logements supplémentaires à cet effet ; une attention doit alors être portée aux risques de doubles-comptes susceptibles de gonfler le besoin en logements.

Mal-logement : attention aux doubles comptes

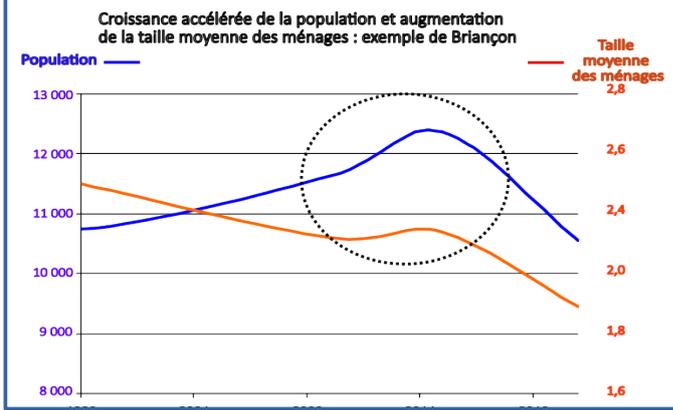
a) Locataire en sur-occupation : trop petit pour le locataire actuel, le logement ne le sera pas forcément pour un nouveau locataire. (attention il existe surtout beaucoup de logements en sous-occupation).

b) Locataire en situation d'inadéquation financière : relogé, son logement actuel devient disponible pour des locataires plus aisés.

c) Locataire en logement de mauvaise qualité : si le logement peut être réhabilité, il sera réutilisable sans demander plus de foncier.

d) Propriétaire occupant un logement indigne : si la réhabilitation nécessite un hébergement transitoire avec retour de l'occupant ou si les travaux peuvent se faire sans déménagement, pas besoin de logement supplémentaire à l'échéance du SCoT ou PLU(i).

Desserrement et évolution de la population



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-5 l'évolution future de la taille moyenne des ménages est-elle cohérente avec le type de population attendue (jeunes, familles, ...) tel qu'explicité dans le projet (PAS ou PADD) ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-6 si le projet préconise un développement des logements pour étudiants, vérifier que ces étudiants attendus ne sont pas déjà comptés dans la croissance démographique car leur besoin en logements serait alors déjà intégré dans le besoin général.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-7 si le projet préconise de nouvelles résidences ou logements adaptés au profit des ménages vieillissants et devenant dépendants, vérifier que les logements qu'ils remettront à disposition sont bien comptabilisés en négatif / besoin en nouveaux logements.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-8 si le traitement du Mal-logement est un axe du document, vérifier que le besoin en logements supplémentaires n'induit pas de double compte.

45 INSEE, [De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050](#), janvier 2024

46 Une approche qu'on retrouve dans l'outil OTELO présenté sur le site du ministère en charge du logement qui vise à répondre à la question "Combien de logements à construire dans un territoire dans les 6, 10 ou 15 prochaines années ?" mais dont l'accès n'est pas ouvert au public.

Non-logement : a priori pas de doubles comptes

a) Personnes isolées sans abri : sont-elles bien comptabilisées dans la population locale ?

b) Familles ou personnes isolées en hébergement social : a priori comptabilisées dans la population hors ménages, prévoir des logements à leur intention réduit la population hors ménages et donc le besoin en résidences d'hébergement.

L'ensemble de ces réflexions sur les besoins en logements et la nature des logements souhaitables renvoie aux orientations et actions du Programme Local de l'Habitat s'il existe⁴⁷.

Temporalité du PLH et compatibilité / SCoT et PLU(i)

SCoT et PLH n'ont pas le même horizon (20 ans et 6 ans) et le PLH doit être compatible avec le SCoT ; mais un SCoT révisé au cours d'un PLH est parfois amené à reprendre ses objectifs, objectifs en rapport avec le SCoT précédent, ...

Inversement un PLU(i) doit être compatible avec le PLH en cours alors même que sa durée est plutôt du double.

e) Offrir du logement social ou abordable et développer la mixité sociale

Répondre aux besoins ...

Hormis les petites communes peu concernées quoique offrant souvent de nombreux logements communaux, un SCoT ou un PLU(i) prévoit un nombre de logements sociaux ou abordables⁴⁸ à offrir d'ici son échéance. Cette prévision à assez long terme doit respecter a priori les obligations SRU.

Inversement une commune peut aussi vouloir refuser des constructions nouvelles (y c. sociales) au bénéfice d'une moindre artificialisation⁴⁹.

Enfin, au delà de leur planification, la réalisation de ces logements n'est pas toujours assurée.

Parmi les méthodes utilisés pour assurer cette répartition au mieux de la mixité résidentielle, citons le "pastillage" sous forme d'emplacements réservés utilisé par la ville de Paris.

Par ailleurs, cette volonté s'appuie dans bien des zones tendues sur l'utilisation généralisée de construction en VEFA du fait de prix du foncier trop élevés pour les bailleurs sociaux. Dans ces cas, l'offre peut devenir plus forte que le besoin en résidences principales, du moins aux prix offerts par les investisseurs privés, elle est alors pour partie détournée vers de la résidence secondaire. Cf fin de **Étape 1-Fiche 4**.

... en développant la mixité sociale

Les Contrats de mixité sociale fixent habituellement un % de logements sociaux par programme de constructions, et le PLU(i) détermine la taille minimale des programmes astreints à ce taux, laissant ainsi la possibilité de petits programmes échappant à la règle.

Le PLU(i) les localise dans certaines extensions ou dans quelques quartiers particuliers, ou bien dans tous les quartiers même ceux les plus "résidentiels".

47 Le PLH est obligatoire dans les EPCI de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

48 Logements abordables : terme souvent pas précisément défini, englobant toujours les logements sociaux mais incluant l'accession sociale ou en BRS, voire du logement privé à faible loyer ou du "logement intermédiaire" loué par les bailleurs sociaux.

49 Fondation Abbé Pierre : [Les communes face à la loi SRU entre contraintes réelles et manque de volonté politique](#), avril 2024, p.13

50 DGALN : [Bilan triennal SRU 2020-2022](#), avril 2024

Actions possibles / inadaptation des logements :

- immeubles ou groupes d'immeubles : Programme d'intérêt général (PIG), opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI), traitement de l'habitat insalubre, remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière (THIRO-RI), ...
- quartiers notamment au sein d'une Action Cœur de Ville (ACV), Petites Villes de Demain, voire Village d'Avenir, avec ou sans Opération de revitalisation de territoire (ORT), opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), conventionnement ANAH,....

Sur ces actions, voir annexe 4 Guides méthodologiques



Point de vigilance / SCoT

Étape 2-1-9 SCoT et PLH : le PLH doit être compatible avec le SCoT et non l'inverse ; est-ce qu'un PLH en cours n'est pas utilisé pour contraindre un SCoT en révision ? Et dans ce cas, il faut le justifier.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-10 le nombre prévu de logements sociaux ou abordables est-il à la hauteur du besoin,

SCoT et PLU(i) : prévoit-il par niveau d'armature urbaine l'effort correspondant à l'objectif.

Logement social : demande et réalisation

Le nombre de demandes par logement social disponible est passé de 3,8 en 2013 à 6,7 en 2023.

Le nombre de logements sociaux réalisés sur la dernière période de 3 ans est très en dessous de celui de la période précédente (186 000 contre 229 000 logements)⁵⁰

Emplacement réservé - pastillage :

si la parcelle ainsi pastillée est mise en vente, la commune a alors un droit de préemption.



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 2-1-13 discuter l'importance et la localisation des "secteurs de mixité sociale" au sein de l'enveloppe urbaine. Va-t-on vers une vraie mixité résidentielle ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-1-11 le nombre de logements attendus n'est-il pas exagéré du fait d'un objectif d'offre de logements abordables.



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 2-1-12 discuter le nombre de logements minimal imposant à un programme de respecter la "mixité sociale" dans un secteur concerné.

2. PLANIFIER LES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Cette fiche ne traite pas des grands projets de développement touristique même lorsqu'ils portent une volonté importante de logement/hébergement de touristes.

a) Les résidences secondaires classiques

Dès lors qu'elles sont nombreuses, la collectivité se doit d'estimer l'évolution de ce parc.

Volontarisme dans un sens ou dans l'autre, ou simple poursuite de tendance ? Tous les cas de figure se rencontrent.

Un discours parfois tenu

"Nos résidences secondaires accueilleront, plus tard, au jour de la retraite, des personnes actuellement actives." Dans bien des territoires notamment touristiques, un tel mouvement existe, mais encore faut-il :

1. ne pas le surestimer
2. réduire d'autant le besoin prévu en résidences principales pour répondre à la demande démographique puisque ces propriétaires ont vocation à être décomptés en général bien avant le terme du PLU(i) dans la population résidente. Sinon, double-compte.

Un autre discours fréquent

"On ne peut empêcher qu'une nouvelle construction soit une résidence secondaire !"

Deux solutions quand même :

1. construire du logement social ou conventionné,
2. construire en BRS Bail Réel Solidaire⁵¹

b) Les plates-formes internet de location - les locations meublées

Si le diagnostic montre la montée des locations meublées de courte durée au détriment des résidences principales, la question mérite d'être traitée dans le projet quelque soit l'orientation de la collectivité sur ce sujet difficile, qu'elle manifeste ou non une intention de limiter le phénomène.

c) L'impact sur le marché immobilier

Dans tous les cas, le marché immobilier est unique et l'impact de la demande en résidences secondaires de toutes sortes peut être localement très important sur les prix de l'immobilier et sur l'offre de résidences principales, notamment celle à prix d'accession ou tarif de location abordables.

3. RÉDUIRE LA VACANCE

Les PAS de SCoT ou PADD de SCoT ou de PLU(i) abordent toujours la question et, en cas de niveau ou d'évolution inquiétante, indiquent en général une volonté d'agir.

Cette volonté peut se traduire formellement dans un « programme d'action⁵² » dans un SCoT, mais un PLU(i) concerné par cette question devrait aussi préciser les actions envisagées s'il se fixe des objectifs en la matière. Attention néanmoins à ce que ce volontarisme reste raisonnable. Les guides de l'ANAH, le Plan de lutte contre les logements vacants peuvent être mobilisés en ce sens.

51 bail-reel-solidaire-france.fr

52 L'ordonnance du 17 juin 2020 confirme cette possibilité d'annexer au SCoT un programme d'actions.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-2-1 l'évolution des résidences secondaires est-elle planifiée ? sur quelle base ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 2-2-2 si est avancé l'argument "les résidences secondaires permettent l'accueil de futurs retraités qui deviendront des habitants permanents", demander à la collectivité la durée habituelle d'attente avant l'arrivée comme habitants de ces résidents secondaires et insister sur l'éventuel double compte que cela implique avant la fin du PLU(i).

BRS

Le bail réel solidaire permet à n ménage, uniquement pour une résidence principale et sous conditions de ressource, d'acheter un logement sans avoir à acheter le foncier correspondant.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-2-3 locations de meublés via des plates-formes internet : la question est-elle abordée à sa juste hauteur dans le projet (PAS et DOO ou PADD) ?

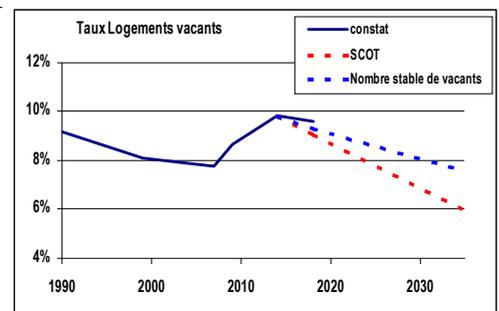
Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-2-4 résidences secondaires traditionnelles et locations meublées via les plates-formes de location : le projet prévoit-il des outils pour maîtriser leur impact sur le marché immobilier (et donc sur l'offre en résidences principales) ?

Réalisme des ambitions de résorption de la vacance

Exemple du SCoT Arc Comtat-Ventoux (84) : après la remobilisation récente de 130 logements vacants), le SCoT prévoit une vacance passant de presque 10 % à 6 % soit près de 1100 logements à récupérer d'ici 2035 !

Une simple stabilisation de leur nombre conduirait déjà à un taux bien réduit inférieur à 8 %, ...



Au passage, si la part du parc entre logement social doit évoluer fortement durant la période, il faut le traiter séparément dans la prévision du fait de la différence entre leurs taux de vacance (de l'ordre de 2,5 à 3% dans le parc social⁵³ contre bien plus dans le reste du parc).

La prévision d'une baisse de la vacance dans le futur suppose

1. d'abord bien sûr la réduction en conséquence du besoin en construction de nouveaux logements,
2. un programme d'action efficace, par exemple dans le cadre du Plan de lutte national contre la vacance,
3. et enfin que la construction neuve prévue par ailleurs ne risque pas d'entraîner le déclassement de logements anciens aujourd'hui occupés et ainsi les rendre vacants.

4. ANTICIPER LE RENOUVELLEMENT DU PARC -

RÉUTILISER LE PARC EXISTANT

A priori le renouvellement du parc n'a pas d'incidence sur le foncier : s'il entraîne des travaux de bâtiment, c'est sur du foncier déjà bâti. Viser un renouvellement positif du parc est une démarche dans l'esprit ZAN comme lutter contre la vacance.

Certaines collectivités prévoient un renouvellement négatif augmentant le besoin en logements neufs, cette partie doit alors être soigneusement analysée.

La méthode est-elle sérieuse ?

Selon quelle méthode, le projet prévoit-il l'avenir ? cf. les méthodes indiquées en [Étape 1-Fiche 7 "Renouvellement \(naturel ou non\) du parc"](#)

Le projet est-il volontariste ?

L'ADEME⁵⁴ parmi d'autres instances appelle à réduire la construction neuve en privilégiant la réutilisation du bâti existant :

1. rénovation et mobilisation des logements vacants (en particulier rénovation thermique évitant la mise hors marché) -cf [Étape 1-Fiche 6 "Logements vacants"](#)
2. occupation longue des résidences secondaires
3. transformation de bureaux vacants surtout avec l'essor du télétravail
4. division résidentielle : aménagement de petits logements à partir de logements de grande taille

Le projet tire-t-il les conséquences hors habitat ?

- sur le foncier qu'il libère
- sur les surfaces professionnelles (commerces, bureaux⁵⁵, ...) qu'il modifie (en plus ou en moins).

5. TÉLÉTRAVAIL ET EXODE URBAIN : UNE NOUVELLE DONNEE ?

Suite à la Covid, souhaits de profiter des aménités qu'offrent nature et espace, ...un sujet repris dans bien des discours autour de la planification dans le rural et les petites villes.

Le bonheur est-il dans le pré ? Ou simple doublon de l'argument habituel de l'attractivité ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-3-1 si le SCoT ou le PLU(i) évoque un plan de résorption de la vacance, les modes d'action passés et futurs et les résultats attendus sont-ils présentés clairement et convaincants ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-3-2 l'objectif de réduction de la vacance ne risque-t-il pas d'être contredit par trop de construction neuve ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-4-1 le renouvellement du parc immobilier est-il prévu dans l'évaluation du besoin en logement et surtout bien comptabilisé à part ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-4-2 le renouvellement du parc est-il justifié par une méthode acceptable (i.e. pas un ratio issu de nulle part, ou une simple reconduction d'un passé mal évalué) ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-4-3 le risque de désaffectation de logements-passoires thermiques a-t-il été évalué et avec quelle méthode ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-4-4 quelle cohérence entre taille des ménages et taille des logements ? quelles possibilités de division de grands logements dans le cadre du renouvellement du parc.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-4-5 si un objectif de « réutilisation optimale » du parc existant, bienvenu au demeurant est clairement exprimé dans le PAS du SCoT ou le PADD du PLU(i), fait-il l'objet de façon précise d'un programme d'action .

53 Les données du RPLS répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux sont disponibles par commune, EPCI, ...

54 The Conversation ADEME : [Mieux utiliser les bâtiments existants, un enjeu clé de la transition](#), 3/7/2022; Albane Gaspard et Jean-Christophe Visier

55 Cf l'idée N° 9 parmi [les 10 propositions pour « Habiter la France de demain » mises en avant par la Ministre en octobre 2021](#) : transformer 4 fois plus de bureaux en logement à l'horizon 10 ans (soit produire ainsi 20 000 logements par an sans construction neuve au lieu de 5 000 actuellement)

Exode urbain ... ou simple télétravail ?

Sans aller jusqu'à conduire à déménager, la Covid a fortement contribué à développer le télétravail depuis les périodes de confinement.

Va-t-on vers un phénomène de multi-résidence chronique, moins visible qu'un « exode urbain » mais pas sans conséquences sur l'aménagement du territoire en multipliant la mobilité et dans l'optique ZAN :

- besoin de plus de résidences secondaires ou occasionnelles / plus d'utilisation des résidences existantes ?
- besoin en bureaux plus limité ?

Territoires d'accueil : une telle anticipation devrait impliquer une méthode d'observation et une planification permettant des ajustements futurs du document (par ex. extensions à ouverture décalée - zones 2AU). Elle devrait aussi prévenir les éventuels effets d'éviction des populations moins aisées reposant la question du logement abordable.

Territoires de départ : apparemment surtout Paris et sa ceinture proche où la demande de logements est telle que cela ne devrait guère induire d'inflexion notable dans l'évaluation du besoin en logements.

6. AU FINAL, LE BESOIN EN LOGEMENTS SUPPLÉMENTAIRES EST-IL BIEN JUSTIFIÉ ?

a) Un besoin estimé sur la bonne durée ?

Ce besoin est parfois évalué sur une période débutant à la date de disponibilité des données de l'INSEE alors qu'il ne doit porter que sur la durée du document. Plusieurs méthodes de correction :

1. la plus simple : modifier le besoin au prorata,
2. plus sérieux : déduire les autorisations de constructions déjà données,
3. ou plutôt, les logements commencés.

b) Un besoin total raisonnable ?

Sauf territoires particulièrement attractifs, ce besoin doit se ralentir dans les prochaines décennies⁵⁶ du fait du ralentissement de la démographie et peut-être de la remobilisation de logements vacants et du ralentissement de l'essor des locations meublées et des résidences secondaires devenus indispensables dans l'esprit ZAN

Par ailleurs, le besoin de constructions neuves et donc de foncier n'est pas le besoin en logements cf le renouvellement du parc.

c) ... et bien réparti ?

Cette répartition pour un SCoT au sein de l'armature urbaine et; pour un PLUi à l'intérieur même des communes peut être bien différente de celle du parc actuel de logements et aussi

de celle des constructions récentes, par exemple renforçant les centralités au détriment de la périurbanisation, ...

Réalité de l'exode urbain

Ni les études menées début 2022 par France Stratégie sur les villes moyennes⁵⁷ ni les recherches récentes menées dans le cadre de POPSU⁵⁸ ne valident un tel mouvement.

Une nouvelle étude vient confirmer le fait que les évolutions récentes ne font que prolonger celles constatées auparavant⁵⁹.

Enfin les conséquences d'un exode urbain s'il se vérifiait ne sont guère enthousiasmantes⁶⁰

Pour s'amuser :

Une justification avancée par une commune début 2022 suite à un avis en enquête publique s'étonnant de la croissance démographique prévue par un PLU arrêté en 2020 et construit sur la base de données 2014.

Une commune très en avance sur son temps !

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-5-1 si le phénomène d'exode urbain est avancé pour justifier des besoins fonciers significatifs pour le logement ou l'économie, demander :

1. quels indicateurs locaux vont d'ores et déjà dans ce sens.
2. que soit mis en place un dispositif de mesure sur le moyen terme et des possibilités d'ajustement. du SCoT ou du PLU(i),
3. s'il existe un PLH, a-t-il été ou va-t-il être modifié pour tenir compte des risques de pression accrue sur le marché immobilier et de relégation de ménages à faibles revenus.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-6-1 le besoin de logements supplémentaires porte-t-il bien sur la période du PLU(i) ou du SCoT et pas sur une durée plus longue ou différente ?

En référence, quelques évaluations :

- la SCET (Caisse des dépôts) indique⁶¹ un besoin de 7,8 M de logements (résidences principales a priori) d'ici 2050 soit à peu près 300 000 logts/an
- l'UNAM met en avant depuis 2020 un besoin de 600 000 logements par an⁶², alors même que le bureau d'études qu'elle a employé évalue en 2023 ce besoin autour de 400 000⁶³.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-6-2 au final, le besoin de logements supplémentaires (et non pas celui en constructions nouvelles) apparaît-il bien justifié ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-6-3 SCoT ou PLUi : la répartition géographique du besoin en logements est-elle bien justifiée ?

56 INSEE : De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050, Insee Focus janvier 2024 n°317

57 France Stratégie [La revanche des villes moyennes, vraiment ?](#) Janvier 2022

58 POPSU Territoires [Exode urbain ? un mythe, des réalités](#) - février 2022

59 Fondation Jean Jaurès [Course à la mer et poursuite de l'étalement urbain : la crise du Covid-19 a amplifié les mouvements de population déjà à l'œuvre](#) avril 2024

60 Métropolitiques : [L'« exode urbain », extension du domaine de la rente](#) par Aurélie Delage & Max Rousseau - 4 juillet 2022

61 SCET : [Crise du logement : activons les leviers territoriaux](#), avril 2024

62 UNAM : [Plan de relance et objectif ZAN-Le nouveau chemin pour l'aménagement des territoires est dévoilé](#), juillet 2020

63 ESPI : [Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030](#), novembre 2023

La collectivité peut viser à répondre aux besoins en emplois et/ou apporter des services au territoire, et/ou se préparer à accueillir de grands projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) ou régionale, publics ou privés, prévus dans des schémas ou documents supérieurs (SCoT pour un PLU(i), Schéma régional pour un SCoT), éventuellement déjà financés au moins en partie, ...

Le schéma ci-contre présente ces deux logiques.

Les besoins fonciers (surface et localisation) qui découlent du niveau et du mode du développement porté par le projet seront étudiés plus loin en [Étape 3- fiche 2 "Quelle traduction foncière pour l'économie ?"](#)

1.A LOGIQUE DE DEMANDE : RÉPONDRE AUX BESOINS D'EMPLOIS

Les territoires de taille significative se préoccupent de cette question et la plupart justifient le besoin d'emplois auquel ils souhaitent répondre en plusieurs étapes. La méthode habituelle a été présentée en [Étape 1-Fiche 9 "Economie, équipements et infrastructures dans et autour du territoire"](#)

a) Nombre d'actifs

L'activité n'est pas la même à tous les âges ; la prolongation des études, le recul des ages de départ en retraite décalent l'entrée et la sortie du marché du travail tandis qu'aux âges médians l'accès au marché du travail se renforce. Mais le projet doit prévoir l'évolution de la population active en rapport avec son ambition en termes de population en nombre et en qualité (plutôt des personnes en âge d'activité, ou bien simple prolongation du vieillissement tranquille, ...).

b) Chômage

Puis le projet se préoccupe du chômage actuel et prévisible. Le diagnostic du SCoT ou du PLU(i) peut être très détaillé, mettant en avant l'employabilité de la main d'œuvre locale, ou simplement constater un taux de chômage faible et ne guère se poser cette question sur le futur, ou encore, dans le cas inverse, en faire un fort enjeu du projet ; dans ce cas, le PAS ou le PADD prévoit des jours heureux, parfois quelque peu irréalistes ... même si, par exemple, il met en avant un programme d'actions sur la formation ...

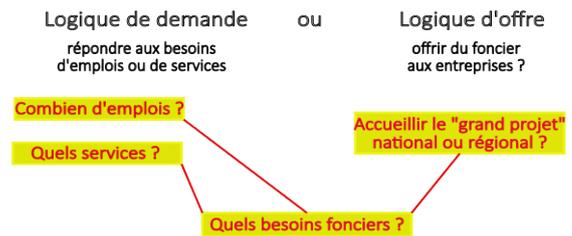
c) Concentration des emplois

Même dans le cas d'un SCoT ou d'un PLUi, et a fortiori dans le cas d'un PLU de ville moyenne, un territoire est rarement autonome par rapport à ses voisins.

Un projet qui vise à modifier les flux avec ses voisins doit expliquer comment ; par ex. offrir plus de logements abordables pour accueillir les salariés vivant hors du territoire, pour diminuer une concentration trop forte des emplois source de mobilités longues, ...

d) SCoT et PLUi : géographie des emplois

La localisation au sein de l'armature urbaine des emplois prévus peut cette armature ou inversement, posant la question de la réduction des mobilités locales que le document vise peut-être à favoriser.



Des besoins en emplois qui évoluent en rapport avec la population

Les PAS ou PADD évoquent souvent l'accueil de familles, ou celle d'étudiants, ... leur impact sur la pyramide des âges devrait normalement être sensible.

Dans un autre sens, certains territoires mettent en avant une nouvelle offre de logements abordables à destination des actifs ayant un emploi sur le territoire mais actuellement contraints de loger ailleurs.

Quant au vieillissement, c'est un phénomène général et à l'horizon d'un SCoT et même d'un PLU(i), son impact sur la population en âge de travailler ne doit pas être éludé.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-1 quelle cohérence entre la répartition par âge prévue pour évaluer la main d'œuvre potentielle à l'horizon du document et la prévision de population mise en avant pour évaluer le besoin en habitat ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-2 le projet est-il précis sur l'évolution prévisible des taux d'activité par âge ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-3 le projet porte-t-il un objectif de réduction du chômage ? Cet objectif est-il argumenté et paraît-il réaliste ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-4 quelle cohérence entre l'objectif de population pour le territoire (notamment en termes d'attractivité) et celui en termes d'emplois locaux

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-5 SCoT et PLUi : la géographie des emplois attendus est-elle simplement dans la tendance ou bien marque-t-elle une évolution ?

Dans ce cas, cette évolution est-elle cohérente avec celle concernant les logements ? et raisonnable en termes de mobilités ?

1.B LOGIQUE DE DEMANDE : RÉPONDRE AUX BESOINS DE SERVICES

a) Services pour les résidents

Depuis les services à la personne (pressing, banque, pharmacie, cabinet médical, ...), au petit commerce et grandes surfaces, en passant par la logistique de proximité et hors la grande logistique qui relève plutôt de la logique d'offre.

Un SCoT prévoit cette réponse dans son DAACL⁶⁴. Un PLU de taille importante peut aussi souhaiter de tels développements. Dans tous les cas, ce besoin doit être évalué à partir de la situation présente et aussi de celle des territoires voisins en fonction des conditions de mobilité.

b) Services touristiques

Beaucoup de territoires touristiques ont cette ambition, une manière de répondre à la fois aux besoins de services et d'emplois.

Quelles modalités

- construction de nouvelles résidences de tourisme ou réhabilitation d'anciennes qui ne sont plus aux normes ou au goût des vacanciers ("lits froids"),
- soutien au développement de résidences secondaires.
- organisation de l'accueil de travailleurs saisonniers,
- équipements divers (ex : pistes de ski ou sentiers de montagne, aménagement en bordure de mer ou de lac, ...), ...

Leurs divers impacts fonciers seront vus dans l'Étape 3, mais ils peuvent aussi avoir des conséquences sur l'emploi.

Surfréquentation, surtourisme, ...

Un tel développement du tourisme mérite d'être analysée au delà de la question ZAN, par exemple en rapport avec les ressources en eau, les risques d'altération de l'environnement, le niveau actuel de fréquentation voire de surfréquentation touristique, ...

2. LOGIQUE D'OFFRE : ACCUEILLIR UN "GRAND PROJET" INDUSTRIEL OU AUTRE

Le territoire peut également accueillir un grand projet économiques d'envergure nationale ou européenne (PENE)⁶⁵ ou régionale (PER). Ce d'autant que le foncier correspondant ne sera pas comptabilisé dans l'enveloppe prévue pour le SCoT ou le PLU(i) mais dans l'enveloppe nationale ou régionale.

Ce peut aussi être un projet de taille modeste mais bien identifié et dont on connaît les impacts en emplois et en foncier contrairement à la logique habituelle expliquée plus haut.

Revenons aux emplois, si ce projet en prévoit.

Les emplois attendus sont sûrement mis en avant et doivent être défalqués des emplois attendus dans la logique de demande analysée dans le 1^o § .

Par ailleurs, leur volume et leur nature peuvent aussi être décalés par rapport à la main d'œuvre disponible dans ou à proximité du territoire, d'où des questions sur la population envisagée dans le cadre du projet et donc sur l'habitat nécessaire et/ou sur la mobilité.

64 voir note 34

65 Sur les Projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), voir l'[arrêté du 31 mai 2024](#)

66 CEREMA : [L'unité touristique nouvelle](#), janvier 2024

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-6 si le territoire entend développer les services qu'il offre à sa population, vérifier que les emplois induits sont bien prévus et donc déduits du nombre total des emplois attendus sur le territoire nécessitant du foncier supplémentaire.

Territoires de montagne :

Sous les lois Montagne ou Littoral, cette ambition peut nécessiter la création ou l'extension d'une UTN unité touristique nouvelle structurante ou locale⁶⁶.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-7 si le territoire entend développer sa vocation touristique, vérifier que les emplois induits sont bien prévus et donc déduits du nombre total des emplois attendus sur le territoire nécessitant du foncier supplémentaire.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-7-8 si le territoire entend accueillir un ou des Grands projets, les emplois prévus dans ce cadre sont-ils bien déduits du nombre des emplois attendus sur le territoire nécessitant du foncier supplémentaire.

Comme à propos des activités économiques (fiche précédente), la collectivité peut viser leur développement pour répondre aux besoins de son territoire. Elle peut aussi se préparer à accueillir de Grands projets nationaux (PENE) ou régionaux, publics ou privés, ... projets prévus dans des schémas ou documents supérieurs, éventuellement déjà financés au moins en partie, ...

Cette fiche comme la précédente s'intéresse aux emplois éventuellement à la clé de ces équipements, la question du foncier sera vue dans l'Étape 3.

a) Infrastructures ou équipements sans guère d'emplois

Un "Grand Projet" peut ne faire en gros que traverser le territoire (une ligne TGV par ex). La collectivité n'est guère responsable de ces grands projets définis par ailleurs mais les conséquences sur le cadre de vie des habitants ou sur les sols et les services qu'ils rendent méritent de s'y attarder.

Plus localement : équipements culturels ou de loisirs, de la médiathèque dans la ville au jeu de boules dans le village en passant par le golf de grande taille ou d'autres équipements de luxe, mais aussi par une piste cyclable,

Tous ces équipements n'offrent souvent pas ou peu d'emplois.

b) Équipements riches en emplois:

Équipements sanitaires ou sociaux pour le territoire, par exemple une maison de santé, un nouveau collège, voire la création ou l'agrandissement conséquent d'un hôpital, ...

De nombreux emplois peuvent alors être créés et ils doivent alors être traités comme dans le cas de projets économiques.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-8 si les équipements projetés induisent des emplois, ces derniers sont-ils décomptés du total des emplois que la collectivité met en avant pour justifier du foncier qu'elle souhaite urbaniser hors habitat ?

Trois questions :

1. Développer l'habitat, l'économie, multiplier les équipements, ... pourquoi pas si cela répond à une nécessité locale mais à condition que le projet reste cohérent entre ces différentes composantes et avec les ressources du territoire.

2. De plus, le projet est presque toujours présenté comme un arbitrage entre plusieurs scénarios.

3. Chacun de ces scénarios est-il cohérent ? Enfin, c'est l'occasion de s'interroger sur le choix final entre scénarios envisagés.

1. Cohérence en matière de développement ...

- Plus de population attendue / pas plus d'emplois : (cas fréquent dans des PLU de petites communes, plus rare dans des SCoT).
- Plus de logements à construire / une vacance élevée qui pourrait encore augmenter.
- De nouvelles résidences pour touristes / des lits froids nombreux et non traités.
- ...

... et par rapport aux ressources du territoire

- De nouveaux quartiers prévus pour de nombreux habitants mais une ressource en eau devenant rare ?
- Artificialisation et diminution des surfaces agricoles nourricières.
- ...

2. Cohérence des scénarios envisagés?

Planifier un développement local est un exercice de prospective durant lequel plusieurs scénarios sont construits avant un choix final par les élus. C'est un peu comme dans le cas d'un projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement pour lequel l'étude d'alternatives doit venir éclairer les décideurs puis éclairer le choix final.

Si ces divers scénarios n'offrent pas un minimum de cohérence interne, comment le choix des élus peut-il être vraiment raisonné ?

3. Sélection du scénario retenu pour le projet ?

Dans la partie "Justification des choix" du rapport de présentation, ce choix doit être explicité, par exemple parce qu'il s'inscrit au mieux dans une logique de développement durable : un projet équitable, vivable et viable. Reste à savoir comment ceci est évalué pour les divers scénarios.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-9-1 les trois approches - logement, économie, équipements - et leurs différentes composantes sont-elles bien articulées entre elles ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-9-2 les scénarios envisagés mais non retenus ont-ils fait l'objet d'une description sérieuse ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-9-3 si les divers scénarios font l'objet d'une analyse en termes de développement durable, interrogez les valeurs données aux divers critères retenus et la pertinence du classement résultant.

a) Dans le cas d'une révision de SCoT ou PLU(i)

Confronter les objectifs de développement du document en cours d'élaboration à ceux portés par le document précédent est toujours riche de leçons.

Pour les territoires multi-communaux, le document précédent devait prévoir tous ces points à un niveau infra-territorial.

Les objectifs visés doivent être dans le PADD ou le DOO du SCoT précédent ou dans le PADD du PLU(i), ou à défaut dans les Justifications des choix.

Une évaluation de ce SCoT ou PLU(i) doit être disponible s'il a 6 ans ou plus.

Rappel : L'impact foncier du développement effectif sera évoqué dans la partie suivante consacrée au foncier, cf [Étape 3-Fiche 1 " Tirer les leçons de la stratégie foncière prévue par le document précédent ?"](#)

b) Dans le cas d'un nouveau SCoT ou PLU(i)

Dans le cas d'un SCoT ou d'un PLU(i), il peut également être utile de le confronter aux divers PLU en cours sur le territoire même si parfois l'impression se dégage que ce PLU(i) n'est ou ne sera que le regroupement des PLUs actuels.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-10-1 les prévisions du document en vigueur se réalisent-elles ?

Si non, les causes de cet écart sont-elles examinées pour en comprendre et s'assurer qu'elles ne vont pas se reproduire

Quels indicateurs de développement

La liste des indicateurs à regarder est a priori longue mais voici les principaux éléments :

- croissance de la population
- desserrement des ménages
- évolution de la vacance des logements
- évolution des résidences secondaires
- renouvellement du parc
- emplois supplémentaires dont emplois supplémentaires en ZAE



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-10-2 les évolutions constatées entre les communes à l'intérieur du territoire sont-elles en phase avec celles prévues par le SCoT ou PLU(i) précédent ?

Un SCoT mais aussi un PLUi prévoient naturellement un développement diversifié sur le territoire, selon une "armature urbaine" classant les communes en plusieurs niveaux..

Dans le cas d'un SCoT, elle permet de fixer des prescriptions ou des recommandations variées selon les différents niveaux répertoriés.

Dans le cas d'un PLUi, le PADD peut indiquer de la même façon des orientations diversifiées.

Certains documents complètent cette approche par une sectorisation géographique qui ne remplace pas l'armature urbaine.

Cette armature urbaine est donc à apprécier selon trois approches :

1. s'il s'agit d'un nouveau SCoT ou PLUi, l'adaptation de cette structuration de l'espace au territoire ?

Les communes sont en général regroupées selon un critère de taille. Parfois l'armature distingue une ou deux communes très particulières (ex : une station de montagne), mais, même de tailles voisines, les communes connaissent souvent des développements assez différenciés sur le passé qu'il faudrait ne pas méconnaître.

2. s'il s'agit d'une révision d'un SCoT ou PLUi sans changement notable de territoire mais avec une nouvelle armature urbaine, la justification de cette nouvelle armature ?

3. Dans les 2 cas et s'agissant d'un SCoT, l'efficacité des prescriptions pour les différents niveaux de cette armature urbaine ?

Si ces prescriptions sont quelque peu ouvertes (ex : nombre de logements supplémentaires attendus pour un groupe de communes et non par commune, ou bien fourchette plutôt que nombre,...), elles peuvent être interprétées par chaque PLU communal au point de conduire à un développement ne respectant pas du tout l'intention liée à l'armature urbaine. Ceci d'autant que le rapport de compatibilité d'un PLU envers son SCoT n'impose qu'un respect à 20% près des prescriptions chiffrées.

Si le territoire fait l'objet de grands projets identifiés, par exemple un futur "service express régional métropolitain" ou l'implantation d'une "gigafactory" dotée de beaucoup d'emplois, ... l'armature urbaine doit tenir compte de la géographie des emplois et des habitants qui devrait en découler.

Vocabulaire pour l'armature territoriale

- Golfe de St Tropez : pôles majeurs / pôles d'équilibre / pôles de proximité
- DLVAgglo : pôle principal / pôles relais / pôles de proximité/ pôles villageois
- Pays d'Apt-Luberon : ville centre / pôles de proximité/ bourgs / villages



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-11-1 nouveau SCoT ou PLUi : l'armature urbaine projetée apparaît-elle justifiée ?

Chaque commune est-elle placée dans le bon niveau ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-11-2 SCoT ou PLUi en révision : l'armature urbaine projetée est-elle différente de celle portée par le document précédent ?

Dans ce cas, le changement apparaît-il justifié ?



Point de vigilance / SCoT

Étape 2-11-3 le développement prévu pour les divers niveaux d'armature est-il bien équilibré et ne cautionne-t-il pas une croissance globale du territoire exagérée (nombre d'habitants, de logements, d'emplois, ...) ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-11-4 les projets structurants affectant le territoire sont-ils bien pris en compte dans l'armature urbaine ?

Chacune des 3 formes de développement (habitat, économie, infrastructures et équipements) soulève cette question de la coopération ou de la concurrence.

Dans une optique ZAN, et toujours dans la préoccupation "E" comme "Éviter", la coopération entre voisins peut rendre plus acceptable une sobriété foncière à la fois effective (moins de consommation foncière planifiée) et efficace (pour un niveau de développement analogue).

L'OBJECTIF ZAN :

UNE BONNE OCCASION POUR LIMITER LA CONCURRENCE EFFRÉNÉE POUR L'IMPLANTATION D'ÉQUIPEMENTS, D'INDUSTRIES OU D'HYPERMARCHÉS QUE SE LIVRENT LES TERRITOIRES AU PROFIT DES MOINS VERTUEUX ?

a) Coopération au sein du SCoT ?

Partons de l'exemple d'un SCoT quelque peu ambitieux en matière d'habitat et dont le territoire comprend

- une ville centre
 - où la vacance explose notamment en son cœur patrimonial mais surtout bien dégradé,
 - entourée de faubourgs déjà anciens,
 - bordée d'entrées de ville défigurées par les ensembles commerciaux classiques et où la mobilité reste un peu difficile,
- des petites villes en périphérie
 - à foncier moins cher,
 - ayant rapidement mis leur PLU en compatibilité pour bénéficier du quota important de logements permis par le SCoT et profiter d'un marché immobilier porteur du fait de leurs aménités,

Question : La ville-centre doit-elle envisager un PLU offreur de logements en abondance au risque de voir croître encore la vacance des logements ou bien tenir compte de la réalité et concentrer ses efforts sur l'amélioration de l'existant dans le cadre de l'Action Cœur de Ville ?

b) Coopération entre SCoT ou PLUi ?:

Rappel : cette question a été abordée [Étape 1-Fiche 9 "Économie, équipements et infrastructures dans et autour du territoire"](#).



Point de vigilance / PLU

Étape 2-12-1 les enjeux des communes voisines sont-ils pris en compte ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 2-12-2 les questions d'emploi, de mobilité, voire de services à la personne de niveau élevé (hôpital, centre universitaire, ...) sont-elles pensées en relation avec le développement en cours ou prévus dans les territoires voisins ?

ÉTAPE 3. CRITIQUER LA TRADUCTION FONCIÈRE DU PROJET

Liste des fiches

N°		pages
1	<u>leçons de la stratégie foncière du document précédent</u>	49
2	<u>localisation et foncier prévus pour les activités économiques</u>	50
3	<u>localisation et foncier prévus pour les infrastructures et les équipements</u>	52
4	<u>renouvellement urbain</u>	53
5	<u>extensions d'urbanisation</u>	55
6	<u>renaturation</u>	58

Dans le cas d'une révision, deux questions sont importantes pour évaluer la qualité de la prospective territoriale passée et interroger la prospective future.

1° question : quelle urbanisation effective dans le contexte du document précédent ?

SCoT et PLU(i) : Un 1er indicateur va de soi : nombre d'hectares effectivement aménagés / hectares urbanisables.

PLU(i) : parmi toutes les extensions prévues, lesquelles ont été urbanisées ?

Si les extensions prévues sur ENAF n'ont été que partiellement réalisées, les choix des promoteurs et/ou de la collectivité ont-ils tenu compte des services que ces espaces rendaient auparavant : services écosystémiques, économie agricole, qualité de vie des habitants, ...

Certaines des extensions prévues n'étaient peut-être autorisées qu'après étude d'impact environnemental et sous réserve de mise en œuvre des mesures ERC qui pouvaient en découler. Là encore, faire le point sur le passé à partir d'exemples concrets pour mieux préparer le futur.

2° question : quelle efficacité de l'urbanisation en cours ?

A quels besoins ont répondu les divers espaces urbanisés depuis l'entrée en vigueur du SCoT ou du PLU(i) en cours ? en matière d'habitat, d'économie, ... ?

Les justifications apportées lors de l'élaboration de ce document pour ces extensions se sont-elles à peu près vérifiées ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-1-1 les espaces urbanisables selon le document précédent ont-ils été effectivement aménagés ?

Si écart, combien et pourquoi ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-1-2 si les extensions prévues n'ont pas toutes été aménagées, se faire préciser pour quelles raisons certaines ont été choisies et pas d'autres

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-1-3 si des études d'impact environnemental devaient être réalisées avant l'ouverture à l'urbanisation de certaines extensions, vérifier que

1° elles l'ont bien été

2° un bilan des mesures ERC après quelques années a bien été tiré.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-1-4 demander que la collectivité produise une analyse de l'efficacité de l'urbanisation durant le document en cours et, en cas d'écarts significatifs par rapport aux prévisions, l'explication de ces écarts.

Quels indicateurs / Foncier

Foncier et Habitat :

- dans les extensions (zones AU) : densité en logements/ha
- en zone U : évolution du nombre de logements
- évolution de la vacance et des résidences secondaires

et globalement :

- nombre de ménages supplémentaires rapporté à la surface d'ENAF consommée pour l'habitat

Foncier et Économie :

en ZAE : évolution de la densité des emplois dans les ZAE⁶⁷

- préexistantes : évolution de la vacance
- dans les nouvelles ZAE : niveau de la vacance

et globalement :

- nombre d'emplois supplémentaires rapporté à la surface d'ENAF consommée pour l'économie

67 y compris les zones commerciales d'entrée de ville qui ne sont pas toujours considérées comme des ZAE.

Hors agriculture, foresterie, ..., les nouvelles constructions à vocation économique devraient pouvoir être intégrées dans le tissu urbain sauf celles visant des activités à risque ou induisant des dérangements significatifs à la vie des habitants (transports, bruits, ...).

Depuis une trentaine d'années, on constate plutôt

- la multiplication de surfaces commerciales en périphérie que des textes récents visent à limiter (hors logistique)
- mais aussi la création de nombreuses ZAE mixtes accueillant bien des entreprises qui ne nécessitent pas d'être éloignées des lieux de vie.



Mixité fonctionnelle : une idée à défendre

Rappel des deux logiques justifiant un développement économique

Cf **Étape 2-Fiche 2 "Développement / économie"**

1. dans une « optique d'offre »

Le projet de PLU(i) ou de SCoT indique alors directement la surface de foncier envisagée et sa localisation, en règle générale hors enveloppe urbaine.

2. dans une « optique de demande »

Cette approche est bien plus fréquente. Le projet de PLU(i) ou de SCoT vise alors à répondre à un besoin d'emplois ou de services en rapport avec la population attendue. La présente fiche vise ce deuxième cas de figure.

a) le principe de localisation préférentielle en ville est-il appliqué ?

SCoT : le DAACL document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (partie du DOO) précise les localisations pour ces activités.

PLU(i) : idem via le règlement pour chaque zone, urbaine ou non, et les OAP notamment pour les extensions.

Le projet devrait s'intéresser non seulement aux futures activités mais aussi au stock des activités existantes puisque leur localisation peut, voire mérite, d'évoluer (par exemple: bureaux ou services situés en ZAE revenant en ville, ...).

b) les densités dans les ZAE existantes et futures sont-elles raisonnables ?

Le développement de ZAE est souvent liée aux emplois à accueillir, leur densité en emplois est donc la 1^o question.

Elle est naturellement variable selon les secteurs d'activité, mais aussi selon la pression foncière locale.

Limitation des commerces

68 Loi Climat & Résilience art 215

69 [Décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022](#)

70 Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine : [Focus sur l'artificialisation des sols et les autorisations d'exploitation commerciale](#), septembre 2023

71 Gilles Crague & Nadine Levratto, « [Au-delà de la relocalisation de l'industrie : la ville productive](#) », *Métropolitiques*, 10 janvier 2022.

72 Site géré par le CEREMA et la Banque des territoires.

73 [Panorama du foncier économique régional État des lieux, typologie et analyse prospective Juillet 2023, Extrait des figures 2 et 42](#)

Les nouveaux commerces ne sont maintenant plus autorisés "s'ils engendreraient une artificialisation des sols"⁶⁸, ce qui a priori le cas de nouveaux ensembles commerciaux en périphérie mais des dérogations sont possibles selon un décret de 2022⁶⁹ : projet dans un espace déjà urbanisé, un quartier prioritaire ou dans le cadre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), ou bien avec des mesures de compensation ad hoc,... Pour plus de détails voir AUAT⁷⁰

Par contre, les activités de logistique ne sont pas interdites et le DAACL du SCoT (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique) doit les justifier au regard des besoins logistiques du territoire et les localiser.

Produire en ville

Aller dans le sens du « Produire en ville » dans un espace très demandé où la cohabitation avec les autres usages n'est pas évidente nécessite « de nouvelles pratiques dans le champ de l'architecture et de l'urbanisme »⁷¹

Réindustrialiser le pays

Le territoire peut se placer dans cette logique en offrant du foncier à vocation économique sans justification locale précise. Le site [France Foncier](#)⁷² renseigne sur les disponibilités foncières locales ou voisines.

Étape 3-2-1 le projet affiche t-il dans son PAS ou PADD une



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

rupture avec l'habitude maintenant dépassée de localisation de trop nombreux emplois et activités hors ville ? Cette rupture se concrétise t-elle dans le DAACL du SCoT ou dans les OAP et le règlement du PLU ?

Exemples de densités en ZAE

En région PACA⁷³, cette densité va de 17 emplois/ha pour la logistique à 170 pour des activités scientifiques et techniques. Elle s'étagère entre 30 (industrie), 35 (commerce), 42 (construction) jusqu'à plus de 60 pour les autres services. Dans les ZAE des Alpes Maritimes, elle est 2,5 fois plus élevée que dans l'ensemble de la région PACA sans que cela ne s'explique par des activités particulières).



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-2 comparer les densités prévues selon les activités à celles projetées ou effectives dans des territoires voisins ou similaires pour des activités comparables.

Pour juger de la densité envisagée pour une ZAE, encore faut-il que le PLU(i) en précise la destination, ce n'est le cas que dans un petit tiers⁷⁴ des PLU(i).

c) quelle disponibilité foncière dans les ZAE existantes ?

Bien rares sont les territoires dont les ZAE ne disposent pas de foncier ou de bâti disponible. Le diagnostic a dû en faire état et le projet doit en tenir compte avant toute nouvelle création ou extension de ZAE.

La loi Climat & Résilience impose aux EPCI de dresser avant août 2023 un inventaire des zones d'activités économiques : état du parcellaire (surface, propriétaire), identification des occupants, taux de vacance. Un outil à mettre à jour tous les 6 ans bien utile pour SCoT et PLU(i).

d) la gestion foncière des futures ZAE pourrait-elle être plus efficace ?

Lorsque un occupant d'une parcelle de ZAE souhaite passer la main, le prix auquel il revend sa propriété a en général augmenté, ce qui ne facilite pas une gestion optimale du foncier, même si l'EPCI ou la SEM qui gère la ZAE la souhaite.

Pour une nouvelle ZAE, une solution, certes moins rentable dans l'immédiat, consiste à garder la propriété du foncier en ouvrant simplement un bail à construire à l'industriel ou au commerçant intéressé. Cette solution analogue au BRS⁷⁵ utilisé pour le logement prémunit la collectivité contre ces difficultés futures.

Plus généralement, certains promeuvent un "urbanisme transitoire permanent"⁷⁶.

e) quelle requalification des ZAE existantes (y c. les zones commerciales) ?

La requalification d'une ZAE peut se limiter à une réhabilitation des espaces publics, voire juste de la signalétique.

Une vraie optimisation du foncier doit conduire à une densification, une mutualisation de parkings, une optimisation de bâtiments existants, et bien sûr le constat puis le traitement de la vacance de divers terrains ou bâtiments.

f) quel impact de la relocalisation en ville/bourg d'emplois situés en ZAE ?

Un projet visant à localiser voire relocaliser de nombreux emplois ou activités en ville doit prévoir une consommation de foncier à cette fin. (un ordre de grandeur en termes de foncier pouvant être un emploi de plus équivalent à un ménage supplémentaire). Ce point sera complété en Étape 3-Fiche 4 "Quel effort en renouvellement urbain"

g) focus particulier sur le développement touristique

Le projet peut viser à développer les hébergements touristiques marchands, notamment ceux hors ville (campings par exemple). La "vacance" des hébergements existants peut s'estimer par leur taux de remplissage à vérifier avant ouverture de nouvelles unités consommatrices de foncier.



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-2-3 chaque nouvelle ZAE ou extension de ZAE a-t-elle une destination assez précise, avec si nécessaire un sous-zonage distinguant plusieurs activités.

Inventaire des ZAE : un exemple sur 10 ZAE⁷⁷

- inventaire des occupants et vacance de locaux
- potentiel de densification du foncier hors bâtiment
- potentiel de mutation des espaces bâtis

ZAE	Nbre locaux	Taux vacance	Potentiel de densification (en ha)	Bâti mutable (en m ²)	Nbre d'unités foncières
Aeropolis	15	0 %	18,37	0	22
Clément Ader	64	10 %	1,85	1250	54
.....					
Igon	7	0 %	3,6	170	13
Total	207	7,2 %	41,85	3670	197



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-4 dans le cadre de l'inventaire 2023 des ZAE, un examen approfondi du foncier ou des surfaces de plancher peu mobilisés dans la ou les ZAE existantes a-t-il été réalisé Et a-t-il été mené avec les propriétaires et par exemple la CCI et la CM ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-5 les possibilités de densification et de résorption de la vacance dans les ZAE existantes sont-elles bien appréciées et prises en compte avant d'envisager l'ouverture de nouvelles zones ou l'extension de zones existantes ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-6 suggérer l'utilisation de baux locatifs ou à construire (BRSA) plutôt qu'une vente des nouveaux terrains ouverts en ZAE.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-7 le projet affiche-t-il une intention de requalifier les ZAE existantes ?
Présente-t-il un plan d'action en ce sens en lien avec les entreprises concernées, gage d'une réelle efficacité ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-8 au delà de la bonne intention de relocalisation d'emplois en ville, le projet ne fait-il pas l'impasse sur les conséquences sur le besoin de foncier en mixité ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-2-9 les taux de remplissage des hébergements touristiques sont-ils en phase avec le projet de développement ?

74 CEREMA-Intercommunalités de France -ANCT : Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière, sept 2022

75 CEREMA : Le bail réel solidaire d'activité (BRSA)

76 Paulette Duarte, Sylvie Duvillard, Nicolas Gillio et Thierry Petit, Foncier industriel et stratégies publiques locales : une articulation imparfaite, fév. 2024., p.91

77 Pays de Nay : Inventaire des Zones d'Activités Économiques

Infrastructures et équipements prennent en général beaucoup de place d'où l'importance de porter attention à leur rationalité. Leur installation présente t-elle un intérêt réel (et encore plus dans le cas contraire !), la question a été abordée en [Étape 2-Fiche 3 "Développement / infrastructures et équipements"](#).

Interrogeons-nous maintenant sur **leur localisation dans ou hors la ville.**

Localisation dans ou hors la ville :

- normalement en ville pour les petits équipements notamment sanitaires, sociaux, culturels
- éventuellement en extension immédiate de l'enveloppe urbaine pour des terrains de sports, voire de grands équipements (hôpital, ...) dans un souci de gestion de la mobilité
- selon les cas pour les infrastructures : voies nouvelles, parking de délestage à proximité de moyens de transports, ...

Autres questions en cas de localisation en extension :

- localisations alternatives ?
- impact par rapport à l'Objectif ZAN ?
- impact environnemental autre ?

Les mêmes questions que celles concernant l'habitat ou l'économie et qui sont traitées en [Étape 3-Fiche 5 "Quels efforts en matière d'extensions ?"](#).

La collectivité a défini (et nous avons critiqué Étape 2) ses "besoins de développement" puis au début de cette Étape 3, les "besoins fonciers" qui devraient les accompagner pour l'économie et pour les équipements divers et les infrastructures (cf fiches 2 et 3).

Reste à intégrer l'habitat et à répartir ces besoins au maximum au sein de l'urbanisation existante en s'efforçant d'éviter ou de limiter les extensions. Le **renouvellement urbain** est la façon de répondre à cet impératif.

Renouvellement urbain, de quoi s'agit-il ?

Dans les quartiers de la politique de la ville mais plus généralement, le renouvellement urbain peut aussi viser une **meilleure mixité sociale et l'amélioration des conditions de vie**. Cela peut entraîner des déplacements de population et de longs travaux et, au regard de la sobriété foncière, éventuellement une dé-densification (cf [fiche 5](#)).

Évaluer ses possibilités et ses limites ?

Possibilités : deux Étapes, en réalité souvent mélangées, nécessitant cartographie et travail de terrain :

1. repérage des espaces bâtis susceptibles de mutation, y compris par renouvellement du parc et des espaces densifiables qui doivent être considérés comme ENAF au delà d'une certaine surface, a priori 2500 m² ;
2. puis choix des espaces retenus pour répondre aux besoins exprimés dans le PADD ou le PAS :

==> **le gisement foncier**

Limites : densifier certes, mais attention aux îlots de chaleur, à la qualité de vie offertes au résidents, ... et sous réserve de maîtriser le foncier

==> **le potentiel foncier du territoire.**

1. REPÉRER LE GISEMENT FONCIER

Dans le cas d'un PLU(i), cette démarche s'impose⁷⁸.

Ce n'est pas le cas pour un SCoT mais comment en son absence, la collectivité pourrait-elle justifier d'un besoin d'extension sur ENAF qu'elle autorise aux PLU ? Certains SCoT se contentent de reprendre les analyses des PLU(i) existants, se privant ainsi de potentialités.

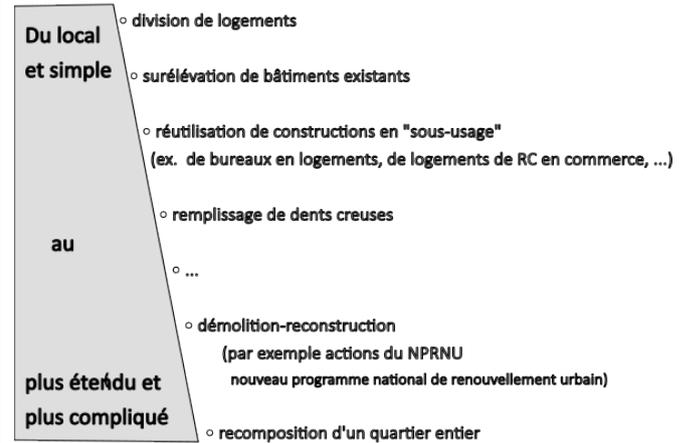
2. EVALUER LE POTENTIEL FONCIER

a) PLU(i) : choix des espaces à densifier

Tout espace « libre » n'en est pas pour autant à aménager selon sa qualité, ses usages sociaux, les services notamment écologiques qu'il rend ou pourrait rendre :

- au-delà des espaces verts, il faut aussi conserver ou développer la nature en ville,
- attention également aux friches, toutes ne peuvent être rapidement opérationnelles (pollution, constructions en déshérence, ...), et le potentiel élevé de biodiversité de certaines implique plutôt de les conserver.

Le renouvellement urbain peut prendre plusieurs formes :



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-1 le diagnostic est-il précis sur le gisement foncier du territoire et la surface minimale à partir de laquelle les tènements densifiables peuvent être relevés d'ENAF et donc leur consommation comptabilisée ?

Point de vigilance / SCoT

Étape 3-4-2 la collectivité a-t-elle évalué le gisement de densification du territoire par commune ou par niveau d'armature urbaine, avec quelle méthode et sous quelle forme ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-3 la qualité des espaces considérés comme gisement foncier a-t-elle été analysée pour bien éviter leur artificialisation sans retenue ? Certains de ces espaces ne devraient-ils pas plutôt être évités ?

Réutilisation de friches :

L'outil Mutafriches⁷⁹ de l'ADEME permet d'évaluer le potentiel et les destinations souhaitables de friches

78 art L151-4 du C.U. Le rapport de présentation doit analyser "la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ..." puis exposer "les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers."

79 Ademe, Mutafriches, [l'outil qui révèle le potentiel des friches](#), août 2024

Sous réserve d'autres considérations sur l'accessibilité, la proximité de services, la présence de risques particuliers, de corridors écologiques, ... une partie des parcelles ou unités foncières⁸⁰ du gisement constituent donc le **potentiel foncier**.

b) SCoT et PLU(i) : rétention foncière et autres limites

Ce potentiel foncier doit encore être réduit pour tenir compte de la rétention⁸¹ de la part de propriétaires ainsi que d'autres obstacles à son activation (pollution, ...). L'expérience du passé donne à la collectivité une base pour évaluer cette rétention foncière.

2. **PLU(i) : PENSER L'ÉVOLUTION D'UN QUARTIER**

a) Quelles évolutions et comment ?

De façon générale, le PLU(i) fixe la **destination future** de chaque zone dans le règlement et/ou dans une OAP. Deux questions en milieu urbain mais aussi au sein de ZAE :

- La simple reproduction des usages actuels d'un quartier est-elle la bonne solution ?
- Au contraire des quartiers peuvent-ils être repensés sur des bases nouvelles pour aérer la ville, changer la destination majeure d'un quartier,

b) Quelle concertation avant décision ?

Dans des **zones d'habitat** ou des **zones mixtes** habitat-activité, consulter les habitants permet de

- recueillir des idées pas forcément originales mais en prise avec les besoins des résidents,
- ouvrir la perspective d'une meilleure adhésion au projet final,

... à condition toutefois que cette concertation ne soit pas qu'une consultation après la prise de décision (c'est à dire juste avant l'arrêt du PLU(i)).

Dans des **zones d'activité**, réfléchir sans associer les occupants actuels est le meilleur moyen pour vouer à l'échec toute tentative de densification.

Au delà ou dans le cadre de cette concertation, un **urbanisme transitoire**⁸² peut aussi aider à mûrir le projet.

c) accompagner le mouvement

Au delà de l'intention affichée dans le projet, la collectivité peut la rendre plus effective par un accompagnement :

- des communes pour un SCoT,
- des propriétaires pour un PLU(i) : sensibilisation, aide à la conception, à la recherche de financements, ... que ce soit en zone pavillonnaire (BIMBY) ou en centre-ville ancien (vacance liée à la qualité des logements), ...

Par contre, les règles et OAP d'un PLU(i) peuvent limiter ce mouvement (ex : interdiction de construire en limite de parcelles, de surélévation, d'extension de constructions existantes, ...), dans une logique NIMBY ... ou simplement maldroite.

Une densification mesurée :

Draguignan⁸³ : entre U et N, des "espaces urbanisés paysagers"

Exemples de taux de rétention dans un PLU :

"Cependant, la réserve foncière privée – patrimoine à transmettre aux enfants, stratégie économique, portefeuille d'investissement ... – freine la mobilisation des terrains non bâtis. Dans le cadre de la révision du PLU, il est estimé ... qu'environ 1 terrain sur 5 ne sera pas bâti à l'horizon du PLU révisé"

==> **taux de rétention 20% sur 17 ans**



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-4-4 l'évaluation de la rétention foncière par commune ou niveau d'armature urbaine pour un SCoT ou PLU(i), par secteur de la ville pour un PLU(i) ou un PLU, paraît-elle raisonnable et argumentée ?

Mixer les usages ?

Un espace disponible au sein d'une ZAE semble destiné à l'accueil de nouvelles entreprises. Mais pourquoi pas tel ou tel équipement public (une déchetterie par ex.) ? Et pourquoi pas des logements, notamment dans les zones commerciales anciennes⁸⁴, ou de la renaturation après abandon d'activités ...

Inversement un espace en ville est-il forcément destiné à l'habitat ? ne peut-il permettre une mixité des usages, de l'école au petit commerce, de bureaux à des habitations, ... ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-5 des secteurs urbanisés à potentiel foncier ont-ils fait l'objet d'une réflexion sur une éventuelle modification de leur destination dans le futur ? (par ex au sein d'un parc d'activité, d'un lotissement, ...) ?

- Dans ce cas, les habitants d'un quartier promis à restructuration et/ou les entreprises concernées participent-ils à cette réflexion ? Et cette participation inclut-elle toute la variété des habitants et usagers concernés ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-6 la collectivité met-elle en œuvre un accompagnement des propriétaires pour se donner toutes les chances de réussir son projet de renouvellement urbain ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-7 le règlement et les OAP ne limitent-ils pas les possibilités de renouvellement urbain ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-4-8 la densification prévue en zone déjà bâtie n'est-elle pas exagérée du fait d'une évaluation trop élevée du besoin en logements.

80 Unité foncière = regroupement de plusieurs parcelles contiguës ayant le même propriétaire

81 Certains documents parle à ce titre de "mutabilité" ou de "capacités de mutation".

82 Institut Paris Région, L'urbanisme transitoire, une pratique qui se pérennise, septembre 2022

83 cf note PUCA ci-dessus

84 Le Plan de transformation des zones commerciales en cours envisage 25 000 nouveaux logements sur les 74 projets primés début 2024

1. STRICTE LIMITATION DE L'ARTIFICIALISATION EN ZONE A OU N

Au delà des aires sous protection réglementaire (Natura 2000, ...) ou dont la maîtrise foncière est assurée par un organisme (Conservatoire d'espaces naturels, ...) dont c'est la fonction⁸⁵, le document doit veiller à éviter ou limiter fortement les possibilités d'artificialisation dans les zones N et A hormis pour des constructions nécessaires à l'agriculture.

Certains PLU(i) définissent des **STECAL**, très modestes pour réhabiliter une construction existante de qualité ou au contraire pour une urbanisation hors enveloppe urbaine avec par exemple un motif touristique (en zone viticole : construction autour d'un "château" renommé, ...).... : Une manière de continuer à artificialiser des ENAF.

Si au delà du renouvellement urbain (cf *Fiche 4*), la collectivité estime avoir des **besoins résiduels** pour du logement, des équipements ou des activités économiques, elle peut

- dans un **SCoT**, autoriser les futurs PLU du territoire à prévoir des extensions selon ses prescriptions et recommandations.
- dans un **PLU(i)**, définir des zones 1AU en indiquant leur destination, souvent unique (habitat par exemple), éventuellement mixte.

Mais ce **besoin résiduel** doit être **précisément justifié**.

2. QUELLE SURFACE D'EXTENSION ENVISAGÉE ?

Hormis pour des équipements divers, l'impact / ZAN des extensions "nécessaires" découle des densités qui y sont prévues (en logements ou en emplois). Se rajoute comme pour le renouvellement urbain, la rétention foncière qui peut en accroître la surface.

a) Densité dans les extensions

Dans un secteur d'habitat :

Un PLU(i) indique la densité visée par secteur d'extension, il peut même imposer un minimum à proximité de transports collectifs. Un SCoT peut le faire (ce n'est pas une obligation) par commune ou par niveau d'armature urbaine.

En zone d'activité :

L'exercice est plus incertain puisque les établissements attendus ne sont le plus souvent pas connus ni l'emploi en résultant ni même la nature précise de leur activité.

La solution au stade de l'élaboration d'un PLU(i) ou d'un SCoT reste pourtant d'évaluer la surface nécessaire en rapportant le volume d'emplois espéré à une densité théorique correspondant aux activités prévisibles.

Point de vigilance / SCoT

Étape 3-5-1 le DOO prescrit-il des limitations fortes à l'artificialisation dans les zones A ou N des PLU(i) ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-2 PLU(i) : le règlement limite-t-il de façon claire en zones A et N les constructions nouvelles et extensions de constructions existantes ?

PLU(i) et STECAL (Secteurs de taille et de capacité d'accueil limités)

A côté des extensions au sens habituel (Zones AU), un PLU(i) peut définir de tels secteurs en zone A ou N permettant de nouvelles constructions. ==> voir §3 sur leur localisation

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-3 PLU(i) : les éventuels STECAL peuvent-ils conduire à une consommation / artificialisation excessive ? sont-ils pleinement justifiés ?

Justifier un besoin d'extension

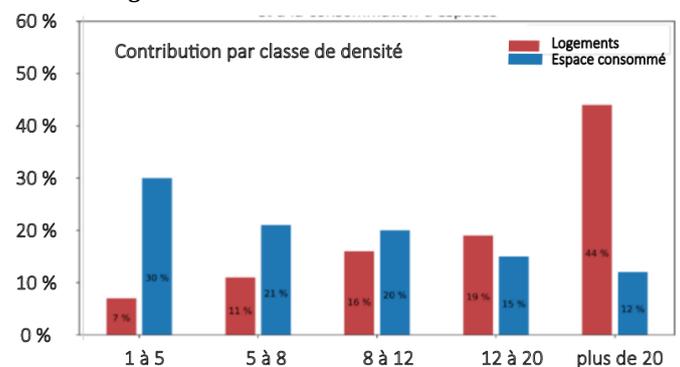
Depuis 2016, il fallait fixer " des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain".

La loi Climat & Résilience demande maintenant aux PLU(i) de justifier "au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés"⁸⁶

Vocabulaire : Densité brute et densité nette

- **densité nette** = nombre de logements ou d'emplois / surface des parcelles urbanisées
 - **densité brute** = idem / surface y c infrastructures (routes, voies diverses, ...), espaces verts, ...
- ==> 40 logts/ha en net peut correspondre à 30 en brut

La densité de logement en extension urbaine⁸⁷



Lecture : entre 2009 et 2017, les aménagements de moins de 5 logements ont consommé 30% des nouvelles surfaces urbanisées pour 7% des logements

85 L'INPN Inventaire National du Patrimoine Naturel en donne une liste dans sa rubrique [Espaces protégés](#)

86 Code de l'urbanisme- Article L151-5

87 D'après CEREMA : [La densité de logement dans les opérations d'aménagement](#), 2022 (opérations produites entre 2009 et 2017)

Dans les deux cas, une densité élevée dans ces extensions n'est pas plus la panacée qu'en matière de renouvellement urbain (cf [Étape 3-Fiche 4 "Quel effort en renouvellement urbain"](#))

b) Calibrage des extensions et rétention foncière

Un PLU(i) peut prévoir des zones 2AU au cas où la rétention limiterait l'apport des zones 1AU.

Un SCoT peut suggérer aux PLU un taux de rétention à utiliser pour justifier des surfaces supplémentaires d'extension.

3. QUELLE LOCALISATION DES EXTENSIONS ?

a) SCoT : est-il prescriptif envers les PLU ?

En dehors des zones qu'il protège à des fins agricoles, sylvicoles, ... et/ou environnementales ou concernées par des risques ..., un SCoT ouvre habituellement des possibilités d'extension aux communes après avoir fixé la part des besoins à satisfaire en renouvellement urbain.

Il la localise selon son armature urbaine. Mais si tel niveau de l'armature comprend beaucoup de communes et que sont élaborés des PLUs communaux plutôt qu'un PLUi, le total prévu pour le territoire risque d'être dépassé par le cumul des PLU.

Les prescriptions peuvent avoir une certaine souplesse, laissant par exemple à chaque commune le loisir de consacrer une part de son enveloppe a priori prévue pour l'habitat à une petite zone artisanale.

Enfin, le SCoT prescrit ou recommande des critères de choix pour ces zones d'extension à l'intention des PLU(i).

b) PLU(i) : quels critères pour leur localisation ?

Le PLU(i) doit justifier le choix des sites retenus :

1° quels sites ont été analysés ? (des alternatives meilleures ne sont-elles pas possibles, ...)

2° sur quels critères ?

- continuité de l'enveloppe urbaine
- qualités environnementales
- potentiel agronomique (depuis la sylviculture jusqu'à l'agriculture urbaine, ...)
- potentiel en termes de séquestration de carbone (voir le PCAET s'il existe)
- services qu'il rend aux résidents voisins (ex : espace naturel utilisé par la population environnante à des fins récréatives, jardin partagé rendant services alimentaires mais aussi sociaux, en particulier à proximité d'immeubles d'habitat social, ...)
- niveau de desserte intermodale,
- proximité aux services ou autres aménités (dans la commune mais aussi parfois dans les communes voisines),
- tous risques potentiels,
- ...

et pour chaque site retenu, quelle combinaison de critères a justifié le choix final ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-5-4 les densités prescrites en logements/ha ou prévues en emplois/ha sont-elles raisonnables ?

Les éléments de comparaison mis en avant dans le diagnostic sont-ils pertinents (territoires comparables) ?

Sont-ils porteurs d'une sobriété renforcée par rapport au passé ?



Point de vigilance / SCoT

Étape 3-5-5 le DOO fixe-t-il une consommation maximale d'espace pour chaque commune ou seulement par groupe de communes ?



Point de vigilance / SCoT

Étape 3-5-6 prescription ou simple recommandation quant aux critères à utiliser par les PLU(i) pour le choix des zones d'extensions ?

De plus, le nombre de critères ne limite-t-il pas leur efficacité ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-7 avant le choix final de tel ou tel site d'extension, des sites alternatifs ont-ils été étudiés ?



Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-8 les critères de choix pour les sites d'extension sont-ils clairement exprimés ?

Et au vu de ces critères, le choix final est-il probant ?

Les impacts résiduels seront-ils compensés ?

c) PLU : quel phasage pour leur ouverture ?

Depuis la loi Climat & Résilience⁸⁸, l'ouverture à l'urbanisation des extensions doit être répartie dans le temps.

Ce phasage se justifie d'autant plus si leurs justifications sont quelque peu hasardeuses.

Pour l'habitat, comme le renouvellement urbain n'est pas simple ni rapide, la tentation peut être forte d'ouvrir au plus vite les extensions faciles à aménager.

Sur les ZAE, au fond la même question se pose mais dans un cadre un peu différent.

3. NÉCESSITÉ DE RÉTROZONAGE / OBJECTIFS ZAN POUR 2021-2030 ?

La réduction prévue pour la 1^o décennie d'application de la loi Climat & Résilience telle que précisée par le Schéma régional est difficile à atteindre si la consommation n'a pas été freinée depuis le vote de la loi.

Les SCoT anciens devront donc être modifiés d'ici février 2027, et les PLU(i) d'ici février 2028.

Les SCoT devraient donner des pistes aux PLU de leur ressort pour le choix des zones urbanisables à déclasser.

Quant aux PLU(i), a priori deux grands objectifs peuvent être visés, avec bien sûr toutes les nuances possibles :

1. limiter le coût "politique" de cette "désurbanisation" qui fait forcément perdre beaucoup de valeur économique aux terrains concernés,
2. réduire l'impact environnemental du PLU en "désurbanisant" les terres agricoles, forestières ou naturelles de plus grande qualité qui avaient été classées en U ou AU.

AU-DELÀ DU ZAN ARITHMÉTIQUE,
FAIRE DU ZAN UN OUTIL
AU SERVICE DE LA BIODIVERSITÉ ?

L'expérience manque aujourd'hui pour apprécier la façon dont les communes vont modifier leur PLU(i) dans ce sens, d'où l'idée de faire remonter les bonnes et mauvaises expériences.

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-9 le phasage de l'ouverture à l'urbanisation des extensions pour l'habitat correspond-il au rythme des constructions prévues par le document (en général, tant par an) ?

Laisse-t-il le temps nécessaire au processus prévu en parallèle sous forme de renouvellement urbain ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-10 le calendrier d'ouverture de nouvelles zones d'activités tient-il compte des disponibilités dans les ZAE existantes et de leur rythme de remplissage dans le passé récent ?

Point de vigilance / SCoT

Étape 3-5-11 modification d'un SCoT élaboré avant d'intégrer le ZAN :

1^o le schéma prescrit-il ou recommande-t-il des surfaces urbanisables à déclasser par commune, groupe de communes, ou simplement globalement ?

2^o prescrit-il ou recommande-t-il des critères de choix pour les zones à déclasser dans les PLU ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 3-5-12 modification d'un PLU(i) élaboré avant d'intégrer le ZAN : quels critères sont utilisés pour choisir les zones AU, voire U, à supprimer ou réduire ?

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-5-13 modification d'un SCoT ou d'un PLU(i) élaboré avant d'intégrer le ZAN : faire remonter les exemples sur le choix des extensions supprimées.

88 Art L.151-6 du C.U.

A partir de 2050, lorsqu'une nouvelle surface sera artificialisée, il faudra renaturer une surface équivalente, au titre du ZAN. D'abord savoir de quoi on parle :

Désimperméabiliser et revégétaliser une cour d'école est très utile mais cela ne s'inscrit pas dans la perspective de compensation comptable d'une artificialisation existante ou projetée.

Si le projet envisage de renaturer un espace de taille significative (a priori > 2500m² selon la nomenclature) cette opération devrait porter sur des sols présentant plutôt une faible intégrité biophysique⁸⁹.

Remarque préalable : il y a renaturation et renaturation

La renaturation d'un sol est une affaire de longue haleine qui n'est pas effective avant une durée dépassant l'échéance du document d'urbanisme.

Sur les territoires pour lesquels il est disponible, l'outil OCSGE (cf p.5) destiné à mesurer l'artificialisation met en évidence des "surfaces désartificialisées", mais au delà du simple changement d'usage, cela ne signifie pas forcément "renaturées" au sens de la qualité du sol concerné.

En conséquence, FNE est très réservé sur la prise en compte dans le cadre de l'objectif ZAN des surfaces "désartificialisées selon l'OCSGE" dont il n'est pas sûr qu'elles résultent d'opérations de renaturation de qualité⁹⁰

1. RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DANS LES ZONES URBANISÉES OU À URBANISER

Revenons à nos cours d'école, et aussi aux jardins et espaces non construits mais considérés comme "consommés" ou "artificialisés". SCoT et PLU(i) peuvent limiter leur artificialisation en fixant des coefficients de biotope ou de pleine terre pour les nouvelles autorisations d'urbanisme.

Ils peuvent aussi identifier des secteurs au sein du tissu urbain notamment pour (re-)constituer des îlots de fraîcheur ou plus largement des espaces offrant des aménités diverses aux résidents proches, désimperméabiliser des surfaces, ...

Mesure de la température au sol, cartographie des espaces verts, repérage de foncier public ou privé susceptible d'être désimperméabilisé, notamment en zones commerciales ou industrielles, sont les outils pour le diagnostic, à charge ensuite de les inscrire dans le projet.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-6-1 si les données OCSGE mettent en évidence une désartificialisation significative sur le passé récent, le diagnostic l'explique-t-elle et le sol est-il près d'être renaturé ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-6-2 une prescription ou un article de règlement impose-t-il un coefficient de biotope ou de pleine terre ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-6-3 le diagnostic traite-t-il des îlots de chaleur, de la nature en ville et des espaces verts urbains, du foncier désimperméabilisable, ... ?
Le projet vise-t-il des avancées dans ce domaine ?

89 [La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ?](#) Brian Padilla, Salomé Gelot, Adrien Guette et Jonathan Carruthers-Jones, 2024

90 Voir <https://www.genieecologique.fr/>

2. ZONES PRÉFÉRENTIELLES POUR LA RENATURATION ET SECTEURS À RENATURER

Les nouveaux textes incitent à définir dans les SCoT⁹¹ des « zones préférentielles pour la renaturation » et dans les PLU(i) des « zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation » dans le cadre d'OAP⁹². Ces divers secteurs ont alors vocation entre autres à compenser de nouvelles artificialisations.

Ils peuvent aussi servir à des fins de compensation environnementales d'impacts de divers projets, le code de l'environnement demandant alors de respecter, si possible, un principe de proximité.

Enfin, l'objectif peut aussi être d'améliorer le cadre de vie dans des secteurs dépourvus de nature, voire concernés par des nuisances importantes.

Dans tous les cas, selon FNE, leur localisation devrait alors s'apprécier en rapport avec les continuités écologiques et avec la qualité de leurs sols et pas seulement du retour en ENAF.

PLU(i) : leur comptabilisation en déduction de la consommation d'ENAF ne peut intervenir que si la renaturation est effective⁹³, d'où l'intérêt de connaître le mode et l'échéancier de renaturation.

SCoT : il peut être moins précis mais sa durée est bien plus longue et dépasse largement 2031, les surfaces peuvent donc être mises en avant pour compenser l'artificialisation prévue au delà de cette date, ce qui pose la question de la qualité de cette renaturation (de quel état part-on, quel devra être l'état final, à quelle date ?)

Espaces de renaturation

La loi du 20 juillet 2023 ouvre de nouvelles possibilités :

- droit de préemption⁹⁴ : possibilité surtout utile pour des terrains en vue de restaurer la nature en ville, ou faciliter le renouvellement urbain.
- comptabilisation dès la 1^o période 2021-2031 de la renaturation en ENAF d'espaces urbanisés sans attendre de passer à partir de 2031 à la notion d'artificialisation plus adaptée à cette question et sous réserve que cette transformation soit effective⁹⁵.



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-6-7 le projet repère-il des zones préférentielles pour renaturation ? et qualifie t-il leurs qualités environnementales ?



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 3-6-8 les modalités de mise en œuvre du projet de désartificialisation-renaturation sont-elles précises et crédibles ; la qualité attendue en fin pourra t-elle justifier sa comptabilisation ?



Point de vigilance / SCoT

Étape 3-6-9 le repérage de zones préférentielles pour une renaturation est-il accompagné d'objectifs précis, crédibles et de qualité ?

91 Code de l'urbanisme Art L141-10 3° concernant le DOO du SCoT

92 Code de l'urbanisme Art L151-7 4° concernant les OAP du PLU(i)

93 Article 194 III - 4° de la loi Climat et Résilience

94 Code de l'urbanisme Art L. 211-1-1

95 Modification du 5° du III de l'article 194 de la loi Climat & Résilience

Une première réponse est d'abord à chercher dans la surface de consommation foncière ou d'artificialisation prévue par le document comparée aux exigences des documents supérieurs. En effet, l'objectif ZAN est décliné au long de la hiérarchie des normes, depuis la région jusqu'à la commune, et donc n'est pas directement applicable à un SCoT ou un PLU(i).

Mais l'objectif ZAN devrait selon FNE avoir également un autre effet au delà de cet aspect quantitatif : un effet sur la protection de la qualité des sols du territoire. Si on urbanise moins de sols, si on en renature, encore faut-il choisir au mieux les espaces concernés et les méthodes utilisées.

1. L'APPROCHE COMPTABLE PAR LES SURFACES

a) Questions de méthode pour commencer

Elles ont été abordées concernant la consommation de référence 2011-2021 (Cf [Étape 1-Fiche 1 "Quelle artificialisation passée et en cours ?"](#))

pour la période jusqu'en 2031

Rappel : Pour un SCoT ou un PLU(i) devant être approuvé par exemple en 2025, sa consommation d'espace effective entre 2021 et 2024 doit être ajoutée à celle qu'il prévoit de 2025 à 2031 pour apprécier la réduction de la consommation sur cette 1^o décennie.

pour la période à partir de 2031

SCoT et PLU(i) en cours de révision ou élaboration ont une perspective au delà de 2031, renvoyant à de nouvelles méthodes de mesure : l'OCSGE devrait être la référence mais certains utiliseront le MOS local, ce qui offre matière à discussion en cas d'écart significatif entre les deux méthodes.

D'où peuvent venir ces écarts : chaque MOS a sa singularité, notamment en termes :

- de la résolution des photos aériennes utilisées (1/5000°, 1/10000°, ...),
- du pas de la grille d'observation (ex: 25 m ou +) ou unité minimale de collecte (500 m², 625 m², ...),
- de la nomenclature pour le classement de l'occupation du sol.

b) Questions d'hectares ensuite

La consommation / artificialisation totale prévue par le document est-elle compatible avec l'objectif ZAN tel qu'il est exprimé dans les documents supérieurs ?

En cas d'écart, ce dernier est-il justifié ? et comment ?

Compatibilité du SCoT avec le Schéma régional modifié

Le Schéma régional modifié (SRADDET, PADuC, SAR) doit entrer en vigueur en novembre 2024 au plus tard. SCoT et PLU(i) hors SCoT doivent alors le respecter dans leur prévision de consommation foncière 2021-2030 puis d'artificialisation au delà de 2030 mais selon la façon dont il a décliné la territorialisation de l'Objectif ZAN, par exemple :

- sous forme d'une règle ==> compatibilité,
- sous forme d'un objectif ==> prise en compte

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 4-1-1 pour la période jusqu'en 2031, la consommation prévue tient-elle bien compte de celle réalisée depuis 2021 jusqu'à l'approbation du document.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 4-1-2 pour la période après 2031, en cas d'usage d'un MOS local affichant sur une période récente une artificialisation bien différente de celle de l'OCSGE, insister pour avoir l'explication de ces écarts.

Délais de mise en compatibilité des documents d'urbanisme

de façon générale, après l'entrée en vigueur de documents supérieurs (dont les schémas régionaux)⁹⁶ :

- art L131-3 SCoT ou PLU(i) hors SCoT : 3 ans
- art L131-7 PLU(i) sous SCoT : 1 an

mais ils doivent aussi être vérifiés et éventuellement modifiés respectivement en février 2027 et 2028 s'ils ne respectent pas la loi Climat & Résilience.

96 Délais reprécisés par l'Ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020

Compatibilité du PLU(i) avec le SCoT

La qualité de la prescription du SCoT qui s'impose alors aux PLU(i), dans un rapport de compatibilité est essentielle.

Au final, un double risque :

1. que la somme des surfaces prévues par les divers SCoT dépasse l'enveloppe prévue par la Région pour l'ensemble de son territoire,
2. que la somme des surfaces prévues par les PLU au sein d'un même territoire de SCoT dépasse l'enveloppe prévue par le SCoT.

2. MAIS AUSSI L'APPROCHE PAR LA QUALITÉ DES SOLS (TRAME BRUNE)

Rappel : les sols ont de multiples fonctions Cf [Étape 1-Fiche 3 "Enjeux environnementaux dont services écosystémiques des sols"](#)

- régulation (cycle de l'eau, qualité de l'air et de l'eau, stockage de carbone),
- support pour la biodiversité (indispensable pour la décomposition de la matière organique, le recyclage des nutriments et la formation de la structure du sol),
- approvisionnement (produits agricoles, matières premières),
- mais aussi fonctions culturelles (conservation du patrimoine archéologique, support de tourisme, de sports, de paysages).

Une collectivité ayant mené une étude approfondie de la qualité et de la multifonctionnalité des sols peut choisir au mieux ceux qu'elle souhaite consacrer à son développement - habitat, activités, équipements - et, inversement, ceux qu'elle veut protéger de nouvelles urbanisations, ou ceux en zone urbanisée dont elle veut améliorer la qualité voire qu'elle destine à une renaturation.

En effet, dans chacun de ces cas, une telle étude donne des clés sur les bonnes méthodes pour améliorer ou en tout cas ne pas dégrader les sols quelle que soit la destination prévue par le document d'urbanisme.

Cette étude puis son utilisation pour planifier une amélioration de la qualité des sols sont envisageables au niveau d'un SCoT mais la taille du territoire concerné peut les rendre difficiles à mener. Par contre un SCoT peut les prescrire aux PLU de son ressort, voire fixer des critères de choix de secteurs et proposer des méthodes de traitement optimal des sols par secteur selon leur destination.

Quant aux PLU(i), ce sont bien eux qui définissent le zonage et réglementent l'aménagement de chacune des zones via le règlement et les OAP. C'est donc un enjeu qui devrait accompagner le souci du ZAN comptable.

Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 4-1-3 le SCoT ou le PLU(i) (hors SCoT) est-il compatible avec le Document régional intégrant l'Objectif ZAN ? le PLU(i) (sous SCoT) est-il compatible avec le SCoT ?

Point de vigilance / SCoT

Étape 4-1-4 le DOO porte-t-il une prescription claire et impérative concernant les surfaces autorisées au sein de son territoire ?

Étude de la la qualité des sols

Dans le cadre du projet MUSE, une méthode d'analyse a été développée dont l'ADEME propose la généralisation⁹⁷ avec notamment un schéma d'intégration de cette approche dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Point de vigilance / SCoT

Étape 4-2-1 l'évaluation environnementale traite-t-elle de la qualité des sols dans le territoire ?

Le DOO prescrit-il aux PLU la réalisation d'une étude fine de la qualité des sols et la planification d'actions pour son amélioration selon les destinations envisagées par secteur ?

Point de vigilance / PLU(i)

Étape 4-2-2 l'évaluation environnementale traite-t-elle de la qualité des sols par secteur géographique ?

Le règlement, une OAP thématique ou les OAP sectorielles mettent-ils en avant des modalités d'aménagement favorable à la qualité des sols ?

97 ADEME, [Qualité des sols et urbanisme. Construire une méthodologie adaptée aux besoins des territoires et favoriser son appropriation](#), 2020

a) SCoT : un programme d'action ?

Pour viser de manière efficace les objectifs du projet, un SCoT peut comporter un programme d'actions à mener par la collectivité ou divers acteurs publics voire privés⁹⁸.

Outre le fait que sa rédaction donne l'occasion à la collectivité de réfléchir à la faisabilité de son SCoT, cet outil peut largement renforcer son effectivité.

b) SCoT ou PLU(i) : des indicateurs de suivi à l'évaluation ?

Tout document de planification mentionne en fin du rapport de présentation une liste souvent impressionnante d'indicateurs à suivre avec une temporalité et normalement une source d'information précisées pour chacun. Par contre il manque souvent trois informations-clé, à savoir⁹⁹ :

1. quel organisme va assurer ce suivi ?
2. comment et sous quelle forme ?
3. quel sera le caractère participatif de cette évaluation 6 ans après l'approbation du document ?

Une bonne façon de répondre aux 2 premières questions serait d'avoir un test de chacun de ces indicateurs sur une période passée récente.

Quant à la 3^e, un engagement dans ce sens "permettrait d'enrichir l'ensemble de la réflexion d'une réelle expertise citoyenne."¹⁰⁰

c) Du SCoT aux PLU(i) existants ?

Le SCoT approuvé, les PLU(i) existants doivent être mis en compatibilité au risque de découvrir quelques difficultés non prévues.

Certains territoires font un test auprès de quelques communes avant d'approuver leur SCoT et notamment leur DOO.



Point de vigilance / SCoT

Étape 5-1 si certains éléments du Projet (PAS) paraissent peu vraisemblables ou difficiles à mettre en œuvre, suggérez qu'un programme d'action soit construit sur les thèmes correspondants.

Plan d'actions : quelques pistes :

- Accompagnement des propriétaires (logement et/ou entreprises) en faveur du renouvellement urbain
- Mise en place d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) à destination d'habitat, d'équipements ou/et d'activités économiques
- Lancement d'une opération de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)
- idem d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)
- Inscription dans une ORT Opération de Revitalisation de Territoire
- Acquisitions foncières
- Montage d'un observatoire du foncier ou de l'habitat
- Projet Alimentaire Territorial (PAT)
- Constitution d'une AOM - Autorité Organisatrice de la Mobilité
- Élaboration d'un Plan de paysage, d'une charte forestière, ...



Point de vigilance / SCoT et PLU(i)

Étape 5-2 avant l'arrêt du document, demander

- une présentation chiffrée sur le passé des indicateurs de suivi prévus pour le futur,
- un engagement à une participation citoyenne lors de l'évaluation obligatoire au bout de 6 ans,

et après l'approbation du document (un ou deux ans après, mais sans attendre son évaluation), demander auprès de qui ces indicateurs sont disponibles



Point de vigilance / SCoT

Étape 5-3 proposer l'organisation d'un test du DOO auprès de PLU existants.

98 Si un PCAET est associé au SCoT, la liste des actions que porte ce plan doit être inséré dans le Programme d'actions du SCoT qui devient obligatoire sans forcément se limiter à ces actions PCAET.

99 Cf Avis MRAE sur le projet de PLU de Beausoleil (06) : "Qui collecte les données, les agrège et les met en forme ? Comment les résultats seront valorisés ou diffusés ? Auprès de quels acteurs ? À quelle fréquence ?"

100 Fédé SCoT et FNAU, [Les bonnes questions pour une évaluation qualitative des SCoT](#), 2016 (cf § Outils à dynamique citoyenne)

ANNEXE 1 **C**adre juridique : SCoT - PLU(i) - hiérarchie des normes

1. SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE

(C.U. Titre III, Articles L141-1 à L145-1)

Chapitre Ier : Contenu du SCoT

Le projet d'aménagement stratégique PAS (Article L141-3), il définit notamment

"les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans (...). Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, notamment en tenant compte de l'existence de friches, les transitions écologique, énergétique et climatique (...)
(...) par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. "

Le document d'orientation et d'objectifs DOO (Articles L141-4 à L141-14), il doit notamment

- "déterminer les **conditions d'application du PAS** (...)
- fixer les **orientations et les objectifs, dans un principe de gestion économe du sol**, en matière de : Développement économique (...) Préservation et développement d'une activité agricole (...) Localisations préférentielles des commerces (...)
- comprendre un **document d'aménagement artisanal, commercial et logistique** déterminant les **conditions d'implantation** des équipements commerciaux (...)
- définir les objectifs et les principes de la politique de **l'habitat** (...) en privilégiant le **renouvellement urbain** (...)
- fixer (...) Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé, au regard des enjeux de lutte contre la vacance, de dégradation du parc ancien, de revitalisation et de baisse des émissions de gaz à effet de serre ; (...) Les objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs
- définir les **objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** par secteur géographique ; (...)

- 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** et de la **ressource en eau**. Il peut identifier à cette fin des **zones préférentielles pour la renaturation**, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ainsi que des zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation" ...

Les annexes (Articles L141-15 à L141-19)

- Le **diagnostic du territoire qui** présente, notamment **au regard des prévisions** économiques et démographiques, **les besoins en termes d'aménagement de l'espace**, (...). Il prend en compte la localisation des structures et équipements existants, (...), les **enjeux de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité** et de potentiel agronomique, des paysages et du patrimoine architectural ainsi que ceux relatifs à la prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique. (...)
- **L'évaluation environnementale** ;
- **La justification des choix retenus** pour établir le PAS et le DOO ;
- **L'analyse de la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma et la **justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation** définis dans le document d'orientation et d'objectifs ;

Voir aussi :

- SCoT valant plan climat-air-énergie territorial PCAET (Articles L141-16 à L141-18)
- Programme d'actions du SCoT (Article L141-19)

2. PLAN LOCAL D'URBANISME

(C.U. Titre IV, Articles L151-1 à L154-4)

Chapitre Ier : Contenu du PLU

Le rapport de présentation (Article L151-4)

- explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.
- 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, (...)
- analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de 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 (...)
- analyse les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis (article R151-1)

Le projet d'aménagement et de développement durables PADD (Article L151-5)

- définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; (...)
- fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain
- justifie, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés, pour pouvoir prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers

Les orientations d'aménagement et de programmation OAP (Articles L151-6 à L151-7-2)

doivent :

- comprendre, (...) des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles.
- définir, (...) un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant.
- définir (...) les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques.

peuvent

- définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; (...) Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, notamment par l'identification de zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation, restructurer ou aménager ;

Le règlement (Articles L151-8 à L151-42-1)

doit

- délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.
- définir dans les secteurs qu'il délimite, une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, (...) dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (...) et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (...)

peut :

- imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville.
- identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. (...)
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent.
- imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions.

Voir aussi :

- PLU intercommunal valant Programme local de l'habitat PLH (CU Articles L151-1 et suivants, et R151-1 et suivants) ¹⁰¹
- PLU intercommunal valant Programme de déplacement urbain local de l'habitat PLH (CU Articles L231-1 151-1 et suivants, et R151-1 et suivants) ¹⁰²

101 Club PLUi : [Pourquoi réaliser un PLUi tenant lieu de PLH ?](#)

102 Club PLUi : [Le programme d'Orinetations et d'Actions \(POA\)](#)

3. HIÉRARCHIE DES NORMES

Le document régional (SRADDET, SDRIF, PADDUC, SAR) s'impose aux SCoT et à défaut aux PLU(i) et cartes communales :

- les objectifs des SRADDET dans un rapport de prise en compte
- les prescriptions des SAR, du PADDUC et du SDRIF-E ainsi que les règles des SRADDET dans un rapport de compatibilité

Le SDAGE Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau s'impose aux SCoT et à défaut aux PLU(i) et cartes communales

- leurs objectifs dans un rapport de prise en compte
- leurs dispositions dans un rapport de compatibilité

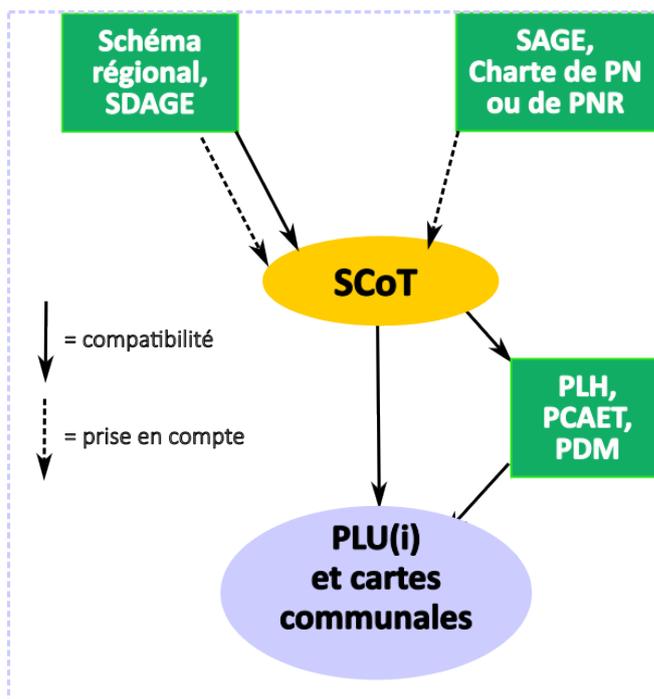
Les SCoT s'imposent aux PLU(i) et cartes communales

- leurs objectifs (PAS) et leurs prescriptions (DOO) dans un rapport de compatibilité

Lorsqu'ils existent, les objectifs des SAGE Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau s'imposent aux SCoT et à défaut aux PLU(i) et cartes communales : dans un rapport de compatibilité.

Lorsqu'ils existent, les objectifs de protection et les orientations des chartes des PNR Parcs naturels et des PN Parcs nationaux s'imposent SCoT et à défaut aux PLU(i) et cartes communales : dans un rapport de compatibilité.

Lorsqu'ils existent, les PLH Programme local de l'habitat, les PCAET Plan climat air énergie territorial, les PDM Plan de mobilité définis en respectant le SCoT s'imposent aux PLU(i) et cartes communales : dans un rapport de compatibilité.



ANNEXE 2 **O**ù trouver les informations nécessaires ?

La collectivité produit un grand nombre de documents à l'occasion d'un SCoT ou d'un PLU mais il n'est pas inutile de les croiser avec d'autres sources.

Au fil de l'élaboration du document, avant son arrêt

Thématiques	Sources d'information
Consommation foncière- artificialisation	Portail de l'artificialisation
Aires protégées, biodiversité	Schéma Régional de Cohérence Écologique - SRCE
Population (s) ¹⁰³	Recensements INSEE
Logement	Recensements INSEE, Répertoire des Logements locatifs des bailleurs Sociaux RPLS Bilan annuel du PLH (s'il existe) Observatoires locaux des loyers (OLL) LOVAC (sur les logements vacants)
Construction	Service de la donnée et des études statistiques (SDES) Logements autorisés et logements commencés (ex Sitadel 2)
Emploi	Recensements INSEE
Zones d'activité économique	CCI, EPCI - Inventaire 2023 des ZAE
Friches industrielles	CEREMA - Cartofriches
Agriculture	Chambre d'agriculture, SAFER
Tourisme	Agence régionale/départementale du tourisme

Après l'arrêt du SCoT ou du PLU

Par exemple avant la CDPENAF ou lors de l'enquête publique, consultez les avis de la MRAe Mission Régionale d'Autorité environnementale et ceux des PPA personnes publiques associées :
(État, Région, Département, CCI, Ch agriculture, SAFER, PNR, ABF, territoires voisins, ...)

De façon générale : consultez ecologie.data.gouv.fr où se trouve de nombreux bouquets de données

103 Accès aux données INSEE sur les territoires :

--> <https://www.insee.fr/fr/statistiques>

Sur la colonne de gauche de la page ouverte :

- Dans THEMES : cliquez sur l'un des thèmes proposés (exemple **Démographie**)
- Dans NIVEAU GEOGRAPHIQUE :
 - choisissez le niveau qui vous convient :
(commune pour un PLU, Intercommunalité-Métropole pour un PLUi ou un SCoT)
 - Puis choisissez votre territoire ==> la colonne de droite est alors modifiée

En haut de cette colonne de droite : cliquez sur **Comparateur de territoires**

Quelques tableaux apparaissent.

Mais bien d'autres sont disponibles, pour cela allez tout en bas de la page et cliquez sur **Dossier complet**

Selon la taille du territoire, vous disposez d'un grand nombre de tableaux ou graphiques avec un sommaire en entrée.

ANNEXE 3 **G**uides méthodologiques

Les documents d'urbanisme en vigueur

- www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/ (les SCoT et PLU anciens ne sont pas tous disponibles)

Sobriété foncière et aménagement

- Portail de l'artificialisation : "[Fascicules de mise en oeuvre de la réforme ZAN](#)"
- Fédération des SCoT : "[S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement](#)"
- Fédération des SCoT : "[Le SCoT modernisé](#)"
- FNAU : "[Comment atteindre la sobriété foncière](#)"
- ANAH : "[Vacance des logements - stratégie et méthodes pour en sortir](#)"
- ANAH : "[Agir contre l'habitat indigne](#)"

Renaturation / désimperméabilisation

- ARB Ile-de-France Guide "[Renaturer les villes](#)"
- Centre de ressources Génie écologique : <https://www.genieecologique.fr/>
- Centre de ressources TVBN : <https://www.trameverteetbleue.fr/>
- CEREMA : "[La désimperméabilisation des sols : du principe à la mise en œuvre](#)"
- CEREMA : "[Désimperméabilisation et renaturation des sols](#)"
- Observatoire de l'Eau PACA : Guide - « [Vers la ville perméable, comment désimperméabiliser les sols ?](#) » -
- Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse : Guide « [Osons désimperméabiliser les sols](#) » -
- ADEME : Guide "[La désimperméabilisation des sols, pour un retour de la nature en milieu urbain](#)"
- Fédération des SCoT : "[Renaturer Principes et méthodologie](#)"

Les sols

- ADEME : Guide "[Les sols portent notre avenir](#)"
- Ressources du Groupement d'intérêt scientifique Sol : <https://www.gissol.fr/>
- Ressources de l'association française pour l'étude du sol : <https://www.afes.fr/>
- CEREMA : Rapport "[Sols et adaptation au changement climatique](#)" LIEN MANQUANT
- CEREMA : Document notamment pour les élus :
 - "[Les super pouvoirs des sols : Des solutions pour la ville de demain](#)"
 - "[Des sols menacés mais pourtant vitaux](#)"
- LPO : Guide "[Sols vivants : alternatives à l'artificialisation des sols et réhabilitation des sols dégradés](#)"
- FNE : Dossier "[Sols : enjeux et solutions en France](#)"
- FNE : Dossier "[Solutions Fondées sur la Nature : des outils pour agir localement](#)"
- FNE : "[Objectif 1 planète : 10 fiches sobriété pour les collectivités](#)"

ABC	Atlas de biodiversité communal
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires (Action cœur de ville - Villages d'avenir - Petites villes de demain- Territoires d'industrie - Quartiers de la politique de la ville, ...)
AOH	Autorité organisatrice de l'habitat. (collectivité disposant d'un PLUi et d'un PLH, délégataire des aides à la pierre, ...)
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité (collectivités diverses, de la métropole à la commune volontaire)
BRS	Bail réel solidaire (également "BRSA" avec A pour Activités, voir OFS)
CBS	CBS : Coefficient de biotope par surface
CDNPS	Commission départementale Nature Paysage et Sites (zones de montagne ou de littoral)
CDPENAF	Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (dans tous les départements)
DOO	Document d'orientations et d'objectifs (liste des prescriptions et recommandations d'un SCoT envers les PLU ou cartes communales du territoire)
DP	Déclaration de projet (Procédure pour mettre en compatibilité un PLU ou un SCoT avec un projet d'aménagement d'intérêt général non prévu)
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENS	Espace naturel sensible (définis et gérés par le département)
EPF	Établissement public foncier (EPF d'Etat ou local : acquisition puis portage de foncier avant revente à collectivité ou opérateur de logement social)
ER	Emplacement réservé (défini par le PLU pour une affectation future d'intérêt collectif)
GOU	Grande opération d'urbanisme (opération d'aménagement de grande taille engagée par l'État et une collectivité, parfois avec un PPA Projet partenarial d'aménagement)
LLI	Logement locatif intermédiaire (à loyers compris entre ceux des logements sociaux (PLS) et ceux du marché local - souvent gérés par des organismes de logement social ou institutionnels divers (caisses de retraite, CDC habitat, ...).
LLS	Logement locatif social (3 catégories du moins au plus social : PLS, PLUS, PLAI)
NPNRU	Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (géré par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ANRU)
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation - sectorielles ou thématiques (document d'un PLU précisant les modalités d'aménagement d'un secteur ou indiquant des orientations ou des recommandations sur un thème pour l'ensemble du territoire)
OFS	Organisme de foncier solidaire (assurant la gestion des logements en BRS ou locaux professionnels en BRSA)
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORT	Opération de revitalisation du territoire (Loi ELAN 2018) (modalité juridique sur laquelle s'appuient les programmes de revitalisation des centres-villes, voir aussi ANCT)
PADD	Plan d'aménagement et de développement durables (partie d'un PLU décrivant le projet de la collectivité) Terme aussi employé pour les SCoT anciens (devenu PAS)
PADDuC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PAEN	Périmètre de protection et mise en valeur d'espaces agricoles ou naturels (périmètre et programme d'actions)
PAS	Plan d'aménagement stratégique d'un SCoT (anciennement PADD)
PCAET	Plan climat air énergie territorial (obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants)
PLH	Programme local de l'habitat (obligatoire pour les EPCI compétents en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants)
QPPV	"Quartier prioritaire de la politique de la ville (politique gérée par l'ANRU)
RU	Renouvellement urbain (ne pas confondre avec Renouvellement du parc")
SAR	Schéma d'aménagement régional dans les collectivités d'outre-mer
SDRIF-E	Schéma directeur de la région Île de France - environnement
SEM ou SEML	Société d'économie mixte (locale) (association de collectivités locales et de partenaires privés pour exploiter un service public ou réaliser une opération d'aménagement, ...)
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (toutes régions métropolitaines hors Corse (PADDuC) et Île de France (SDRIF-E))
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique (intégré aux SRADDET et autres schémas régionaux)
STECAL	Secteur de taille et de capacité d'accueil limité (définis par le PLU)
UTN	Unités touristiques nouvelles (opérations prévues dans les communes concernées par la loi Montagne,
ZAC	Zone d'aménagement concerté (zone créée par un PLU ou une procédure particulière pour un futur aménagement à destination d'habitat, d'équipements ou/et d'activités économiques)
ZAP	Zone agricole protégée (périmètre de protection défini par un EPCI ou une commune avec arrêté préfectoral)
ZNIEFF	ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique