

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les SCoT

Les 7 fiches « Analyse de 10 SCoT Grenelle » montrent comment ces 10 schémas ont intégré les évolutions introduites par les lois Grenelle dans leur projet et dans leurs documents.

Les 10 SCoT étudiés sont :

Odet (Finistère)
Pays du Mans (Sarthe)
Grand Creillois (Oise)
Sud Toulousain (Haute-Garonne)
Sud Corrèze (Corrèze)
Sélestat et sa région (Bas-Rhin/ Haut-Rhin)
Pays du Grand Amiénois (Somme)
Pays des Mauges (Maine-et-Loire)
Angoumois (Charente)
Aire Gapençaise (Hautes-Alpes)

Les lois Grenelle de 2009 et 2010 ont renforcé le rôle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) en étendant leurs moyens d'actions par la création de nouvelles dispositions législatives. Cinq ans après leur entrée en vigueur, l'analyse d'un panel de 10 SCoT permet d'apprécier l'appropriation de ces nouvelles mesures.

Le SCoT constitue un cadre de référence pour l'organisation de l'espace. La loi Grenelle II en a fait la pierre angulaire de la lutte contre l'étalement urbain. En fixant des objectifs chiffrés et territorialisés de consommation économe d'espaces, le SCoT donne un cap dans lequel les PLU doivent s'inscrire. La présente fiche restitue l'analyse des 10 SCoT et énonce des pistes d'évolution.

1. Les évolutions apportées par le Grenelle

1.1. La loi SRU : un développement urbain maîtrisé

En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) conférait aux SCoT, PLU et cartes communales la mission d'assurer l'équilibre entre un « développement urbain maîtrisé » et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (article L121-1 du code de l'urbanisme). Elle posait par ailleurs le principe d'une « utilisation économe » des espaces naturels, urbains, péri-urbains et ruraux.

1.2. La loi Grenelle II : une consommation économe de l'espace

En 2010, la loi Grenelle II a renforcé la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme. Elle a introduit la notion de consommation d'espaces, envisagée comme une transformation non ou difficilement réversible d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et contient plusieurs dispositions visant à réduire cette consommation.

Une obligation d'analyse et d'objectifs chiffrés

Concernant les SCoT, la loi Grenelle II se traduit dans le code de l'urbanisme par trois obligations nouvelles :

- « le rapport de présentation [...] présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma » (L122-1-2) ;
- « le document d'orientation et d'objectifs [DOO] [...] arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace » (L122-1-5)¹ ;
- « le rapport de présentation [...] justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs » (L122-1-2).

Des possibilités encouragées

La loi formalise par ailleurs quatre possibilités mobilisables dans le cadre d'un SCoT pour contribuer à la maîtrise de la consommation d'espaces (L122-1-5) :

- les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace peuvent être ventilés par secteur géographique² ;
- « pour la réalisation des objectifs, [le DOO] peut [...] imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau » l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par certains types d'équipements ou la réalisation d'une

étude de densification des zones déjà urbanisées³ ;

- « dans les secteurs [que le DOO] délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme » ;
- le DOO « peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction ».

La consommation d'espaces : quelle définition ?

D'un document d'urbanisme à l'autre, les espaces considérés comme consommés peuvent différer sensiblement. Par exemple : l'extension d'une carrière ou encore le comblement d'une « dent creuse » constituent-ils une consommation d'espaces ?

L'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA), s'appuyant sur une définition issue de l'Insee, définissait ainsi la « consommation d'espace effective » en 2014 : « Toute surface de terres sur laquelle est réalisé un « aménagement » ne permettant pas d'envisager un retour rapide et aisé de la parcelle vers son statut initial sans faire appel à des travaux plus ou moins conséquents de remise en état. »

L'observatoire distinguait cette consommation d'espaces de l'extension de l'urbanisation prévue dans le zonage des documents d'urbanisme.

1 Depuis, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) d'octobre 2014 précise que ces objectifs doivent être territorialisés : « [Le document d'orientation et d'objectifs] arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres. » (L122-1-5).

2 Cette possibilité est devenue une obligation avec la LAAAF (voir note précédente).

3 Cette disposition concernant la réalisation d'une étude de densification a été complétée par la loi Alur de mars 2014 : « [Le rapport de présentation] identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation. » (L122-1-2)

2. Synthèse de l'analyse de dix SCoT Grenelle

2.1. L'analyse de la consommation au cours des dix dernières années

Des difficultés techniques et méthodologiques

Il n'existe pas à ce jour de base de données nationale dédiée au suivi de l'occupation du sol à l'échelle de la planification. Par conséquent, les SCoT se heurtent à des problèmes techniques et méthodologiques pour mener l'analyse de la

consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du document. À plusieurs reprises, à travers les entretiens, les acteurs concernés pointent le manque de données et de méthode partagée, ainsi que le coût que l'analyse peut engendrer. La maîtrise d'ouvrage technique du SCoT de l'aire Gapençaise souligne la technicité requise qui ne facilite pas l'appropriation politique du diagnostic.

Dix ans avant l'approbation...

Dans ce contexte, les « dix années avant l'approbation du SCoT » constituent une difficulté méthodologique particulière. Les données disponibles sur le territoire ne correspondent en effet pas nécessairement à la période d'analyse souhaitée.

Par ailleurs, les études de diagnostic sont élaborées plusieurs années avant l'approbation du SCoT, ce qui demande des réajustements et des actualisations en bout de course si le SCoT veut répondre aux obligations législatives.

La plupart des SCoT arrêtent ainsi leur analyse en 2009 ou 2010 (et même 2007 pour le SCoT Sud Toulousain) pour des documents approuvés fin 2012 ou fin 2013. Les SCoT prennent garde en revanche à ce que la période totale d'analyse couvre bien dix années, même si les deux ou trois dernières années manquent.

Deux SCoT contournent la difficulté relative à la mise à jour des données en extrapolant leurs résultats. Le SCoT de Sélestat extrapole ainsi les données de la période 2002-2007 à la période 2004-2013. Le SCoT du Pays du Mans estime la consommation d'espaces entre 2003 et 2013 par prolongation de la tendance observée entre 2000 et 2010. Cette approche a ses limites : elle ne prend pas en compte les déterminants de la consommation d'espaces, et notamment les politiques qui auraient pu conduire à sa modération sur la période extrapolée.

Extrait de l'entretien avec la directrice du SCoT de Sélestat et sa région

« Puisque l'analyse doit porter sur les dix années qui précèdent l'approbation du schéma, sachant que les études sont arrêtées un an avant, au moment de l'arrêt et que l'analyse démarre quelques années avant l'arrêt, il nous a semblé que seul le croisement et l'extrapolation des données existantes pouvaient nous permettre de répondre à la question. C'est pourquoi le SCoT donne une fourchette de consommation et non un chiffre précis. »

Une difficulté à mobiliser des données adaptées

Le manque de données disponibles conduit certains SCoT à utiliser des sources de données inadaptées à la mesure de la consommation d'espaces à l'échelle de la planification :

- **Le recensement agricole**, qui donne la Surface Agricole Utile (SAU) au siège d'exploitation et non à la commune : il ne permet

donc pas de mesurer la consommation d'espaces agricoles, puisque l'évolution de la SAU à l'échelle d'une commune peut correspondre par exemple à la vente d'une parcelle contractée entre deux agriculteurs dont le siège d'exploitation est situé sur deux communes différentes.

- **CORINE Land Cover**, base de données géographiques issue de l'interprétation d'images satellitaires dans le cadre d'un programme européen : son défaut pour un usage en planification est son échelle d'interprétation (25 ha pour la collecte et 5 ha pour les évolutions, d'où une perte de l'urbanisation diffuse) et sa périodicité (actuellement seules les années 2000 et 2006 sont disponibles).
- **Sit@del**, base des permis de construire : sans localisation des parcelles par rapport à un état initial de l'occupation du sol, elle ne permet pas de distinguer le renouvellement urbain de la consommation d'espaces. Ainsi, nombre d'analyses rencontrées, en sommant l'ensemble des surfaces de parcelles ayant fait l'objet d'un permis de construire, considèrent que, dès lors qu'il y a construction, il y a consommation d'espaces. Sit@del permet en revanche des analyses sur l'évolution annuelle de la densité des opérations de logements, ce qui donne un cadre intéressant pour la fixation d'objectifs chiffrés.

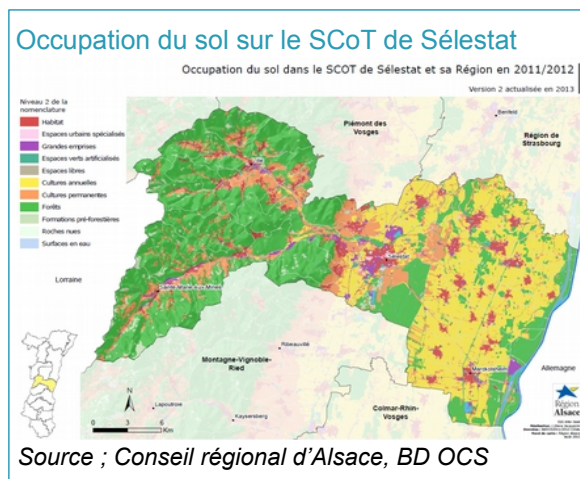
Certaines méthodes apparaissent ainsi fragiles techniquement. Le rapport de présentation du SCoT de l'Angoumois souligne clairement la faiblesse de la méthode qu'il emploie : « la base de données Sit@del ne constitue pas en soi un élément de mesure de la consommation d'espace mais un indicateur contribuant à son calcul ».

Des outils dédiés dans certains territoires

Seuls les SCoT du Grand Amiénois et de Sélestat disposent d'un outil dédié au suivi de l'occupation du sol et développé à l'échelle régionale. En Picardie et en Alsace, il existe en effet un Mode d'Occupation des Sols (MOS) résultant de l'interprétation de photographies aériennes selon une nomenclature détaillée.

La chef de projet du SCoT du Grand Amiénois souligne ainsi que « si [le MOS Picardie] n'avait pas existé, il aurait été difficile de répondre à l'obligation du Grenelle ».

Un MOS régional, dès lors que l'unité minimale d'interprétation est suffisamment fine, permet en effet une analyse adaptée à l'échelle de la planification. L'inconvénient réside dans sa périodicité et donc dans sa capacité à répondre à la règle des dix ans. La région Picardie dispose de millésimes en 2002 et 2010 et la région Alsace en 1997/1998, 2002, 2007 et 2011/2012.



Un faible recours aux outils géomatiques

Les techniques géomatiques sont peu mobilisées pour évaluer la consommation d'espaces à partir, par exemple, des données de l'IGN. Seul le SCoT de Sélestat et sa région fait référence à l'exploitation de la BD TOPO¹ entre 2002 et 2007 par l'agence d'urbanisme de Strasbourg (Adeus).

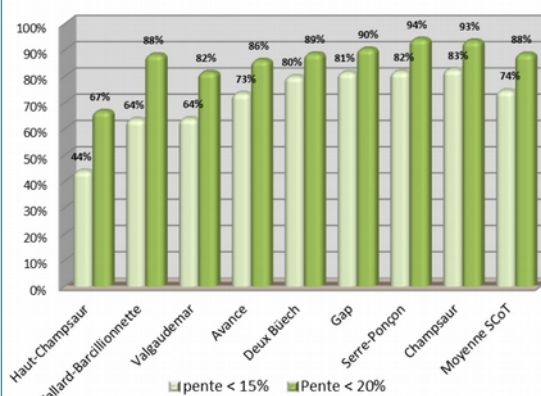
De manière générale, il faut souligner que, face à la diversité des sources de données, l'analyse peut être réalisée de différentes manières sur un même territoire. L'enjeu réside dans sa cohérence et sa capacité à pouvoir être actualisée.

¹ La BD TOPO est une des composantes du référentiel géographique à grande échelle produit par l'IGN. C'est une base de données vectorielles qui comprend notamment une couche décrivant les bâtiments.

Une analyse par seuil de pentes (SCoT de l'aire Gapençaise)

Le rapport de présentation du SCoT de l'aire Gapençaise comprend un graphique de la répartition par seuil de pente des espaces agricoles artificialisés (pente < 15 %, pente < 20 %). Le document montre que le phénomène de consommation d'espaces concerne principalement les espaces agricoles les plus facilement mécanisables, posant ainsi la question de leur préservation.

Répartition par seuil de pente (et par secteur) des espaces agricoles artificialisés entre 2003 et 2009



Source : DDT 05

Les usages qui consomment de l'espace

Pour ce qui est de l'analyse des différents usages qui consomment de l'espace, les situations sont diverses :

- les SCoT de l'Angoumois et du Pays des Mauges ne distinguent aucun usage (ce qui n'est pas le cas pour leurs objectifs chiffrés) ;
- les SCoT Sud Corrèze et du Pays du Mans n'analysent que la consommation d'espaces par l'habitat ;
- les SCoT de l'Odette, de l'aire Gapençaise et de Sélestat et sa région distinguent l'habitat et les activités économiques, avec ou sans les équipements structurants ;
- les SCoT du Grand Amiénois et du Grand Creillois y ajoutent un poste sur les infrastructures de transport ;
- enfin, le SCoT Sud Toulousain distingue 11 postes différents, en mesurant notamment la consommation d'espaces par les gravières et carrières qui représentent d'après l'analyse 18 % de la consommation totale.

Les types d'espaces consommés

Pour ce qui est des surfaces consommées, la distinction entre agricole, forestier et naturel n'est opérée que lorsqu'un MOS est disponible, y compris pour les SCoT du Pays du Mans et de l'aire Gapençaise qui utilisent CORINE Land Cover.

2.2. Objectifs chiffrés de consommation économe d'espaces

La portée des objectifs

Tous les SCoT analysés affichent au moins une enveloppe de surface maximale pouvant être consommée. Des possibilités d'ajustement de cette enveloppe au cours de la mise en œuvre du SCoT sont parfois ménagées.

On trouve également des objectifs concernant la part du renouvellement urbain et la densité des constructions ou des opérations de logements.

Parfois, certains chiffres sont avancés sans pour autant constituer explicitement des objectifs.

Par exemple, le SCoT du Grand Amiénois parle d'« ambitions » au sujet de la part à consacrer au renouvellement urbain par type de territoire et d'un « rythme théorique » de 50 ha par an consommés pour les activités entre 2013 et 2033.

Ambitions de renouvellement urbain et de renforcement des espaces déjà urbanisés	
	Part consacrée au renouvellement urbain
Cœur d'agglomération	50 %
Territoire aggloméré	30 %
Couronne amiénoise	20 %
Pôles majeurs	35 %
Pôles intermédiaires	35 %
Pôles de proximité	20 %
Pôles relais et bourgs	15 %
Communes rurales	10 %

Source : SCoT du Grand Amiénois

Une temporalité qui varie de 10 à 22 ans

Les objectifs sont conçus pour des périodes variables : de 10 ans (Angoumois, Grand Creillois) à 22 ans (Sélestat et sa région).

Le SCoT Sud Corrèze propose une approche originale en phasant son objectif de consommation économe d'espaces sur la période 2012-2030. Par palier de 6 ans, le SCoT affiche une baisse progressive des surfaces consommées

allant de pair avec une augmentation de la densité des opérations de logement.

Une ventilation des objectifs par usage et destination

Les objectifs chiffrés ne sont jamais détaillés selon les natures d'espaces consommés.

En revanche, les usages font l'objet d'une nomenclature plus ou moins détaillée :

- résidentiel et activités économiques/ équipements structurants pour les SCoT de l'Odet, de Sélestat et sa région, du Grand Creillois, du Grand Amiénois, de l'aire Gapençaise et du Pays des Mauges ;
- urbain, économique, commercial et infrastructures pour le SCoT du Pays du Mans ;
- résidentiel, économique, infrastructures, aires de grand passage pour les gens du voyage et aires de service poids lourds pour le SCoT de l'Angoumois ;
- résidentiel, économique, commercial, équipements publics, gravières pour le SCoT Sud Toulousain.

Pour certains usages, il est parfois prévu une augmentation des surfaces consommées, même si la surface consommée globale diminue (SCoT Sud Toulousain).

Pour la plupart des SCoT, la nomenclature des usages est plus détaillée dans le cadre de la définition des objectifs que dans celui de l'analyse rétrospective.

L'anticipation d'une difficulté à suivre des objectifs très précis

De manière générale, il y a parfois un décalage entre la précision des objectifs et l'outil de mesure mis en œuvre dans l'analyse, ce qui interroge sur le suivi effectif des objectifs.

Par exemple, le DOO du SCoT de l'Odet est très précis sur les surfaces prises en compte : « Dans le calcul de la consommation foncière, sont intégrées les surfaces d'espaces libres (voiries internes, espaces verts de proximité) compris dans l'assiette des opérations. En revanche en sont déduits : les surfaces utilisées par les voiries primaires (desservant plusieurs quartiers), les grands équipements publics, les grands espaces verts d'intérêt général (par exemple coulée verte, zone humide...), les emprises destinées à des activités (commerces, services, bureaux) dans le mesure où celles-ci ne représentent pas plus de 20 % de la surface d'assiette de l'opération. »

Cette précision dans la définition des surfaces à prendre en compte pourrait se révéler incompatible avec le mode de recueil de la donnée, réalisé auprès de chacune des 20 communes concernées. On peut supposer qu'il y aura une hétérogénéité dans l'interprétation et le suivi des objectifs.

Des manques de précision dans les termes

À l'inverse, les objectifs s'appuient parfois sur des notions non explicitées qui posent ensuite des problèmes d'interprétation et donc de suivi.

En entretien, le directeur de la maîtrise d'ouvrage technique du SCoT Sud Toulousain soulève ainsi le problème de la non définition du « tissu urbain existant » et des surfaces consommées au moment de l'approbation. Après l'approbation du SCoT, cela a amené un débat sur l'intégration ou non des zones AU « fermées »² dans le compte foncier.

De manière générale, la notion de « renouvellement urbain », lorsqu'elle sert à définir des objectifs, n'est pas explicitée.

2.3. La justification des objectifs

Une absence de justifications qualitatives

En dehors de la justification des objectifs chiffrés, sur laquelle nous revenons par la suite, l'enjeu que constitue une consommation économe d'espaces sur le territoire concerné n'est pas justifié d'un point de vue qualitatif. Les raisons invoquées restent générales : préservation de la biodiversité, de l'économie agricole, des paysages, etc. On ne trouve pas, par exemple, d'analyse des fonctions agricoles et environnementales pour justifier qu'il faut limiter la consommation davantage sur tels territoires plutôt que sur tels autres. La LAAAF, qui impose désormais d'arrêter des objectifs chiffrés par secteur géographique et de décrire, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres, est susceptible d'y remédier.

Deux types de justification : ambition politique ou déduction quantitative

Par rapport aux objectifs d'enveloppes foncières à consommer, plusieurs types de justifications se rencontrent :

- Une justification purement politique, sans lien explicite avec le projet de territoire. Les

SCoT Sud Toulousain et de l'Angoumois affichent ainsi un objectif de réduction de 50 % des surfaces consommées (même quand le rapprochement des chiffres montre qu'ils vont au-delà). Il faut sans doute voir là une influence de l'objectif figurant dans le préambule de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 visant à « réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 ».

- Une justification découlant des objectifs démographiques et de production de logements. C'est le cas des SCoT de l'Odet, du Pays du Mans, du Grand Creillois et de Sélestat et sa région. L'objectif peut également découler du croisement entre un objectif de production de logements et un objectif de densité (SCoT Sud Corrèze et du Grand Amiénois). Il peut par ailleurs être modulé en fonction des opportunités foncières identifiées et des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

Peu de justification pour les activités économiques

À noter que seuls deux SCoT proposent une justification des surfaces à consacrer aux activités économiques :

- le SCoT de Sélestat et sa région fixe comme objectif une densité minimale de 25 emplois par hectare en le mettant en perspective avec une densité de l'existant de 15,7 emplois par hectare ;
- le SCoT de l'aire Gapençaise met en relation un nombre d'emplois à accueillir avec une densité de 20 à 25 emplois par hectare correspondant à la situation existante ; dans l'analyse, il présente également l'évolution annuelle de la surface moyenne consommée par local d'activités.

Des objectifs de logements économes en espace (SCoT du Pays du Mans)

Le SCoT du Pays du Mans prévoit une part minimale de logements neufs économes en espace selon les types de pôles.

Un logement économe en espace comprend :
le logement individuel dense (sur des parcelles inférieures ou égales à 400 m²),
le logement intermédiaire (alternative entre la maison individuelle et l'immeuble collectif, avec accès individualisé aux logements),
le logement collectif.

² Zones insuffisamment équipées, dont l'urbanisation est subordonnée à une modification du PLU.

Des liens distendus avec l'analyse

Le lien entre l'analyse des consommations passées et l'établissement des objectifs n'est pas toujours présent ou approfondi. Il manque souvent des éléments pour juger si un objectif est vertueux ou non au regard des tendances passées. Cela s'explique en partie par le manque de disponibilité des données et par un problème de temporalité entre réalisation des études et élaboration du DOO.

En particulier, les objectifs de renouvellement urbain (notion qui n'est pas explicitée et dont la mesure pose donc question), lorsqu'ils existent, ne sont pas mis en regard de la situation passée :

- le SCoT Sud Toulousain fixe un objectif de 20 % des nouveaux logements dans les secteurs déjà urbanisés, ce qui semble faible en première approche sans connaître la situation passée ;
- le SCoT du Pays du Mans fixe un objectif minimal de 50 % de logements en renouvellement urbain pour la ville du Mans, ainsi qu'une part de « logements neufs économes en espace » selon les types de pôles, sans indiquer quelles sont ces parts avant l'approbation du document ;
- le SCoT du Pays des Muges fixe un objectif de 30 % de logements nouveaux dans l'enveloppe urbaine existante à l'échelle de chaque EPCI, sans prendre en compte la spécificité de chacun de ces EPCI (pourtant, l'objectif ne sera peut-être pas vertueux pour chacun d'eux).

Exemple de lien entre les objectifs fixés et l'analyse sur dix ans

Tableau 10 : comparaison des objectifs du SCoT en termes de surface allouées dans les calculs par type d'habitats avec les chiffres observés sur 10 ans.

	ScoT	Situations observées	
		Chiffres réels	Chiffres recalculés
Habitat individuel	750 m²	1 478 m²	800 m²
Habitat groupé / intermédiaire	550 m²	1 630 m²	1 079 m²
Habitat collectif	260 m²	221 m²	221 m²

	Densités existantes		Propositions dans le projet de SCoT
	Densités moyennes du bâti	Densité moyennes des constructions datant d'après 1980	Densité moyenne des nouvelles constructions (Tendre vers...)
Villages	De 5 à 38 logts/ha	De 3 à 22 logts/ha	15 logts/ha
Bourgs locaux	De 4 à 10 logts/ha	De 3 à 7 logts/ha	15 logts/ha
Bourgs relais	De 7 à 23 logts/ha	De 5 à 14 logts/ha	15 logts/ha
Bourgs principaux	De 13 à 22 logts/ha	De 9 à 13 logts/ha	20 logts/ha
Ville centre	22 logts/ha	17 logts/ha	25 logts/ha

Source : SCoT de Sélestat et sa région et SCoT de l'aire Gapençaise

Des objectifs de densité mis en regard des densités existantes

Certains SCoT font cependant l'exercice de mettre leurs objectifs de densité en perspective avec les densités observées (généralement à partir des données Sit@del) sur les dix dernières années :

- le SCoT Sud Corrèze indique la surface de terrain moyenne par logement en extension pour chaque type de territoire auquel est assigné un objectif ;
- le SCoT de Sélestat donne une comparaison explicite entre, d'une part, les objectifs de densité par type d'habitat et les densités observées sur les dix dernières années et, d'autre part, entre les objectifs de densité des activités économiques et la densité des zones d'activités existantes ;
- le SCoT de l'aire Gapençaise présente un tableau comparant, par type de communes, les densités moyennes du parc existant et des constructions d'après 1980 avec les objectifs de densité moyenne ;
- le SCoT du Pays du Mans comprend un tableau et un graphique présentant la consommation d'espaces et les densités sur la période 1999-2008, l'évolution annuelle de la taille moyenne des parcelles construites en individuel pur entre 1990 et 2008, ainsi que la taille moyenne de terrain consommé par type d'habitat (pur, groupé, collectif) ; une comparaison est également réalisée avec l'aire urbaine du Mans.

Quelle justification du caractère économe ?

Le code de l'urbanisme demande d'établir des objectifs chiffrés de « consommation économe d'espace », mais sans préciser comment apprécier ce caractère « économe ». L'exemple du SCoT du Grand Creillois invite à poser la question.

Le SCoT affiche une consommation d'espaces dans les dix prochaines années supérieure à celle constatée lors des dix précédentes (160 ha contre 124 sur dix ans). Le document affiche plusieurs justifications :

- sur les dix dernières années, le territoire a connu une faible consommation d'espaces, du fait de la crise économique et de la stagnation de la population ;
- le SCoT a un objectif démographique ambitieux, il veut attirer de nouveaux habitants et

lutter notamment contre le départ des cadres ;

- à l'échelle départementale, il y a un enjeu à recentrer le développement sur les principaux pôles urbains dont fait partie Creil.

Ainsi l'objectif d'économie du foncier ne correspond pas nécessairement à une réduction de la consommation d'espaces. Le SCoT du Grand Creillois invite à apprécier le caractère économe en fonction de l'échelle territoriale (ici départementale) et de la situation passée.

Cela pose deux questions :

- celle de la gouvernance et de l'inter-territorialité ;
- celle de la prolongation des tendances : comme on l'a vu précédemment, certains SCoT extrapolent des chiffres de surfaces consommées en « prolongeant les tendances » ; l'argumentaire du SCoT du Grand Creillois montre bien qu'on ne peut pas prolonger des tendances sans prendre en compte un certain nombre de déterminants comme les contextes économiques et démographiques, mais aussi l'ambition du projet politique affiché.

Une clause de revoyure

Lorsque l'objectif de surfaces maximales à consommer découle des objectifs de production de logements, cela pose la question de l'ajustement des surfaces par rapport à la production effective de logements.

Le DOO du SCoT de l'Odét prévoit ainsi une sorte de clause de revoyure :

« En matière d'habitat [...] la consommation à ne pas dépasser est de 50 ha par an. [...]. Cet objectif est lié à un nombre de logements à construire pour atteindre l'objectif démographique fixé, soit 1 100 logements par an. Le chiffre de 50 ha par an est à revoir à la baisse et de manière proportionnelle si la production de logements est inférieure à l'objectif. Les objectifs de production de logements pourront être supérieurs si les surfaces de consommation foncière ne sont pas dépassées. »

Pour la plupart des SCoT, ce sont les objectifs de densité qui permettent en partie de lier les surfaces consommées aux logements effectivement construits. S'ajoute plus rarement un objectif concernant la part de renouvellement urbain.

2.4. Le recours aux possibilités nouvelles

La ventilation par secteur géographique

La ventilation des objectifs chiffrés par secteur géographique est utilisée pour les surfaces maximales à consommer et les densités.

L'échelle de la ventilation est souvent la suivante :

- commune ou type de commune dans l'armature urbaine pour l'habitat ;
- EPCI ou type de site pour les activités économiques ;
- zones d'activités commerciales pour les activités commerciales.

Le SCoT de Sélestat et sa région présente une originalité en prévoyant une enveloppe supplémentaire mutualisée sur le territoire, en plus d'une ventilation par commune, des objectifs de consommation pour le développement urbain.

D'après la directrice du syndicat mixte, le dispositif présente l'avantage de ne pas affecter de surfaces trop importantes aux communes et donc de tendre à réduire la consommation foncière, tout en laissant de la souplesse si un projet intéressant émerge sur le territoire.

Seul le SCoT du Grand Creillois ne présente pas de ventilation des objectifs de consommation d'espaces. D'après l'entretien, la construction politique est trop récente sur le territoire. Il s'agit donc de ménager des marges de manœuvre supplémentaires.

L'utilisation préalable de terrains en zone urbanisée

Par rapport à la possibilité offerte de conditionner toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, les SCoT se placent d'ailleurs dans le registre de la préconisation que dans celui de l'obligation : il faut « favoriser », « utiliser en priorité », etc.

Exemple sur le SCoT du Grand Creillois : « Les projets immobiliers, pour la réalisation de logements, locaux d'activité et d'équipements, doivent prioritairement être construits sur les territoires en friche ».

Plusieurs SCoT conditionnent l'ouverture à l'urbanisation à la prise en compte de certains critères. Le SCoT de l'Angoumois précise ainsi que « dans les phases d'études et de diagnostic, lors de l'élaboration ou la révision des PLU, le potentiel communal de réinvestissement urbain par le recensement des logements vacants, des

vides urbains (dents creuses, parcelles sous occupées) et des parcelles mutables à court et moyen terme dans une logique de renouvellement urbain sera estimé ».

D'autres documents insistent sur la prise en compte de l'offre de transports en commun (SCoT du Grand Creillois) ou encore de la densité des secteurs urbanisés lors des dix dernières années (SCoT Sud Corrèze).

Deux SCoT jouent la carte de l'incitation à l'utilisation de terrains déjà urbanisés en amorçant un recensement des opportunités foncières :

- le SCoT du Grand Amiénois recommande de réhabiliter les friches urbaines, industrielles et agricoles en estimant le potentiel correspondant à 220 ha ;
- le SCoT du Grand Creillois dresse un tableau des opportunités foncières à vocation économique.

Recensement des opportunités foncières économiques

Tableau 3

Opportunités foncières à vocation économique dans le Grand Creillois fin 2011 en hectare

	Autre	ER	Friche	NA-AU	Total
Sans projet	40	-	40	10	90
Etudes en cours (Mogneville)	-	-	-	20	20
Total	40	0,0	40	30	110

Source : SCoT du Grand Creillois

La densité maximale plancher

La possibilité de déterminer une valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction est utilisée implicitement. Les SCoT lui préfèrent la fixation de densités minimales (formulation sans doute plus simple à l'usage).

Contrairement à ce que suggère la loi, les densités minimales ne ciblent pas de secteur particulier défini en fonction de la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et de protections environnementales ou agricoles³. Elles sont plutôt ventilées par type de communes (en référence à l'armature urbaine) ou par commune.

On note qu'il existe une grande diversité sur l'échelle d'application de ces densités minimales (parfois moyennes, parfois « visées ») et qu'il existe parfois une certaine ambiguïté sur cette

3 À ce sujet, voir également la fiche sur la prise en compte de la mobilité dans les SCoT.

échelle : à l'opération, à la commune ou sur l'ensemble du territoire, avec ou non des logiques de compensation.

Il s'agit par ailleurs le plus souvent de densités de logements et non de densités de construction. Le SCoT du Grand Creillois intègre cependant la densité des activités économiques en introduisant une densité minimale de construction calculée à partir de la surface de plancher. Le SCoT Sud Corrèze exprime également des densités en SHON⁴ par hectare.

À signaler un régime dérogatoire particulier pour le SCoT Sud Corrèze, où les objectifs de densité ne sont valables que pour les communes qui enregistrent la construction d'au moins trois logements par an.

La densité minimale à proximité des transports en commun

Plusieurs SCoT utilisent la possibilité de définir des secteurs situés à proximité de transports collectifs dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale⁵ :

- « Les communes et/ou intercommunalités instaureront [...] des densités minimales par opération lorsque ces opérations sont situées dans des secteurs stratégiques comprenant a minima : les quartiers de gare ; les axes de transports collectifs en site propre (Amiens Métropole) ; les lieux d'intensité urbaine, commerciale, etc. » (SCoT du Grand Amiénois).
- Le SCoT Sud Toulousain prescrit de retenir la valeur maximale de la fourchette de densité minimale communale pour les développements urbains dans un rayon de 600 m des arrêts de transports en commun à haut niveau de desserte situés dans le noyau villageois ou en continuité immédiate.
- Le DOO du SCoT Sud Corrèze impose dans les documents d'urbanisme un COS⁶ minimum (sans préciser sa valeur) dans les secteurs de développement urbain (existants et futurs) et desservis par les transports en commun.

La définition précise des secteurs concernés reste cependant du ressort des PLU.

4 La notion de SHON (surface hors œuvre nette) a été remplacée par celle de surface de plancher à compter du 1^{er} mars 2012.
5 À ce sujet, voir également la fiche sur la prise en compte de la mobilité dans les SCoT.
6 Depuis, le COS a été supprimé par la loi Alur.

3. Enseignements et pistes d'évolution

3.1. L'amélioration des données et des méthodes

Les études diagnostic des SCoT analysés ont été réalisées il y a quatre ou cinq ans. Depuis, les connaissances sur la mesure de la consommation d'espaces, ainsi que la mise à disposition de données se sont accrues¹.

Des perspectives

À l'avenir, l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), créé par la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche et renforcé par la LAAAF d'octobre 2014, devrait contribuer à une meilleure connaissance de la consommation d'espaces. Ses missions consistent à évaluer la consommation d'espaces à l'échelle nationale, à apporter son appui méthodologique aux collectivités territoriales pour l'analyse de la consommation d'espaces et à homologuer des indicateurs.

La LAAAF prévoit également la création d'observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, qui pourraient constituer un outil de mutualisation de données et d'analyses intéressant pour les collectivités porteuses de SCoT.

On peut citer également la démarche menée par l'IGN de constitution d'une couche d'occupation du sol à l'échelle parcellaire (OCS Ge). Le produit est en cours d'expérimentation en région Midi-Pyrénées. Un déploiement national pourrait intervenir à l'horizon 2018-2020.

Les dix années précédant l'approbation du SCoT

Le code de l'urbanisme demande une analyse de la consommation « au cours des dix années précédant l'approbation ». Cela constitue une source d'interrogation pour les équipes en charge de l'élaboration des SCoT. Entre le diagnostic et l'approbation du document, il s'écoule en effet habituellement de deux à trois années, ce qui pose la question de l'actualisation des données.

La position du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité sur ce sujet est la suivante :

- ce qui est important, c'est la durée des dix ans, période minimale sur laquelle l'analyse doit porter ;
- en revanche, l'expression « précédant l'approbation » laisse une forme de souplesse et on peut considérer qu'une analyse portant sur une période d'au moins dix ans précédant l'arrêt est suffisante².

À cet égard, la méthode qui consiste à obtenir une analyse sur dix ans en extrapolant des données sur une période plus courte, reste en revanche contestable.

3.2. Un lien à renforcer entre l'analyse et la définition des objectifs

Justifier les objectifs pour estimer leur caractère vertueux

La mise en perspective des objectifs fixés avec la situation sur les dix dernières années est particulièrement éclairante, d'autant plus lorsqu'elle est explicite. C'est le cas notamment pour les SCoT Sud Corrèze, de Sélestat, de l'aire Gapençaise et du Pays du Mans, qui proposent des tableaux comparant situation passée et objectifs visés. En revanche, lorsqu'une telle comparaison est absente, il est difficile de se prononcer sur le caractère économe des objectifs proposés.

L'analyse : préfiguration du suivi

Deux points d'attention particuliers apparaissent pour qu'un suivi des objectifs du SCoT puisse être réalisé :

- les termes employés pour formuler les objectifs doivent être définis : notamment en ce qui concerne la densité (comment sera-t-elle calculée ?) et les notions de renouvellement urbain et de tissu urbain existant ;
- dès l'analyse, la méthode et les sources de données doivent être explicitées : ce sont elles qui permettront de vérifier l'atteinte des objectifs, notamment à l'occasion de l'évaluation du SCoT.

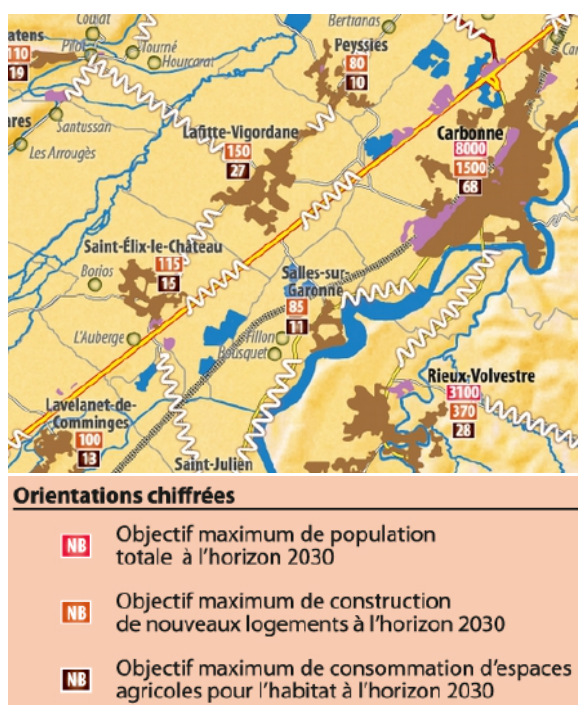
1 Voir notamment Certu, *La consommation d'espaces par l'urbanisation, Panorama des méthodes d'évaluation*, décembre 2010, 97 p. et DGALN, Certu, CETE Nord-Picardie, *Mesure de la consommation d'espace à partir des fichiers fonciers, Série de fiches*, septembre 2013, 208 p.

2 On peut par ailleurs rappeler l'article L121-11 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation contient des informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document [...] ».

La constitution d'un observatoire ou l'appui sur un observatoire existant peut permettre de structurer ce suivi et d'alimenter l'évaluation du document six ans après son approbation.

À noter au passage que le suivi des objectifs en termes de modération des surfaces consommées gagnera à être mis en parallèle de l'évolution de la population et des constructions effectivement observées. Les prévisions démographiques qui auront servi à l'établissement de ces objectifs peuvent en effet ne pas se vérifier et conduire à revoir à la baisse les surfaces pouvant être consommées. C'est ainsi que certains SCoT prévoient une sorte de clause de revoyure.

Système d'étiquettes déclinant les objectifs à la commune.



Source : DOO du SCoT Sud Toulousain

De l'exercice technique au projet politique

Si l'analyse est une phase technique, elle doit parvenir à s'intégrer dans un projet politique. La rétrospective des surfaces consommées sur les

dix dernières années doit y participer, en contribuant à une prise de conscience par les élus du phénomène de consommation d'espaces sur leur territoire. Il y a ainsi un enjeu de traduction d'éléments techniques en projet politique, qui passe par des modes de communication adaptés.

Par exemple, le SCoT Sud Toulousain, s'inspirant du SCoT de Rennes, a décliné les objectifs à la commune en adoptant un système d'étiquettes pédagogiques. Cela a permis d'enclencher le débat avec les communes et a été par la suite intégré par les bureaux d'études dans le cadre de l'élaboration des PLU.

3.3. L'utilisation des terrains en zone urbanisée

Une prise en compte rendue obligatoire par la loi Alur

Possibilité rappelée par la loi Grenelle II, l'utilisation préalable des terrains en zone déjà urbanisée avant l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser a été renforcée par la loi Alur. L'analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis a ainsi été rendue obligatoire pour les PLU. Elle doit figurer dans le rapport de présentation.

Des pratiques déjà présentes dans certains SCoT

À l'échelle des SCoT, le rapport de présentation « identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation. » (L122-1-2).

Certains SCoT vont d'ores et déjà plus loin en estimant des gisements fonciers à l'échelle du territoire. C'est le cas en particulier des SCoT du Grand Amiénois et du Grand Creillois. Tout ceci concourt à la mise en place d'une stratégie foncière visant à investir en priorité le tissu urbain existant.

Crédit photos Méthode :

Cerema sauf mention contraire

Maquette et mise en page

Vincent Caumont

La commande initiale du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité était d'analyser une sélection de 10 SCoT Grenelle avec la méthode de décryptage permettant d'extraire les orientations d'un SCoT, puis d'approfondir six thèmes aux exigences renforcées par le Grenelle: la consommation d'espaces, l'énergie-climat, le commerce, la mobilité, la biodiversité et les continuités écologiques, l'aménagement numérique.

L'impossibilité d'appliquer la méthode de décryptage pour une majorité des 10 SCoT n'a pas permis l'analyse globale et comparée des projets. Le travail s'est ainsi concentré sur chaque thème, avec une approche spécifique, formalisée par une fiche dans la collection Connaissances du Cerema, complétée par une fiche sur l'amélioration de la lisibilité du projet.

Bibliographie :

- DGALN, Certu, CETE Nord-Picardie, *L'observation de la consommation d'espaces*, série de fiches « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques », juin 2013
- DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *Préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT*, série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », Certu, 2012
- DGALN, Certu, Etd, Fédération nationale des SCoT, Fnau, *Indicateurs de suivi*, série de fiches « La mise en œuvre d'un SCoT », Certu, 2012
- GRIDAUH, Jean-Philippe Strebler, *SCoT, économie d'espace et densité*, série de 5 fiches, juillet 2012
- MEEDDM, *La démarche « SCoT-Grenelle », La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCoT*, journée d'échanges du 30 septembre 2009
- METL, *Limiter la consommation d'espace*, fiche thématique n° 5, in *Le Schéma de Cohérence Territoriale, Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire*, juin 2013, p. 74-76
- MLET, *Loi Alur : Lutte contre l'étalement urbain*, mai 2014
- ONCEA, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014

Dans la même collection :

- L'urbanisme commercial dans les SCoT
- Améliorer la lisibilité des SCoT
- La mobilité dans les SCoT
- L'énergie et le climat (publication 2016)
- L'aménagement numérique des territoires (publication 2016)
- La biodiversité (publication 2016)

Contributeurs :

Vincent Caumont (Cerema – Direction territoriale Nord-Picardie) dans le cadre d'un travail collectif avec Florence Bordère, Timothée Capcarrère, Dominique Déléaz, Bertrand Dupigny, Julie Espinas, Sébastien Froment, Nicolas Jouve, Aouicha Kradaoui, Grégoire Palierse Valérie Potier, Vanessa Rael, Arnaud Rouilly, Nicolas Valance du Cerema pour la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) en partenariat avec la Fédération Nationale des SCoT.

Contact : Vincent Caumont (vincent.caumont@cerema.fr)

Boutique en ligne : catalogue.territoires-ville.cerema.fr

© 2015 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Collection
Connaissances
ISSN 2417-9701
2015/34

La collection Connaissances du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – www.cerema.fr

Direction technique Territoires et ville – 2 rue Antoine Charial - CS 33927 - 69426 LYON Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités – 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30