

COMMENT PROCÉDER À L'ESTIMATION DU GISEMENT FONCIER D'UNE COMMUNE ?

Pour s'assurer que les espaces ouverts à l'urbanisation par les documents d'urbanisme locaux soient en adéquation avec les besoins de développement des territoires et pour éviter la surconsommation des espaces agricoles et naturels, le SCoT prévoit la mise en œuvre d'une **démarche permettant d'identifier le gisement foncier pour l'accueil des fonctions urbaines mixtes** (habitat, équipements, services, commerces, bureaux, activités économiques compatibles avec l'habitat...).

Cette orientation du SCoT aide les intercommunalités et les communes à répondre à l'obligation formelle – prévue par la loi ALUR – de procéder à l'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis dans le cadre de la révision de leur PLU.

1. Rappel des dispositions du SCoT (section 5.4.1 du DOO)

1.1. Que recouvre le gisement foncier ?

Le SCoT définit le gisement foncier comme représentant l'ensemble des espaces non bâtis nécessaires pour assurer le développement attendu pour les 12 prochaines années.

Il s'agit des espaces qui sont destinés à être classés en zone urbaine mixte dans le PLU. Sont donc exclus du gisement foncier – tel qu'on l'entend ici – les espaces dédiés à l'accueil des activités économiques¹.

Il est indiqué dans le DOO qu'il convient de prendre en compte dans l'estimation du gisement foncier :

- les unités foncières² non bâties réellement constructibles,
- les parties des unités foncières déjà bâties, au-delà d'une surface de 3 000 m² et réellement constructibles.

La notion de terrain "réellement constructible"

Le SCoT ne précise pas ce qu'est une unité foncière "réellement constructible". Il indique en revanche, dans diverses sections du DOO, les terrains qu'il convient de protéger ou de rendre inconstructibles. Le caractère réellement constructible ou non d'un terrain peut donc résulter :

- soit **d'un état des lieux objectif résultant de l'état initial de l'environnement** : existence de risques, connaissance d'aléas, qualité des sols rendant le terrain inapte ou difficilement apte³ à la construction, présence de zones humides ou d'habitats naturels méritant d'être protégés...
- soit **de la traduction d'orientations exposées dans le parti d'aménagement**, visant notamment à conforter les conditions de viabilité de l'agriculture (section 1.1.3), à protéger les ressources en eau (section 1.3), à protéger et

¹ Le dimensionnement de ces espaces économiques est prévu selon des critères qui lui sont propres, à la section 5.4.2 du DOO.

² « îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à une même indivision » (définition de l'unité foncière donnée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 27 juin 2005 - commune de Chambéry c/ Balmat)

³ Dans des conditions technico-économiques acceptables, et en tenant compte de l'objectif général de lutte contre l'étalement urbain prescrit par la loi. Dans certains contextes, mieux vaut un terrain non artificialisé qu'un espace urbanisé coûte que coûte – à grands frais pour la collectivité publique – et sous-densifié.

valoriser les sites paysagers remarquables (section 2.1.1), à préserver une zone tampon autour des cours d'eau (section 1.2.6), à protéger et valoriser les points de vue emblématiques du territoire (section 2.1.2), à délimiter et qualifier les coupures vertes paysagères (section 2.1.3), à préserver et valoriser la patrimoine bâti et touristique, ainsi que l'architecture traditionnelle (section 2.1.5), à conforter les coulées vertes et la trame verte en milieu urbain (section 2.2.3), à prévenir et/ou limiter les risques technologiques ou les nuisances (section 2.3.5), à prévenir l'exposition de la population à la pollution atmosphérique et aux nuisances sonores (section 2.4.2).

Afin d'assurer la sécurité juridique des documents d'urbanisme réalisés, il est vivement recommandé de justifier systématiquement – dans le rapport de présentation des PLU et des cartes communales – les raisons qui ont conduit à considérer un terrain comme n'étant pas "réellement constructible" et, dans le cas d'une urbanisation non souhaitée, de traduire ce choix par la mise en place d'outils réglementaires destinés à garantir que le terrain sera effectivement inconstructible (sous la forme, par exemple, de servitudes d'urbanisme).

1.2. Ce gisement foncier est-il destiné à accueillir uniquement de l'habitat ?

Le SCoT indique, à la section 5.4.1 du DOO, que la quantité d'espace à mobiliser pour satisfaire les besoins en logements à 12 ans⁴ doit être augmentée de 50% « **pour répondre aux besoins des autres activités urbaines** (services, commerces, équipements, activités économiques compatibles...) et d'une certaine fluidité du marché ».

Il ajoute que « les besoins spécifiques de foncier importants, liés par exemple à l'accueil d'un grand équipement, doivent être ajoutés à ce dimensionnement ».

Le gisement foncier destiné à l'accueil d'habitat et d'activités urbaines mixtes – dont il est question ici – permet donc de répondre :

1. aux besoins de construction de nouveaux logements,
2. aux besoins d'installation de services, de commerces, d'équipements et d'activités économiques compatibles avec l'habitat,
3. aux risques liés à la rétention foncière sur une partie des terrains qui auront été classés en zone urbaine ou à urbaniser.

En revanche, il ne sert pas à accueillir les "grands équipements" ; les "besoins spécifiques de foncier importants" doivent être dimensionnés indépendamment des besoins en foncier lié à l'accueil de nouvelles populations.

La notion de "grand équipement"

La section 3.2 du DOO attribue aux "grands équipements et services structurants" « des fonctions métropolitaines (tel le campus universitaire, le CHU...) ou des fonctions de desserte plus locales à l'échelle de chacun des secteurs de la région grenobloise ». Il cite comme relevant notamment de cette catégorie :

- les grands équipements d'enseignement supérieur et de recherche (universités, grandes écoles...),
- les grands équipements de santé (centres hospitaliers, cliniques...),
- les grands équipements de culture, de sport, de justice...,
- les équipements de desserte aéroportuaire et ferroviaire,
- les grands services de l'Etat, de la Région, du Département et des collectivités locales...

⁴ L'estimation de la quantité d'espace à mobiliser pour répondre aux besoins en logements à 12 ans résulte de l'application croisée d'autres orientations du SCoT, présentées aux sections 4.2.2 (définition d'objectifs de constructions de logements), 5.2.1.3 (diversification des formes bâties) et 5.2.1.4 (réduction de la consommation de foncier par type d'habitat).

L'incertitude demeure en revanche – au niveau du SCoT – sur la possibilité d'accorder ou non aux établissements intermédiaires (de type collèges, lycées, piscines, terrains de sport d'entraînement...) le qualificatif de "grand équipement". Pour le déterminer, il est proposé de tenir compte du contexte local et en particulier :

1. du rayonnement géographique de ces équipements :

- si l'équipement en question est destiné à remplir une mission de service public à l'intérieur de la commune, on pourra le considérer comme relevant du gisement foncier "mixte", qui permet de répondre aux besoins locaux de la population ;
- si l'équipement est destiné à remplir une mission de service public à l'échelle intercommunale, il est préférable de considérer les besoins fonciers qu'il génère indépendamment du gisement permettant de répondre aux objectifs de production de logements ; il relève de ce que l'on peut considérer comme une "charge de centralité" pour le pôle qui l'accueille, mais ne doit pas hypothéquer les capacités de ce pôle à répondre à ses propres objectifs démographiques.

2. du mode d'implantation de ces équipements :

- pour un établissement installé "en diffus" dans le tissu urbain mixte et dont l'emprise foncière est limitée (mixité à l'îlot), on pourra sans difficulté intégrer ce dernier à l'intérieur du gisement foncier mixte ;
- pour un équipement ou groupe d'équipements couvrant un îlot ou un tènement foncier conséquent en superficie (ex : terrains de sports), il est recommandé de prévoir un dimensionnement spécifique.

Le SCoT précise que les documents d'urbanisme locaux « préserveront, autour des grands équipements et services existants, les espaces nécessaires à leurs éventuels besoins d'exécution et d'extension ». **Les délaissés non construits des grands équipements ne doivent donc pas être inclus dans le gisement foncier de la commune.**

➔ Afin de distinguer les emprises foncières occupées par les "grands équipements" des espaces urbains mixtes (qui accueillent les équipements, commerces, services de proximité), il est conseillé de **les identifier de manière spécifique dans les documents graphiques du règlement du PLU**, par exemple en les classant en zone US (réservée à l'accueil d'équipements sportifs, scolaires ou socio-culturels d'importance).

2. Quelle mise en œuvre au niveau des documents d'urbanisme locaux ?

2.1. Dans quel périmètre faut-il procéder à l'identification du potentiel foncier ?

- Pour l'identification des **possibilités de densification et de mutation des espaces bâtis existants**, il apparaît utile de conduire l'analyse dans l'ensemble des espaces urbains mixtes de la commune, urbanisés au moment de la prescription ou de la mise en révision du document d'urbanisme (terrains classés en zones U_{mixte} ou en zones AU_{indiquée}, ayant déjà fait l'objet de programmes de constructions).
- Lorsque les possibilités de densification et de mutation du bâti existant n'apparaissent pas suffisantes pour répondre aux besoins en foncier de la commune, des **tènements complémentaires** sont à identifier :
 - prioritairement au sein de l'espace préférentiel de développement,
 - si le foncier n'est pas suffisant, dans le reste de l'espace potentiel de développement.

2.2. Identification du potentiel foncier mobilisable / à mobiliser

- Pour l'identification du **potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis existants**, il est proposé d'adopter la démarche suivante :
 1. Identification des unités foncières non bâties au sein des espaces urbains mixtes de la commune, ainsi que des unités foncières déjà bâties dépassant 3 000 m² de superficie.
 2. Vérification de la possibilité de construire sur ces terrains au regard de l'état initial de l'environnement. Les tènements se trouvant dans une des situations suivantes sont à exclure du gisement foncier :
 - existence de risques naturels ou technologiques rendant le terrain inconstructible en application de dispositions réglementaires (ex : zones rouges de PPR),
 - existence d'aléas forts rendant le terrain inconstructible ou d'aléas moyens rendant le terrain difficilement constructible, même si aucun document de type PPR n'est opposable,
 - existence de zones humides, d'intérêts écologiques forts ou de servitudes d'utilité publique rendant le terrain inconstructible ou l'urbanisation inappropriée,
 - existence d'études de sol démontrant que le terrain est inapte ou difficilement apte à la construction.
 3. Vérification de l'opportunité de permettre la densification de ces espaces au regard du parti d'aménagement adopté et des orientations qualitatives du SCoT (*se référer au §1.1 de la présente note*).
 4. Pour les pôles soumis à un objectif minimum de production de logements, il est souhaitable d'identifier également les unités foncières déjà bâties dont la superficie est inférieure à 3 000 m² et dont la configuration et la situation permettent d'envisager une possibilité de division parcellaire ou de mutation.
- Le potentiel foncier mobilisable ainsi identifié permet d'estimer la production de logements envisageable à 12 ans⁵ dans les espaces bâtis et de déterminer les surfaces supplémentaires nécessaires pour répondre aux objectifs de production de logements (se référer pour cela au programme local de l'habitat et/ou à la section 4.2.2 du DOO).
- Pour l'identification du **foncier supplémentaire à mobiliser en extension urbaine**, seule une analyse multicritère peut permettre de choisir – et de justifier en conséquent – les terrains qui se prêtent le mieux à une urbanisation nouvelle. Ce choix peut notamment tenir compte :
 - de la cohérence globale avec le parti d'aménagement souhaité et de la sensibilité du site au regard des enjeux environnementaux et paysagers,
 - de l'occupation actuelle des sols et de la nécessité de ne pas compromettre la viabilité des exploitations agricoles,
 - des conditions de desserte par les réseaux et équipements publics, ainsi que des programmes de renforcement envisagés à court, moyen ou long terme,
 - de la desserte éventuelle par les transports en commun,
 - des risques pressentis de rétention foncière et de la capacité ou non de la collectivité publique à intervenir sur le foncier.

⁵ En tenant compte des objectifs minimaux de densité exprimés par le SCoT aux sections 5.2.1 et 5.2.2 du DOO.

2.3. Faut-il prendre en considération dans le gisement foncier les espaces occupés par des équipements ou par des activités économiques ?

Oui, si le foncier en question, destiné à être classé en zone urbaine mixte, peut être considéré comme mobilisable :

- pour l'accueil de nouveaux équipements ou activités en lien avec l'accueil de nouveaux habitants (école, commerces de proximité, maison médicale, services à la population...),
- pour le développement de programmes d'habitat ou de programmes mixtes habitat/activités/services à la population.

Ainsi, il est proposé d'intégrer par exemple au potentiel foncier de la commune :

- les emprises (anciens terrains de sports désormais inutilisés) ou parties d'emprises (délaisés inoccupés d'équipements) qui sont appelés à changer de destination et à accueillir de nouvelles constructions pour un usage mixte,
- les aires de stockage ou de manœuvre désormais inutilisées, ainsi que les délaisés constructibles mais non bâtis des activités économiques compatibles avec l'habitat,
- les aires de stationnements identifiées comme étant sous-utilisées et qui pourraient faire l'objet de mutualisation.

En revanche, il est conseillé de ne pas intégrer dans le potentiel foncier de la commune :

- les terrains déjà bâtis supportant des équipements communaux, dont la vocation n'est pas appelée à évoluer,
- les terrains dépendant d'une autre collectivité territoriale ou de l'Etat (établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, équipements culturels ou services, grands équipements techniques...) sauf si le propriétaire a exprimé l'intention de les aliéner.

2.4. Comment considérer les parcelles qui ne sont pas réellement constructibles ?

La collectivité en charge de l'élaboration du document d'urbanisme – commune ou EPCI – doit s'assurer que les parcelles considérées comme non réellement constructibles dans le cadre de la définition du potentiel de densification ne pourront effectivement pas accueillir de nouvelles constructions.

- L'existence d'un document de portée réglementaire opposable aux autorisations d'urbanisme (de type PPR, servitude d'utilité publique...) est suffisant pour garantir le respect de ce principe.
- En cas d'absence d'un tel règlement ou servitude, il appartient à la commune ou à l'EPCI de traduire l'intention exprimée dans le parti d'aménagement au niveau des documents opposables du PLU, notamment sous la forme de règles graphiques ou en ayant recours à des servitudes d'urbanisme appropriées signifiant l'inconstructibilité du terrain (espaces boisés classés, terrains cultivés à protéger, identification au titre de la loi Paysages...).

3. Quels bénéfices peut-on tirer de cette démarche ?

Au-delà du besoin de répondre à une attente légale (art. L.123-1-2 du code de l'urbanisme), l'identification fine du potentiel foncier d'une commune peut aider la collectivité à établir un parti d'aménagement qui soit adapté à ses besoins de développement, aux aspirations sociétales et à la vision politique des élus.

Cela peut être l'occasion :

- de tester l'intérêt des habitants vis-à-vis de certaines initiatives de densification telles que la démarche "Bimby", de mesurer l'intérêt pour la collectivité d'accompagner ces démarches, voire de les encadrer pour s'assurer du respect d'une certaine qualité,
- de faire émerger un débat ouvert sur les possibilités et les modalités de développement des communes,
- d'associer en amont les porteurs de projets aux objectifs poursuivis par la collectivité, d'offrir à la commune la possibilité de se positionner en co-pilotage de projet et de construire les uns et les autres une vision plus itérative de la programmation urbaine (= démarche d'urbanisme de projet),

- d'engager des échanges avec de nouveaux acteurs de l'aménagement, peu impliqués jusqu'à présent sur le territoire, et de diversifier ainsi les modes opératoires,
- d'identifier dès la phase d'étude du PLU les risques de rétention foncière qui pourraient compromettre la mise en œuvre du parti d'aménagement choisi,
- de s'interroger en amont sur le financement des opérations d'urbanisme envisagées et de mieux articuler planification urbaine, urbanisme opérationnel et financement de l'urbanisme.

4. S'agit-il d'une approche purement technique ?

En dépit d'un intitulé peu "accrocheur", il serait réducteur d'assimiler l'identification du gisement foncier des communes à un exercice purement technique. Cette approche peut, en effet, constituer une entrée intéressante pour nourrir les scénarios de développement des communes, non seulement à l'attention des élus, mais aussi pour sensibiliser la population aux nouveaux enjeux d'aménagement de l'espace.

- L'identification des unités foncières susceptibles de faire l'objet de densification ou de mutation constitue un **préalable technique indispensable**, de même que le recueil des éléments permettant de vérifier la possibilité et l'opportunité d'y avoir recours.
- **Les arbitrages politiques** sont nécessaires dès le stade de réflexion sur l'opportunité de densification des terrains et permettent de déterminer la stratégie globale à adopter au regard du parti d'aménagement envisagé :
 - En fonction des circonstances locales, est-il préférable de permettre et d'encourager les divisions parcellaires ou, au contraire, d'envisager une mutation plus profonde d'un secteur ou îlot, débouchant sur un renouvellement des formes urbaines ?
 - Les évolutions spontanées constatées jusqu'à présent correspondent-elles au souhait des élus ou y-a-t'il lieu d'infléchir et d'encadrer davantage les modes de densification ?
 - Dans quelles parties de la commune faut-il concentrer les efforts ?
 - Comment les évolutions à court terme s'articulent-elles avec la vision à long terme du développement du territoire ?
- **La concertation avec les habitants** permet de mettre en rapport l'ambition municipale avec les intentions et les attentes concrètes de la population. Elle permet notamment de mettre en évidence les initiatives émergentes et les craintes qui peuvent éventuellement se manifester dans le voisinage face à certains projets. Une acculturation commune et les échanges organisés à l'occasion des études du PLU peuvent être l'occasion d'identifier les freins à lever et la façon de concilier les intérêts des différents protagonistes.