

1 Foncier et PLU

Le code de l'urbanisme, dans sa version issue des lois Grenelle et MAP, attribue au PLU un rôle majeur dans la gestion économe du foncier. Ainsi, il impose que :

- le PLU assure l'équilibre entre l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et des paysages naturels ;
- le rapport de présentation du PLU présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- le PADD fixe les objectifs objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;

Il est donc attendu que le PLU ait un rôle affirmé en matière de limitation de la consommation d'espace et d'économie de la " ressource foncière ".

Pour rappel (voir note sur les espaces agricoles) :

La CDPENAF peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle peut demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme, à l'exception des projets de plans locaux d'urbanisme concernant des communes comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé après la promulgation de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

2 Éléments de contexte et étude DDTM

Élément central de toute politique d'aménagement, le *foncier* est souvent peu ou pas abordé par les études de planification. Pourtant, qu'il s'agisse de mettre en œuvre une politique de maîtrise des prix des terrains, de programmer à long terme des aménagements structurants ou de préserver des espaces de qualité, l'autorité compétente se doit de mettre en place une politique du foncier, et en premier lieu, un outil de connaissance de ce foncier.

En ce sens, le document d'urbanisme, SCOT ou PLU, se doit de traduire un projet d'aménagement et de développement durables, vision collective et politique d'un territoire qui ne peut se développer de manière satisfaisante par les seuls effets d'aubaine individuels ou d'opportunité du foncier privé.

En France, l'enquête TERRUTI du Ministère de l'Agriculture, reprise dans l'étude d'impact de la loi MAP, a mis en évidence, sur la période 1992 – 2003, une diminution des surfaces agricoles en 10 ans de 736 000 ha, dont 414 000 en faveur des surfaces urbanisées et 322 000 en faveur des espaces naturels (et friches). A l'échelle gardoise, l'analyse DDTM (voir *infra*) ou les données de la

Chambre d'Agriculture confirment cette érosion et mettent en exergue la très forte part de la diminution des espaces agricoles au profit d'espaces naturels (friches) : la crise agricole (viticulture puis arboriculture) ont en effet conduit à l'abandon de terres arables (notion de friche agricole), mais également la spéculation foncière qui peut inciter un agriculteur à ne plus exploiter une terre qui sera grignotée par l'urbanisation à courte ou moyenne échéance (friche spéculative).

La connaissance du foncier et de son évolution est donc devenue une obligation à la fois légale (lois Grenelle 2 et de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010) et une nécessité pour définir une vision cohérente et prospective d'un territoire, particulièrement à l'échelle supra-communale comme le SCOT ou le PLU intercommunal.

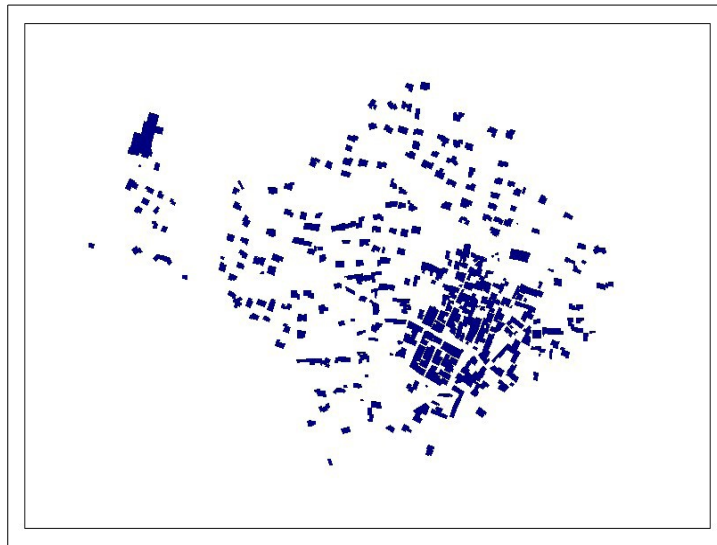
Cette connaissance du foncier devra s'attacher à délimiter **la tâche urbaine** : plusieurs méthodes existent, généralement appuyées sur une opération de *morphologie mathématique* appelée *fermeture* à la tâche urbaine. Une fermeture est la combinaison de deux opérations élémentaires: une dilatation et une érosion.

A partir d'une image satellite, de la BD Ortho, de l'orthophoto-plan, des fichiers fonciers, de la BD Parcellaire ou de la BD Topo qui identifieront les objets (bâti, infrastructure, aménagement...), la dilatation consiste à agréger entre eux les bâtis peu distants, en créant un tampon à partir de chaque objet. Le tampon est un polygone englobant la zone située dans un rayon déterminé autour des objets. L'érosion redonnera aux objets leur taille initiale en laissant reliés entre eux ceux qui auront été agrégés par la dilatation. Pour cela , il faut appliquer un tampon négatif.

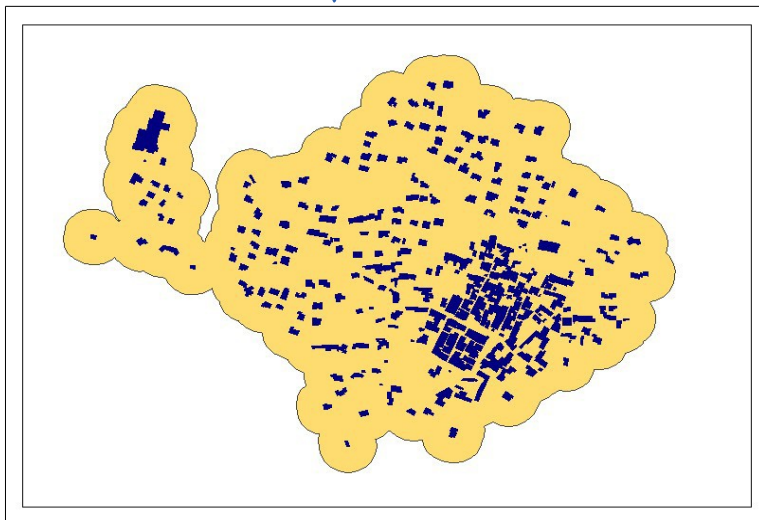
- **L'étude de la DDTM du Gard menée par le CETE Méditerranée :**

En 2011, la DDTM du Gard a conduit une étude – diffusable aux collectivités – destinée à améliorer la connaissance quantitative des zones urbanisées et non urbanisées dans le département. La source utilisée a été la base de donnée régionale sur l'occupation du sol en Languedoc-Roussillon dite « OCSOL LR 2006 », dérivée de Corine Cover.

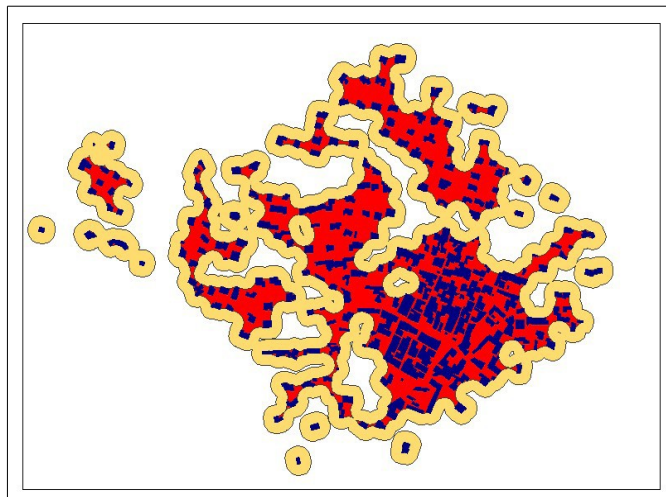
La méthode, dont le choix s'est porté sur une dilatation de 50 m puis une érosion de 30 m pour obtenir une influence des bâtiments de 20 m, met ainsi en évidence l'enveloppe urbaine par l'effet de la dilatation, puis la fragmentation des espaces et leur enclavement par l'érosion, afin, in fine, d'obtenir une vision du mitage, des dents creuses et de la densité.



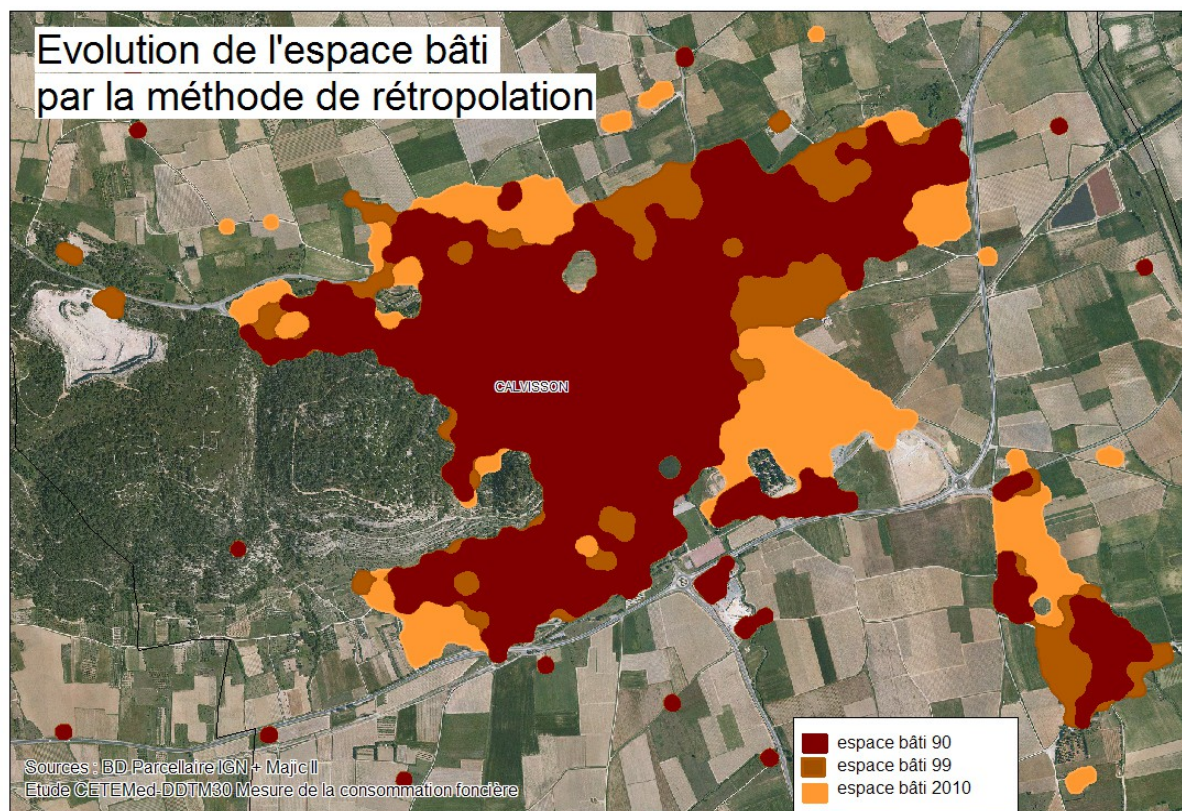
dilatation



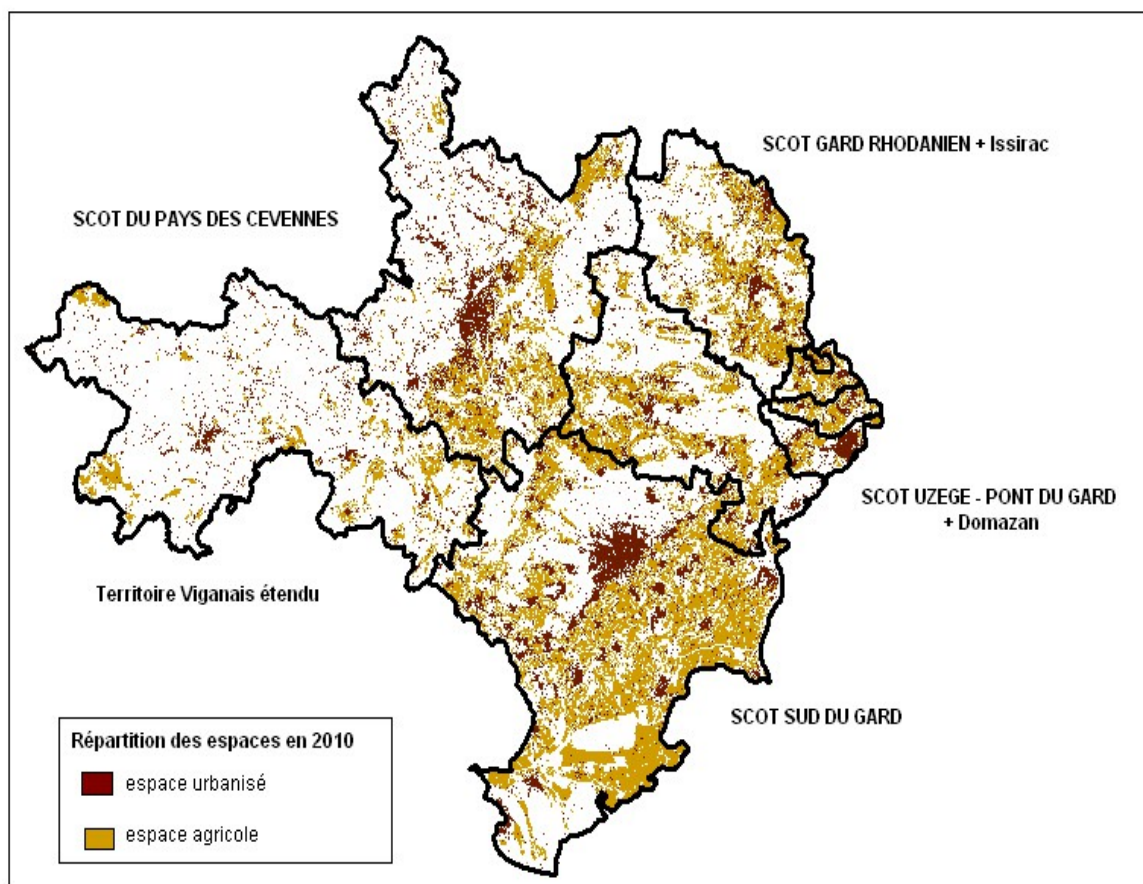
érosion



Quant à l'évolution dans le temps, la méthode de rétropolation peut permettre de reconstituer un état antérieur à l'état To retenu pour l'étude. A titre d'exemple sur une commune, l'étude peut donc conduire à délimiter la tâche urbaine avec un pas de temps de 10 ans :



Le travail a ensuite porté sur l'identification des espaces agricoles, à partir de plusieurs bases de données (Recensement Parcellaire Graphique de la PAC, zonage A des documents d'urbanisme, propriété foncière, nature des cultures via les fichiers fiscaux) qui ont été pondérées. La relation entre les délimitations de la tâche urbanisée et des espaces agricoles permet ainsi de connaître l'évolution de l'urbanisation au détriment de l'espace agricole, et d'analyser l'urbanisation par rapport à l'évolution démographique, par exemple, afin de savoir si l'évolution peut être considérée comme vertueuse ou au contraire sur-consommatrice par rapport à des ratios nationaux, départementaux ou locaux. On constate ainsi que le nombre de m² consommés par nouvel habitant, élevé à l'échelle du Gard est de 1 245 m² sur la période 1990-1999 puis 562 m² sur la période 1999-2010.



La CDPENAF est chargée de veiller à cette juste consommation en fonction des besoins et des contraintes des territoires.

Les suites de la politique foncière

Cette connaissance quantitative des espaces est ainsi nécessaire, mais devra être complétée par un volet qualitatif (cf notamment la qualification des espaces agricoles selon la qualité des sols, les labels, les investissements,...) voire un volet économique (viabilité des exploitations agricoles, besoins et fonctionnement des zones d'activités...).

Enfin, cette politique doit accompagner les démarches d'aménagement tout au long de leur conduite, au travers des outils de l'urbanisme opérationnels : orientation d'aménagement et de programmation des PLU, servitudes ou obligations dans les documents d'urbanisme, ZAD, ZAC, DPU, DUP, PA voire majoration de la taxe d'aménagement...

3 Les zones d'aménagement différé (ZAD)

Afin que les collectivités puissent réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1 CU¹, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement, le législateur a prévu la possibilité de créer des zones d'aménagement différé (article L.212-1 et suivants et R.212-1 et suivants du CU).

Dans les zones d'aménagement différé (ZAD - article L.212-1 et suivants et R.212-1 et suivants du CU), un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, sous réserve de ce qui est dit à l'article L.212-2-1, est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

Il n'y a actuellement aucune ZAD sur le territoire communal.

¹Article L300-1 : Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.