

GUIDE

**à l'attention des maîtres d'ouvrage des documents d'urbanisme
et de leurs bureaux d'études prestataires**



Prise en compte des objectifs de sobriété foncière de la loi « Climat et Résilience » dans les documents d'urbanisme



Ce guide a pour ambition de proposer une méthode visant à homogénéiser les pratiques, pour constituer la base des données nécessaires à l'élaboration d'un document d'urbanisme, répondant aux objectifs de sobriété foncière et de maîtrise de la consommation d'espace posés par la loi « Climat et Résilience »

SOMMAIRE

- I - La mesure de la consommation d'espace passée**
- II - L'analyse du potentiel de densification y compris dans les zones d'activités économiques**
- III - Le diagnostic de la vacance**
- IV - Le calcul du besoin en logements**

I - LA MESURE DE LA CONSOMMATION D'ESPACE PASSÉE

Références juridiques :

- article 194 III 1° de la loi Climat et Résilience : Pour l'application des I et II du présent article : la première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi (i.e. le 22 août 2021) ;
- L151-5 du code de l'urbanisme : ...Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés aux articles [L. 141-3](#) et [L. 141-8](#) ou, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, en prenant en compte les objectifs mentionnés à la [seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales](#), ..., et en cohérence avec le diagnostic établi en application de l'article [L. 151-4](#), le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.
- L151-4 du code de l'urbanisme : ...Il (le rapport de présentation) 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...

Ce cadre législatif se traduit concrètement par des obligations de mesure de la consommation d'espace qui doit être réalisée sur 2 périodes :

- **08/2011 – 08/2021** au titre de la loi climat et résilience, pour assurer la compatibilité avec les objectifs de réduction de l'artificialisation prévus au SRADDET (en l'absence de SCoT) et dans les PAS des SCoT ;
- **les 10 dernières années précédant l'arrêt du projet ou depuis la dernière révision du PLU** au titre du droit commun (L151-4).

Par ailleurs, la consommation d'espace survenue depuis août 2021 doit être également mesurée et prise en compte dans la consommation d'espace prévue au titre du PLU en cours d'élaboration ou de révision.

LA MESURE S'EFFECTUE EN 3 ÉTAPES :

Délimitation de l'enveloppe urbaine existante au début de la période considérée

Identification des espaces consommés en dehors de cette enveloppe urbaine

Calcul de la consommation d'espace NAF sur la période considérée

1 - DÉLIMITATION DE L'ENVELOPPE URBAINE EXISTANTE AU DÉBUT DE LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE

↳ Selon la définition générale exposée par l'article 194 III 5° de la loi Climat et résilience, ... la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'**espaces urbanisés** sur le territoire concerné.

Il s'en déduit que l'aménagement et la construction sur des terrains situés dans ces espaces urbanisés ne sont pas constitutifs de consommation d'espaces. Cette définition renvoie donc à la notion d'**espaces urbanisés**, laquelle n'est pas définie par la réglementation.

↳ **Toutefois, ces espaces peuvent être identifiés au travers d'un faisceau d'indices, parmi lesquels :**

- la **quantité et la densité** de l'urbanisation (constructions, voiries, stationnements, espaces attenants au bâti) ;
- la **continuité** de l'urbanisation, et donc l'absence de rupture, un ensemble morphologique cohérent devant être recherché ;
- la **structuration** de l'espace bâti par des voies de circulation et des accès, des raccordements aux réseaux publics notamment ;
- la **présence d'équipements** et de lieux collectifs, publics ou privés.

Ce faisceau d'indices permet de définir les parties actuellement urbanisées pour la délivrance des autorisations d'urbanisme soumises au règlement national d'urbanisme avec de très nombreuses jurisprudences.

Il s'agit donc de **délimiter les enveloppes urbaines** contenant ces espaces urbanisés (en **rouge** dans l'illustration ci-contre), à partir de l'interprétation de la photographie aérienne du début de la période considérée, à la lumière des indices listés ci-dessus.

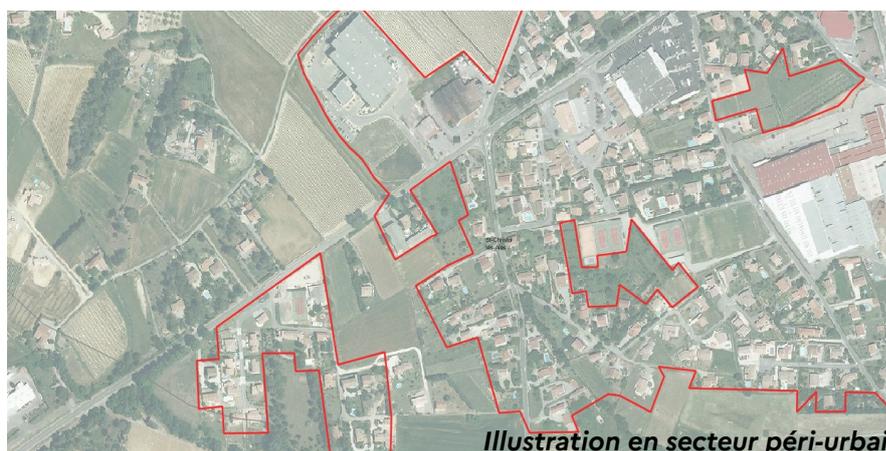


Illustration en secteur péri-urbain

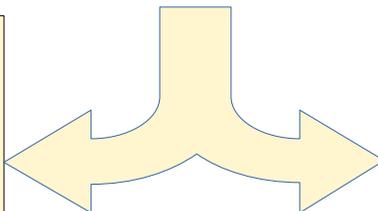
Quelques précisions utiles :

- sur les franges urbaines, lorsque les parcelles analysées ont une superficie importante, les contours de l'enveloppe urbaine devront être arrêtés au plus près du bâti existant et des espaces anthropisés attenants. A l'inverse, pour les plus petites unités de l'ordre de centaines de mètres, le tracé s'appuiera sur le parcellaire ;
- les voiries desservant de part et d'autres des espaces urbanisés sont intégrées à l'enveloppe urbaine ;
- en matière de densité, le seuil de 5 logements par hectare paraît adapté à la notion d'urbanisation ;
- en fonction des caractéristiques du territoire, les hameaux d'une densité significative devront être également inclus dans l'enveloppe urbaine ;
- au-delà d'un certain seuil de superficie, les « vides » observés sont à exclure de l'enveloppe urbaine. Leur urbanisation est alors considérée comme de l'extension générant de la consommation d'espace. La valeur de ce seuil s'établit autour de 2 500 m² et peut varier selon la typologie de la commune et la densité des espaces bâtis ;
- les parcelles sur lesquelles des aménagements et constructions sont en cours de réalisation, doivent être considérées comme consommées. (ex : un lotissement dont la viabilisation est en cours).

2- IDENTIFICATION DES ESPACES CONSOMMÉS EN DEHORS DE CETTE ENVELOPPE URBAINE

IL S'AGIT DE FAIRE APPARAÎTRE :

Les constructions (en bleu dans l'illustration ci-dessous) **édifiées en dehors de l'enveloppe urbaine** (en rouge) existantes au début de la période considérée, à partir d'une couche SIG des bâtiments qui correspond à la fin de la période considérée (2021 pour la période de référence 2011/2021 définie par la loi LCR).



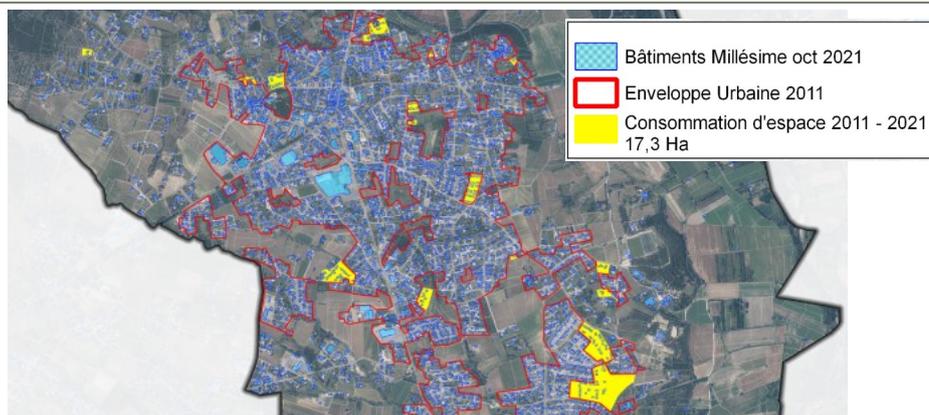
Les parcelles ou parties de parcelles support de ces constructions (en jaune), constitutives de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Étant précisé que c'est bien le démarrage des travaux qui caractérisera une consommation d'espaces, et non la seule délivrance d'un permis de construire.



- En raison de leur réversibilité, les **secteurs d'exploitation de carrières** et les **bâtiments leur étant directement nécessaires** ne doivent pas être comptabilisés comme de la consommation d'espaces NAF.
- De la même façon, la **construction d'un bâtiment agricole isolé** n'est pas constitutive de consommation d'espace, puisque la parcelle support de cette construction conserve sa vocation agricole.
- De même, pour des raisons identiques de garantie de réversibilité, **un champ de panneaux photovoltaïques au sol**, qui constitue par défaut un espace urbanisé et donc consommé, pourra ne pas être considéré comme de la consommation d'espace NAF si, lors du bilan, ledit champ respecte les conditions qui seront fixées par le décret prévu au 5° du III de l'article 194 (projet de décret et d'arrêté en cours de rédaction), et si, lors de la projection, les règles opposables d'un document local en conditionnent l'implantation selon les mêmes critères.

3- CALCUL DE LA CONSOMMATION D'ESPACE NAF SUR LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE

La mesure et le cumul des extensions de l'enveloppe urbaine initiale (en jaune) permettent de définir la superficie d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés sur la période considérée.



II - L'ANALYSE DU POTENTIEL DE DENSIFICATION Y COMPRIS DANS LES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

↳ Références juridiques :

- art. L151-4 du CU : le rapport de présentation analyse ... la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des **espaces bâtis**, en tenant compte des formes urbaines et architecturales...
- art. L151-5 du CU : le PADD ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, 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 ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les **espaces déjà urbanisés** pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article [L. 153-27](#).

Il est précisé que la démarche présentée ci-dessous vaut tant pour les espaces bâtis à vocation d'habitat que pour les espaces dont la vocation est dédiée aux activités économiques. Pour ces derniers, l'analyse du potentiel de densification pourra utilement prendre appui sur l'inventaire des zones d'activités économiques (ZAE) réalisé par l'autorité compétente au titre de l'article L.318-8-2 du CU.

↳ Dans un 1^{er} temps :

il s'agit de définir l'enveloppe urbaine existante au moment de la réalisation du diagnostic (cf *méthode évoquée ci-dessus point 1*).

Les contraintes rédhibitoires à la construction y sont ensuite superposées, telles que :

- les zones rendues inconstructibles au titre des PPRN, des PAC (miniers, feux de forêt, glissement de terrain...) et des SUP,
- les terrains sur lesquels des équipements ou infrastructures sont prévus, voire existants comme les bassins de rétention,
- les terrains inaptes à la construction (très forte déclivité par exemple), ou enclavés et très difficiles à désenclaver.

Puis, au sein de l'enveloppe urbaine en dehors des zones soumises à ces contraintes, sont identifiés :

- les **terrains non bâtis** constituant des dents creuses ;
- les **terrains bâtis** pour lesquels la position des constructions et la superficie disponible qui en résulte, permettent la construction d'au-moins un logement supplémentaire ou un local d'activités ;

Sur ces 2 premiers points, la DDTM30 peut transmettre une table SIG qui présente une première analyse automatisée pouvant servir de base de travail. * Voir les précisions à la fin du présent guide – pages 7 et 8.

- les **bâtiments dont l'usage** actuel ou passé (anciennes granges, emprises commerciales ou artisanales en déshérence, friches industrielles...) **peut muter** pour accueillir des logements ou des activités.



S'agissant des zones d'habitat, **on estimera enfin sur ces 3 gisements le nombre de logements qu'ils peuvent accueillir**. Sur les terrains non bâtis de superficie suffisante, on pourra appliquer un ratio de densité (logt/ha).

Capacité totale de densification et de mutation des espaces bâtis									
Secteur 1 : quartiers historiques	Dent creuse		Division parcellaire			Mutation			
	Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt	
		Scénario bas (25 logt / ha)	Scénario haut (35 logt / ha)		Scénario bas (20% du potentiel mobilisé)	Scénario haut (30% du potentiel mobilisé)		50% mobilisé (25 logt / ha)	100% mobilisé (40 logt / ha)
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secteur 2 : Viguiér / Saint Jacques	Dent creuse		Division parcellaire			Mutation			
	Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt	
		Scénario bas (25 logt / ha)	Scénario haut (40 logt / ha)		Scénario bas (20% du potentiel mobilisé)	Scénario haut (30% du potentiel mobilisé)		50% mobilisé (25 logt / ha)	100% mobilisé (40 logt / ha)
	2,3	58	93	0,4	2	5	/	/	/
Secteur 3 : Sémard / Reille / Grazailles	Dent creuse		Division parcellaire			Mutation			
	Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt		Superficie (ha)	Nombre théorique de logt	
		Scénario bas (25 logt / ha)	Scénario haut (40 logt / ha)		Scénario bas (20% du potentiel mobilisé)	Scénario haut (30% du potentiel mobilisé)		50% mobilisé (25 logt / ha)	100% mobilisé (40 logt / ha)
	7,4	185	296	2,7	14	32	1,7	21	68

Exemple d'hypothèse par typologie et par secteur

↳ Dans un 2^d temps

à l'appui du PADD et dans l'hypothèse où le projet prévoit d'ouvrir à l'urbanisation, une **étude de densification** doit être réalisée. Celle-ci présente la capacité **effective** à mobiliser les gisements identifiés dans l'analyse du potentiel de densification (dents creuses, divisions parcellaires, bâtis mutables, locaux vacants) dans la durée comprise entre la démarche de révision ou d'élaboration du PLU, et son évaluation à 6 ans, en utilisant l'ensemble des outils à la disposition (OAP, emplacement réservé, programme de logement)

C'est sur la base de cette étude que le PADD pourra justifier de l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

↳ Zoom sur les zones d'activités

Exemple étude potentiel de densification

Concernant les zones d'activités économiques, la démarche est similaire et consiste à identifier les lots non bâtis, la capacité des lots bâtis à accueillir un ou des locaux d'activités, les locaux vacants et les friches.

Capacité de mobilisation foncière et immobilière au sein de la zone

Commune

- parcèle nue
- potentiel de densification
- local vacant
- friche
- parcelle publique
- ☆☆☆ nombre de locaux vacants (3, 2, 1)
- limite ZAE



Les dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme précisent que *le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.*

Pour cela, il s'appuie sur **un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique...**

Ainsi, en s'appuyant le cas échéant sur le contenu du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT et sur l'analyse prospective de l'EPCI compétente basée sur les dynamiques économiques, du territoire, le rapport de présentation détermine le besoin en foncier à usage d'activités.

Ce dernier sera enfin confronté aux résultats de l'analyse du potentiel de densification exposée ci-avant pour déterminer la part du besoin qui peut être satisfaite par densification et/ou résorption de la vacance dans les ZAE existantes, la part qui peut être insérée dans le tissu urbain, puis le besoin résiduel qui nécessite la consommation d'ENAF.

III – LE DIAGNOSTIC DE LA VACANCE

La reconquête de logements et locaux vacants est un levier qu'il convient d'activer pour limiter la consommation d'espace

Un logement est considéré vacant s'il est sans occupant à la date du 1^{er} janvier du millésime.

Il convient de distinguer :

- **la vacance de rotation**, liée au fonctionnement du marché immobilier car la mobilité dans le parc (transaction, relocation) induit une période d'inoccupation, généralement de courte durée. Les logements concernés sont considérés « disponibles ». Le logement fait partie du marché ; Un taux de 5 % est considéré comme acceptable dans la mesure où il contribue à la fluidité des parcours résidentiels
- **la vacance structurelle**, qui reflète les blocages de longue durée, au-delà de 1 an, 2 ans ou 3 ans selon la tension sur le marché local. Passé ce délai, le logement devient alors hors marché.

Pour analyser, repérer et comprendre la vacance, l'outil LOVAC permet l'identification des logements vacants de plus de 2 ans et de plus de 5 ans à la parcelle, informe sur l'état du bien concerné, le type de propriétaire et la part de logements au sein de l'immeuble.

<https://datafoncier.cerema.fr/lovac>

Ces données pourront être affinées par une étude de terrain et la diffusion d'un questionnaire à destination des propriétaires de logements vacants.

La compréhension des causes de la vacance permet de fixer un objectif de reconquête de locaux vacants et de déployer des solutions adaptées, qui pourront s'articuler avec les dispositifs existants type Plan Logement d'Abord, le programme Action Coeur de Ville et le Plan Petites Villes de Demain.

Pour aller plus loin :

<https://www.ecologie.gouv.fr/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>

La démarche est reproductible pour les ZAE

IV – LA DÉTERMINATION DU BESOIN EN LOGEMENTS

Le besoin en logement se détermine en partant du **point mort** et en prenant en compte les **perspectives d'évolution démographique** (croissance de la population des ménages, perspective d'accueil de nouveaux habitants, desserrement des ménages, souhait de la commune d'augmenter sa population ou non).

↳ Définition du point mort :

Le "point mort" constitue le nombre de logements minimum nécessaire pour maintenir la population existante de la commune.

Il permet de répondre aux trois phénomènes de consommation du parc de logement qui sont :

– la destruction ou le changement d'usage de logements, c'est-à-dire le renouvellement du parc.

Le renouvellement est le solde entre les logements « supprimés » (démolis, désaffectés ou fusionnés) et les logements créés sans construction neuve (souvent à partir de la division de logements, par exemple une maison de ville divisée en 2 logements).

– l'évolution des logements sous occupés.

Il s'agit de prendre en compte les interactions entre le parc des résidences principales et le parc des logements occasionnels (résidences secondaires et logements vacants).

– le desserrement des ménages, c'est-à-dire la baisse du nombre de personnes par ménage (vieillessement de la population, évolution des modes de vie)

Pour établir le point mort, les données suivantes peuvent être utilisées :

- **Données INSEE** pour l'évolution démographique « données population des ménages 2008 et 2019 »
- **INSEE** pour le nombre de résidences secondaires
- **LOVAC** pour les données de la vacance des logements
- **SITADEL** pour le nombre de logements autorisés
- **PICTO-STAT** pour le nombre de logements mis en chantier

Un exemple d'outil de calcul est disponible auprès des chargés d'études planification de la DDTM30.

Le besoin total de logements est donc obtenu, en additionnant le "point mort" avec le nombre de logements à construire pour répondre à la croissance de la population.

↩ **Pour mieux comprendre le calcul des besoins en logements, celui-ci peut être effectué en deux temps.**

➤ **Temps 1 : Les constats**

- analyse de ce qui a été produit en logement ces dernières années : volume et rythme moyen annuel de construction, formes urbaines, connaissance des disponibilités foncières et des projets à venir...

- évolution de la population : rythme de croissance démographique, taille des ménages, vieillissement de la population

➤ **Temps 2 : La projection des besoins de la commune**

Les besoins dépendront de facteurs variés tels que : l'ambition de la commune et le développement d'éléments d'attractivité nouveaux, les disponibilités foncières mobilisables à court et moyen terme, les dispositifs déjà en place ou à venir, l'attractivité résidentielle (marché tendu ou détendu), l'attractivité touristique (résidences secondaires, hébergements occasionnels, phénomène AirBnB...).

Il convient de prendre en compte le statut de la commune au sein de l'armature territoriale du SCoT et/ou du PLH le cas échéant. Ces documents cadres permettent d'élargir la réflexion aux territoires de vie, au-delà des frontières communales.

Ces documents affirment le plus souvent que la croissance démographique, donc la production de logements, doit être renforcée dans les principaux pôles urbains (par exemple le SCoT Sud Gard, le PLH d'Alès Agglomération, etc.) et comparativement être limitée sur les autres secteurs pour maîtriser la périurbanisation et la dépendance automobile.

La loi « Climat et Résilience » affirme l'importance de la construction en réinvestissement urbain. Pour ce faire, le calcul des besoins en logements, dans son volet projection des besoins doit progressivement prendre en compte l'importance du renouvellement urbain et des logements sous-occupés.

*** Précisions concernant « la table SIG – potentiels fonciers » mentionnée en page 4 du présent guide**

L'agence d'urbanisme des régions nîmoise et alésiennes et la DDTM 30 ont collaboré pour disposer d'une base de données commune et d'un outil partagé sur l'ensemble du département portant sur les potentiels fonciers.

Le travail de constitution de cette base de donnée permet pour les SCoTs, EPCI, ou communes qui en feraient la demande de disposer, avec un conventionnement à passer avec la DDTM ou l'agence d'urbanisme, d'un inventaire des potentiels fonciers en milieu urbain constitué et en extension, quel que ce soit leur vocation (habitat, activité, équipement).

A ce titre c'est une base qui peut être utile à côté d'autres bases, (base de données SIG, photographies aériennes, visites de terrain, dossiers individuel...), pour l'établissement des analyses demandées par le code de l'urbanisme pour mesurer la consommation foncière, les capacités de ré-investissement, justifier des besoins de consommation nouvelle.

Cet inventaire a pour objectif d'apporter les éléments de connaissance territoriale pour :

- analyser et évaluer les disponibilités foncières existantes en extension et en partager les enjeux ;
- évaluer les potentiels de densification et d'optimisation du foncier en milieu urbain constitué ;
- calibrer les besoins futurs par rapport aux capacités offertes à un moment donné
- mobiliser les élus et les partenaires et définir des politiques foncières ;
- inscrire la question foncière dans une démarche prospective.

L'inventaire des potentiels fonciers est réalisé à partir d'une base de données à l'échelle parcellaire sur l'ensemble du Gard à partir des données suivantes :

- les fichiers fonciers de 2020 pour le référentiel parcellaire graphique sur lesquels sont restitués les potentiels fonciers repérés ;
- le bâti du cadastre de juillet 2021 ;
- les documents d'urbanisme opposables et numérisés afin de délimiter le périmètre observé aux zones U (urbaines) et AU (à urbaniser) pour les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et aux secteurs constructibles pour les Cartes Communales (CC) avec une précision sur la vocation des zones (habitat, activité, équipement). Lorsqu'il n'y a pas de documents d'urbanisme opposables, une enveloppe urbaine a été définie et créé par la DDTM 30 afin de délimiter un périmètre d'observation pour ces communes ;
- l'orthophoto IGN de 2018 ;
- les Plans de Préventions du Risque Inondation (PPRI) sont également utilisés afin de ne pas retenir les potentiels qui sont inconstructibles ;
- d'autres Plans de Prévention des Risques (PPR) peuvent également être inclus dans le processus afin d'affiner et d'éliminer des potentiels inconstructibles.

Ainsi, à partir de ces différentes sources d'informations, puis d'une analyse et connaissance du territoire détenue par les personnes qui ont travaillé à la vérification de la base, sont restituées dans cet inventaire les informations suivantes :

- les parcelles non bâties : parcelles libres de constructions ;
- les parcelles très peu bâties : surface bâtie inférieure à 5 % sur des parcelles supérieures à 10 000 m² (CES : Coefficient d'Emprise au Sol) ;
- les parcelles potentiellement divisibles : surface bâtie inférieure à 10 % sur des parcelles supérieures à 2000 m² ;
- la vocation à partir des documents d'urbanisme : habitat (ou mixte), activité pure, équipement (sports, loisirs, tourisme...) ;
- l'autorisation de construire par rapport au règlement d'urbanisme : zone ouverte ou fermée pour les PLU, secteur constructible pour les CC et enveloppe urbaine pour les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU)