Chantier Transversal

Potentiel des espaces bâtis

PRÉCIS MÉTHODOLOGIQUE

AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

PLUi Grenoble-Alpes Métropole

LES CAPACITÉS DE MUTATION ET DE DENSIFICATION

En 2015, Grenoble-Alpes Métropole a confié à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise la maîtrise d'œuvre de l'élaboration de son Plan Local d'urbanisme intercommunal (PLUi). L'approche opérationnelle repose notamment sur la conduite et la coordination de « chantiers transversaux » qui constituent des pièces essentielles du dispositif d'études et de co-construction avec les communes.
Les évolutions législatives successives ont rendu obligatoire l'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis dans le rapport de présentation du PLUi. Les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain doivent impérativement être chiffrés dans le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Ce Précis méthodologique a pour vocation de présenter l'approche retenue et la méthode mise en œuvre pour recenser les projets des communes, analyser leur potentiel foncier (à vocation principale d'habitat), et identifier les capacités de développement au sein des espaces bâtis dans la métropole grenobloise, en cohérence avec les orientations et objectifs énoncés par le Schéma de cohérence territoriale de la région grenobloise (SCoT).

Partager une vision fine

La métropole grenobloise présente une forte diversité de tissus, de l'urbain au rural, de la plaine aux contreforts montagneux. Son territoire est également soumis à de nombreux aléas naturels et technologiques qui complexifient les enjeux de développement propres à chaque contexte.

L'analyse des espaces bâtis ou à bâtir permet d'identifier, à la maille parcellaire, les capacités de densification sur l'ensemble du territoire de la métropole en évaluant leur mobilisation dans le temps. Elle comprend l'estimation du gisement foncier libre et sa caractérisation, puis l'identification des capacités de mutation et de densification. L'étude vise in fine à définir les équilibres entre artificialisation des sols et intensification urbaine, dans le cadre des objectifs de lutte contre l'étalement urbain.

QUELS SONT LES APPORTS DE L'ANALYSE DU POTENTIEL DES ESPACES BÂTIS À LA CONSTRUCTION DU PLUi MÉTROPOLITAIN ?

L'approche proposée par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise repose sur quatre grands chantiers, adossés à des ressources bien identifiées.
Tous les chantiers sont mis en œuvre en interaction étroite pour contribuer in fine à l'élaboration des pièces réglementaires du PLUi métropolitain.

L'analyse du potentiel des espaces bâtis comprend :
- l'estimation du gisement foncier libre et sa caractérisation ;
- l'identification des capacités de mutation et densification des espaces bâtis.

En préalable, un inventaire des projets (toutes vocations confondues) participe de ces analyses. Le foncier dédié aux activités économiques, quant à lui, fait l'objet d'une approche spécifique développée dans le chantier thématique économie. L'étude est réalisée en interaction directe avec l'élaboration du Programme local de l'habitat métropolitain qui va produire des guides de programmation par commune.

Quelle contribution aux pièces réglementaires du PLUi ?

Rapport de présentation (diagnostic et état initial de l'environnement)

- Analyser finement la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des tissus existants.
- Justifier les choix faits en matière de densification, mutation ou préservation des tissus existants (qualité urbaine et paysagère, risques naturels et technologiques, articulation urbanisme / déplacements…).

↓

Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

- Aider à la définition de principes généraux en matière de modèle de développement.
- Définition des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

↓

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

- Contribuer à la programmation de la production de logements.
- Aider à la définition des secteurs de projets (préfiguration des OAP).
- Apporter des précisions sur le développement d'une stratégie territorialisée de mixité sociale.
- Aider à la concertation avec la population autour des projets de renouvellement urbain et / ou de densification.

↓

Règlement / zonage

- Définir les dispositions favorisant la densification, la mutation et la préservation des tissus existants (règles d'implantation, de gabarit, secteurs et servitudes de mixité sociale…).

Quelle contribution aux différents chantiers ?

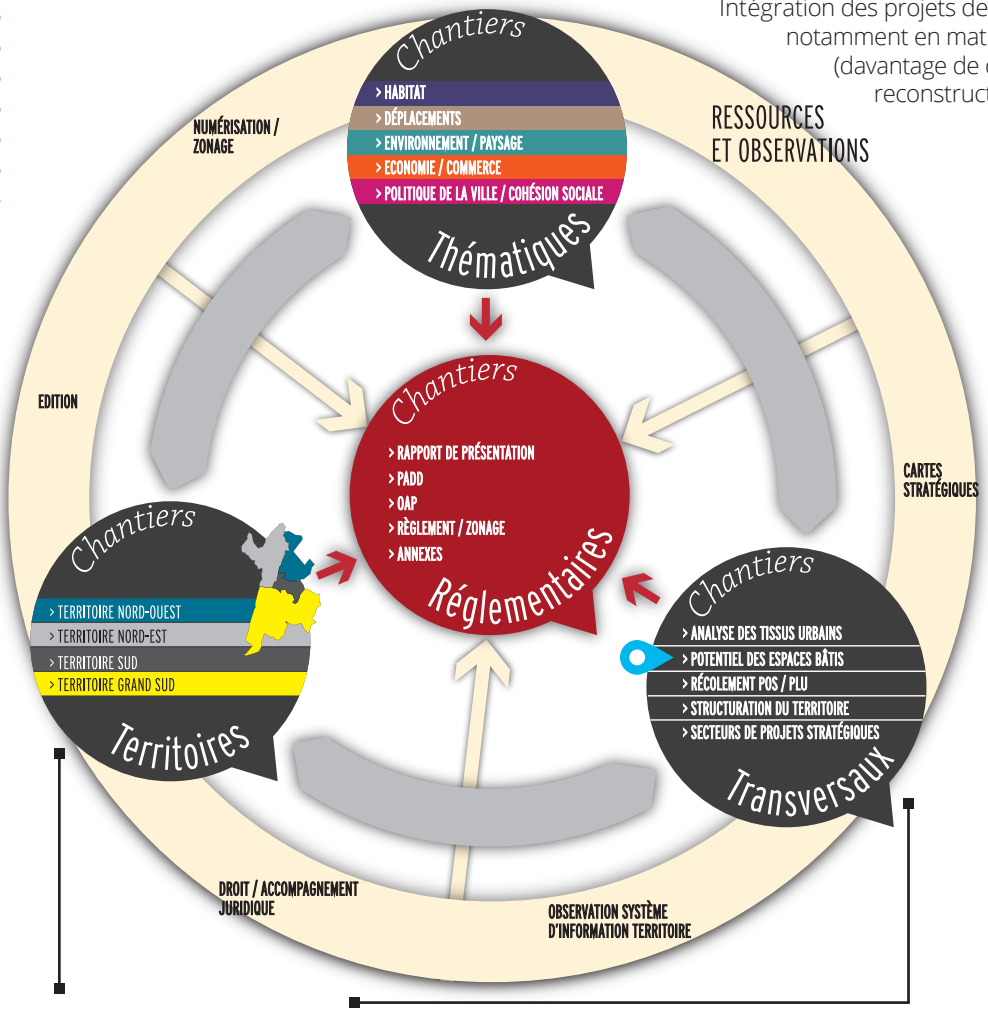
Habitat
- Contribution à la définition et à la planification des objectifs de production
- Contribution quantitative et spatialisée à l'élaboration des guides de programmation du PLH

Déplacements
- Apport dans la mise en œuvre des fuseaux d'intensification le long des axes de transports en commun
- Échanges dans la définition de l'évolution des modes doux et transports en commun
- Identification des enjeux relevant de la gestion du stationnement

Environnement / Paysage
- Prise en compte des enjeux de préservation et de valorisation de l'environnement, du paysage et du patrimoine
- Intégration des contraintes liées aux risques et autres protections réglementaires

Économie / Commerce
- Évaluation des enjeux de mixité (activités / équipements / habitat)
- Échanges et arbitrages sur les possibilités d'évolution du foncier à vocation économique dédiée

Politique de la ville / Cohésion sociale
Intégration des projets de rénovation urbaine, notamment en matière de dé-densification (davantage de démolition que de reconstruction)



- Apport d'une connaissance fine du territoire :
  - Caractérisation du gisement foncier en cours d'extension et de densification
  - Caractérisation des espaces disposant de potentiels de densification et de mutation
  - Prise en compte des projets en cours de réflexion / réalisation
- Mise en exergue des enjeux locaux à arbitrer pour définir la stratégie foncière et l'évolution des espaces bâtis

Analyse des tissus urbains
- Contribution à la caractérisation qualitative des secteurs analysés
- Intégration des scénarii d'évolutions possibles des typologies
- Aide à la définition des enjeux en termes de paysage / espace public

Récolement POS / PLU
- Prise en compte des stratégies foncières mises en place dans les documents communaux

Structuration du territoire
- Prise en compte des données pour arbitrages et justifications
- Contribution aux pistes d'évolution et à la caractérisation des dynamiques de centralités

Secteurs de projets stratégiques
- Intégration des projets en cours
- Identification des potentiels d'évolution / mutation des centralités existantes ou de nouvelles centralités

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ANALYSE

L'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis répond à deux obligations : l'une législative et l'autre éditée par le SCoT de la région grenobloise.

QUE DIT LA LOI ?

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains SRU (2000)

La loi SRU a posé comme objectif du développement durable (art. L101-2), le principe d'équilibre entre *« le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés [...] », « l'utilisation économe des espaces naturels » et « la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable ».*

La stratégie d'urbanisation des communes, en limitant l'extension urbaine, doit prendre en compte les capacités de densification et de renouvellement urbain.

Loi Engagement national pour l'environnement (2010)

L'exigence de **maîtriser la consommation d'espace** se renforce de manière formelle :

- Le diagnostic du PLU doit intégrer une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (article L151-4)
- Le PADD doit fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (article L151-5)

Il est nécessaire de disposer d'un outil performant pour l'observation et le suivi de la consommation d'espace.

Loi Accès au logement et à un urbanisme rénové (2014)

En application de l'article L151-4, le rapport de présentation du PLU *« analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la* ***densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.*** *»*

Les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain doivent ***impérativement être chiffrés dans le PADD.***

Le PLUI doit :

- Procéder à une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.
- Procéder à une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis.
- Fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, en tenant compte à la fois du niveau de consommation au cours des années passées et des potentialités foncières identifiées dans le tissu urbain de la commune.

QUE DIT LE SCOT DE LA RÉGION URBAINE GRENOBLOISE (2012) ?

Le gisement foncier doit être estimé dans les espaces urbains mixtes

« Le développement de l'offre nouvelle de logements doit être localisé en priorité au sein des espaces préférentiels du développement (...). Le développement de l'habitat doit s'opérer en priorité en réinvestissement du tissu bâti existant (renouvellement urbain, réhabilitation du bâti existant), ainsi que sur le foncier non bâti le mieux équipé et desservi par les transports collectifs. »

Les documents d'urbanisme locaux doivent estimer le gisement foncier constitué :

- ***des unités foncières non bâties réellement constructibles supérieures à 350 m²,***
- ***des unités foncières déjà bâties au-delà d'une surface de 3 000 m² et réellement constructibles.***

Qu'est-ce qu'une unité foncière ? *Il s'agit de l'ensemble des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire.*
Qu'est-ce que les espaces préférentiels de développement du SCoT de la région grenobloise ? *Il s'agit des secteurs les plus denses en habitat et les mieux pourvus en équipements, transports et commerces définis dans chaque commune.*

UNE APPROCHE FONDÉE SUR L'EXPERTISE ET LA MÉDIATION

Le bilan de la consommation de l'espace, l'inventaire des projets et l'analyse du potentiel foncier et immobilier de l'ensemble du territoire requièrent un travail d'expertise tant qualitatif que quantitatif, mené en relation étroite avec les acteurs communaux.
La démarche en trois volets débouche sur l'identification des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis. Elle implique à chaque étape des échanges avec les élus et des arbitrages politiques.

RECENSEMENT DES PROJETS 1

↓

GISEMENT FONCIER 2

↓

CAPACITÉ DE DENSIFICATION ET MUTATION FONCIÈRE 3

1/ UN ÉTAT DES LIEUX PARTAGÉ

LE RECENSEMENT DES PROJETS

Le point de départ est la base de données constituée à partir des projets recensés dans le cadre de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat par les services de Grenoble-Alpes Métropole. Au cours des échanges avec les communes, elle est complétée et mise à jour : les projets sont recensés en précisant leur état d'avancement et leur programmation dans le temps. Ceux qui ne figurent pas dans ce recensement, parce qu'ils concernent par exemple un équipement ou une activité économique, sont rassemblés dans une autre base de données.

Ce recensement fait l'objet d'une carte de synthèse validée par la commune.

UN EXEMPLE DE RECENSEMENT DE PROJETS →

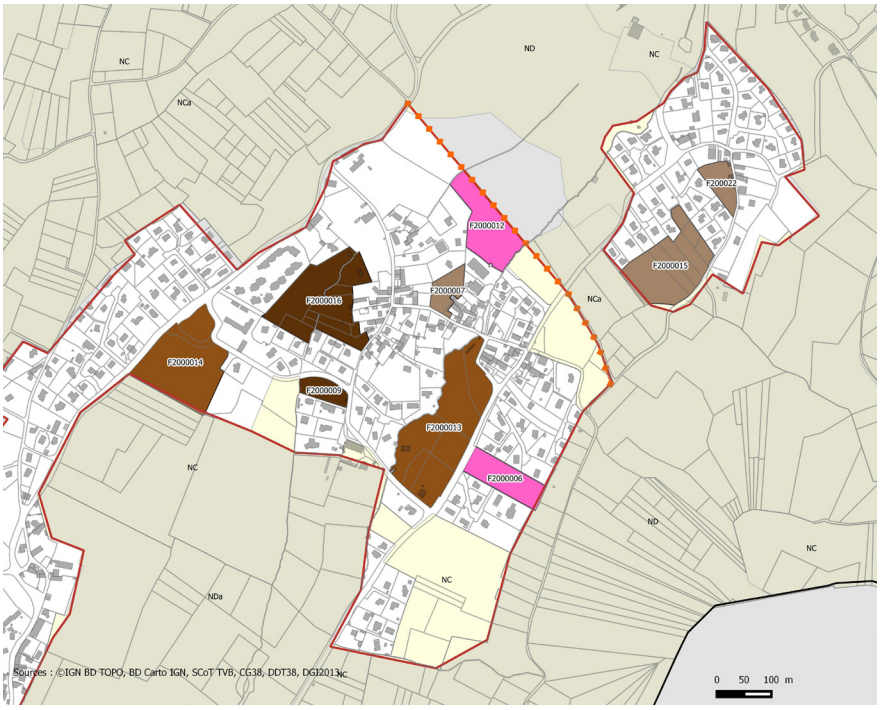
Pour chaque périmètre de projet, une fiche de renseignement très complète rassemble des informations : dénomination, superficie, vocation, programmation, état d'avancement...

Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG
- Espace potentiel de développement
- Limites stratégiques

Recensement des projets
- Projets d'habitat à court terme
- Projets d'habitat à moyen terme
- Projets d'habitat à long terme
- Autres types de projets recensés

Zonage du document d'urbanisme
- Zones urbaines
- Zones agricoles et naturelles



2/ L'ESTIMATION DU POTENTIEL FONCIER
AU REGARD DES CRITÈRES DU SCoT

Le recensement des projets sur la commune facilite l'étude qui est réalisée en **2** étapes :

1 L'ANALYSE DU GISEMENT FONCIER

2 L'ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE MOBILISATION DU GISEMENT FONCIER

En préalable, conformément aux orientations du SCoT en matière de gisement foncier, et en regard des zones constructibles dans les documents d'urbanisme en vigueur, une carte du potentiel foncier brut est réalisée.

Elle met en exergue :
- les unités foncières non bâties réellement constructibles supérieures à 350 m²,
- les parties des unités foncières déjà bâties, au-delà d'une surface de 3 000 m² et réellement constructibles.

UN EXEMPLE DE POTENTIEL FONCIER BRUT →

Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG

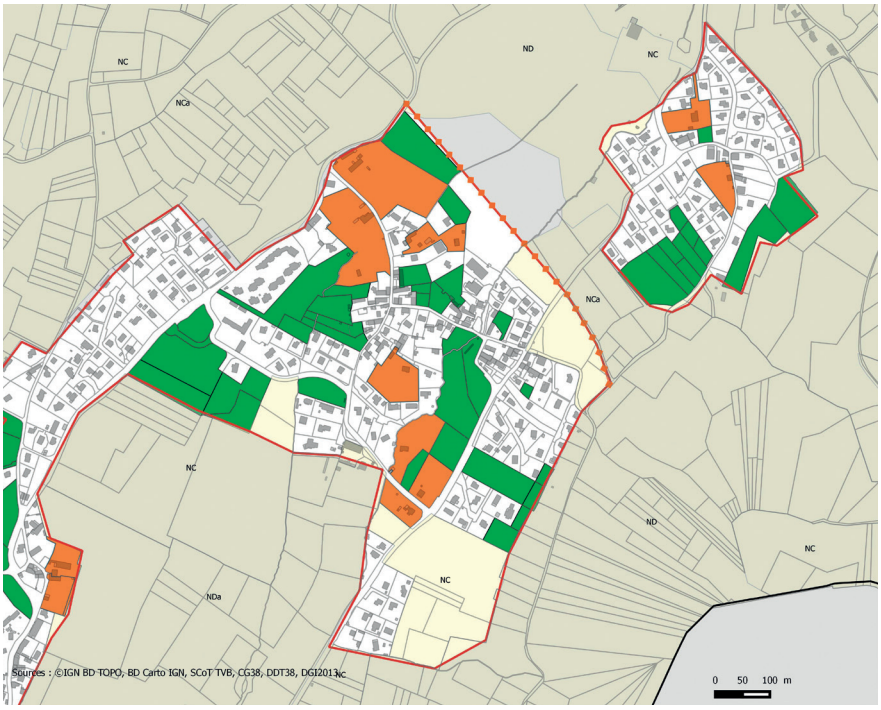
Espace potentiel de développement

Limites stratégiques

Gisement brut

Unité foncière non bâtie de plus de 350 m²

Unité foncière bâtie de plus 3 000 m²



Cette carte constitue la mise initiale actualisée pour évaluer avec les élus les mobilisations possibles du foncier : envisage-t-on de la densification sur certaines parcelles ? Souhaite-t-on un changement de destination des bâtiments, notamment en zone agricole ? Comment prendre en compte l'inconstructibilité, notamment celle liée aux risques ? Quelles sont les intentions politiques ? Dans quels délais ?

L'analyse, actualisée jusqu'à l'arrêt du PLUi, est menée de concert avec les élus. Elle va permettre de préciser et confirmer les parcelles concernées, de les prioriser en fonction de différents critères, pour in fine, définir leurs grandes caractéristiques.

1 L'ANALYSE DU GISEMENT FONCIER

L'objectif de cette analyse est d'évaluer le gisement de manière transversale en s'intéressant aux volets technique (faisabilité des projets), financier (mobilisation et portage foncier, montage de l'opération, acteurs de l'aménagement), réglementaire (compatibilité SCoT), social (cadre de vie, mixité) et environnemental.

L'analyse du gisement foncier s'articule autour des 4 GRANDES FAMILLES DE CRITÈRES suivantes :

LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

- Présence de risques technologiques, d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de risques d'inondation ou autres aléas naturels
- Proximité d'éléments constitutifs majeurs de la Trame verte et bleue (TVB) et état de la biodiversité
- Présence d'une zone humide
- Présence d'éléments topographiques à forte incidence (relief, pente, cours d'eau)
- Proximité d'un périmètre de captage
- ...

LA COUVERTURE EN ÉQUIPEMENTS ET LA DESSERTE

- Voirie
- Réseaux (assainissement, eau potable, EDF, numérique, etc.)
- Zonage d'assainissement (apte / inapte)
- Desserte en transports en commun
- Proximité équipements / commerces existants ou programmés
- ...

LA QUALITÉ DU CADRE DE VIE

- Contexte urbain (forme urbaine, homogénéité / hétérogénéité des espaces bâtis, structuration de l'espace public, etc.)
- Nature de l'urbanisation (secteur en extension urbaine ou en densification, urbanisation de coteaux, etc.)
- Paysage (ouverture paysagère, grande perspective ou panorama, structure végétale de proximité, présence d'Espaces boisés classés, etc.)
- Patrimoine bâti (périmètre de protection patrimoniale, proximité de bâti remarquable ou identitaire, ensembles homogène, etc.)
- ...

LE LOGEMENT SOCIAL

- Foncier public ou facilement mobilisable
- Secteur inscrit dans les quartiers de la Politique de la ville
- Secteurs de mixité sociale
- Commune en astreinte à la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)
- ...

2 L'ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE MOBILISATION DU GISEMENT FONCIER

Ce gisement foncier fait l'objet d'une priorisation correspondant à sa capacité de mobilisation dans le temps :

- Très court terme (2017-2019)
- Court terme (2020-2025)
- Moyen terme (2026-2031)
- Long terme (au-delà de 2032)

ou :

- Inapproprié à la construction (blocage technique et réglementaire)
- Choix d'autres vocations : volonté politique de maintenir la vocation non bâtie (par exemples : parc, verger, ouverture paysagère...)

UN EXEMPLE D'ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE MOBILISATION DU GISEMENT FONCIER ➔

Cette analyse fait l'objet d'une synthèse écrite et cartographiée validée par la commune.

Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG

Espace potentiel de développement

Limites stratégiques

Priorisation du gisement

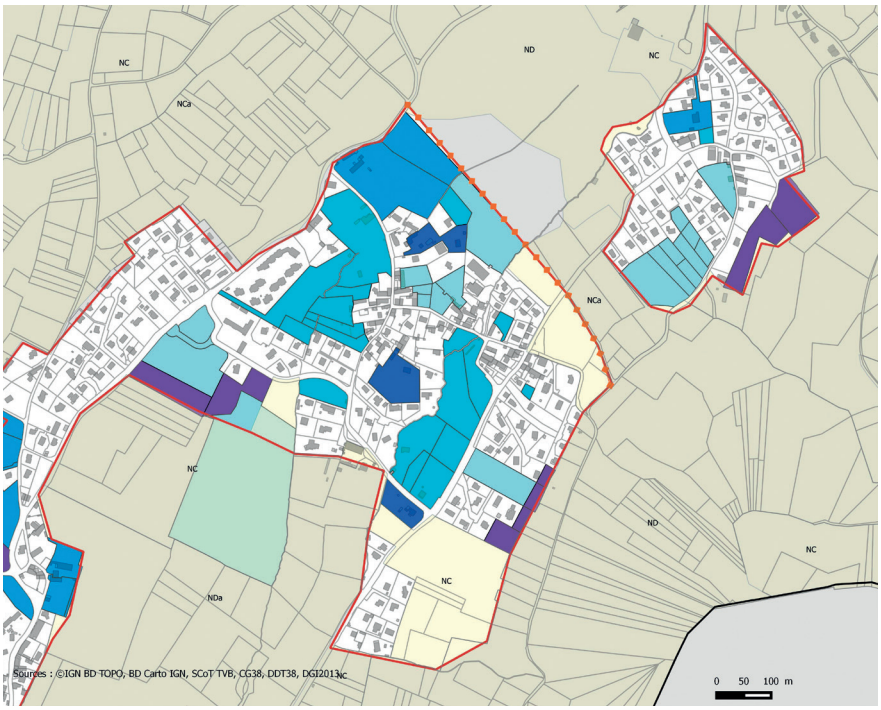
Très court terme (2017-2019)

Court terme (2020-20025)

Moyen terme (2026-2031)

Long terme (au-delà 2032)

Autres vocations choisies



3/ L'ANALYSE DES CAPACITÉS DE DENSIFICATION ET DE MUTATION DES ESPACES BÂTIS

DE QUOI PARLE-T-ON ?

Densification : *toute action de construction supplémentaire sur un tènement foncier déjà bâti est considéré comme de la densification. Elle peut être non maîtrisée (exemple : division parcellaire en secteur diffus) ou encadrée par la collectivité (exemple : mise en place de dispositions réglementaires permettant l'augmentation du droit à construire dans un secteur donné).*

Mutation : *il s'agit de toutes les formes d'action de reconstruction de la ville sur elle-même. Le renouvellement urbain par démolition puis reconstruction étant la forme la plus courante.*

L'estimation du potentiel foncier participe à l'analyse des capacités de mutation et de densification qui correspond à une **recherche des espaces bâtis pouvant faire l'objet d'une mutation sous forme de renouvellement ou densification urbains.**

La loi demande que cette analyse des capacités se fasse « en tenant compte des formes urbaines et architecturales » et que soient exposées les dispositions mises en œuvre pour favoriser la mutation des espaces bâtis. L'objectif final est la traduction réglementaire et la justification des choix opérés.
Il s'agit bien d'identifier, pour chaque commune, des secteurs d'évolution des espaces bâtis correspondant à des types de traduction réglementaire. **Il ne s'agit en aucun cas de faire une estimation quantitative du volume constructible (m²).**

Scénario d'évolution	Traduction réglementaire
Secteur où favoriser la mutation urbaine	*Offrir du droit à construire*
Secteur où encadrer les divisions foncières	*Mettre en place des règles quantitatives et qualitatives pour l'organisation des divisions foncières*
Secteur où encadrer l'évolution de l'existant	*Mettre en place des règles permettant une adaptation du bâti, mais n'ouvrant pas de droit à construire important*

La méthode est mise en œuvre en **3** étapes :

1. **LA MISE EN ÉVIDENCE D'UNITÉS FONCIÈRES BÂTIES EN FONCTION DE LA TAILLE ET DE L'OCCUPATION DU SOL**
2. **LA DÉLIMITATION DES SECTEURS À ENJEUX DE MUTATION**
3. **L'IDENTIFICATION DE LA NATURE DES ÉVOLUTIONS DES SECTEURS À ENJEUX**

1 LA MISE EN ÉVIDENCE D'UNITÉS FONCIÈRES BÂTIES EN FONCTION DE LA TAILLE ET DE L'OCCUPATION DU SOL

Tout d'abord, il convient de **mettre en évidence des unités foncières bâties** correspondant à trois milieux urbains et/ou géographiques. Une commune pouvant évidemment recouvrir plusieurs de ces réalités.

CLASSIFICATION DES COMMUNES DE LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE

MILIEU URBAIN DENSE

Unités foncières dont la taille est comprise :
> **entre 700 et 1 500 m²** dont le **CES est inférieur à 0,40**
> **entre 1 500 et 3 000 m²** (sans CES)

Exemples : Saint-Egrève, Meylan, Seyssinet-Pariset...

MILIEU PÉRIURBAIN

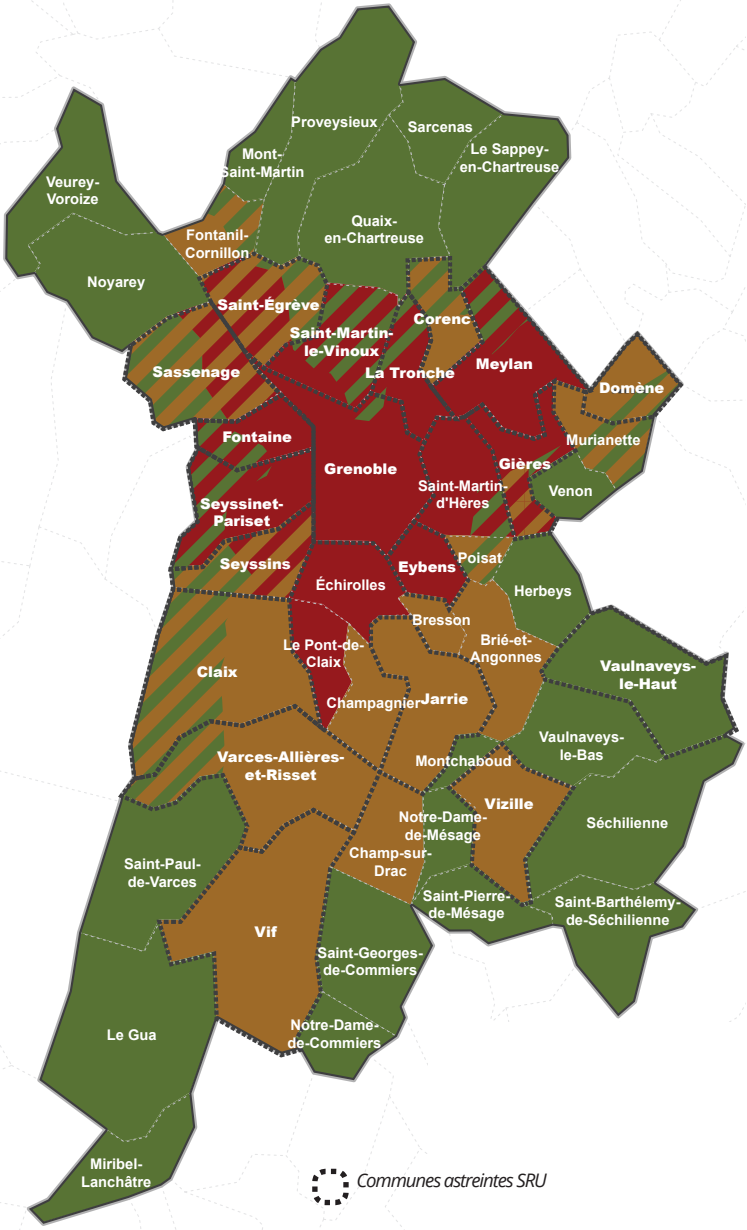
Unités foncières dont la taille est comprise
> **entre 1 000 et 3 000 m²** dont le **CES est inférieur à 0,30**

Exemples : Jarrie, Le Fontanil-Cornillon, Claix...

MILIEU RURAL ET MONTAGNARD

Unités foncières dont la surface est comprise
> **entre 1 500 et 3 000 m²** dont le **CES est inférieur à 0,20**

Exemples : Vaulnaveys-le-Haut, Venon, Sarcenas...



DE QUOI PARLE-T-ON ?
Les CES (Coefficient d'emprise au sol) : rapport entre l'emprise au sol des bâtiments et la superficie de l'unité foncière qui accueille l'opération. Plus le CES est élevé, moins la parcelle dispose d'espaces non bâtis.

UN EXEMPLE DE MISE EN ÉVIDENCE BRUTE DANS UN MILIEU PÉRIURBAIN →

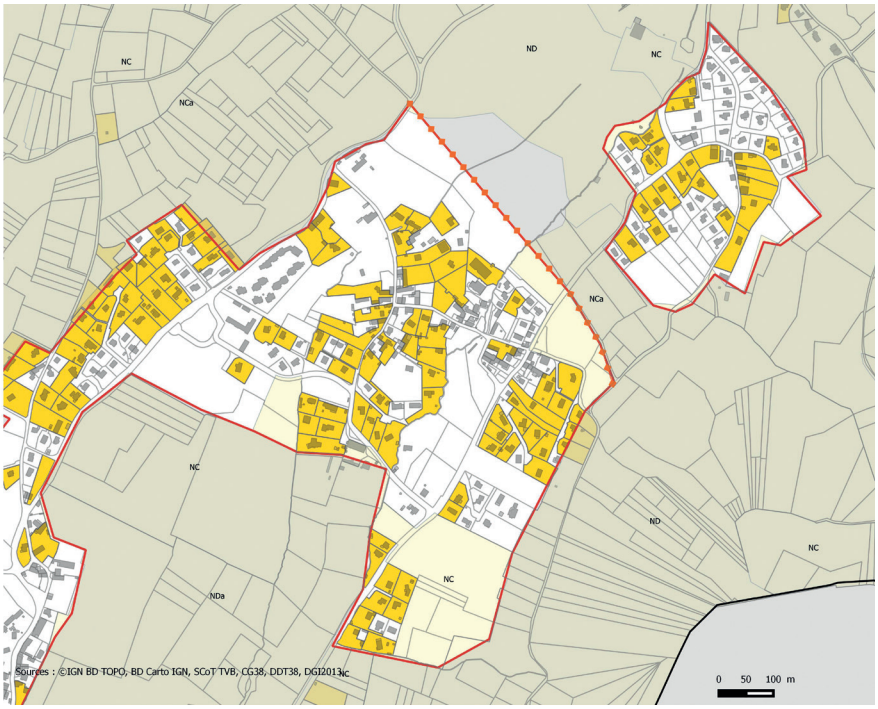
Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG

Espace potentiel de développement

Limites stratégiques

Parcelles de 1 000 m² à 3 000 m², CES<0,3



2 LA DÉLIMITATION DES SECTEURS À ENJEUX DE MUTATION

Le travail d'analyse consiste à croiser les unités foncières mises en évidence avec le recensement des projets pour délimiter des secteurs à enjeux de mutation en cohérence avec l'analyse des tissus urbains.

UN EXEMPLE DE DÉLIMITATION DE SECTEURS À ENJEUX DE MUTATION →

Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG

Espace potentiel de développement

Limites stratégiques

Secteurs à enjeux de mutation

Parcelles de 1 000 m² à 3000 m², CES<0,3

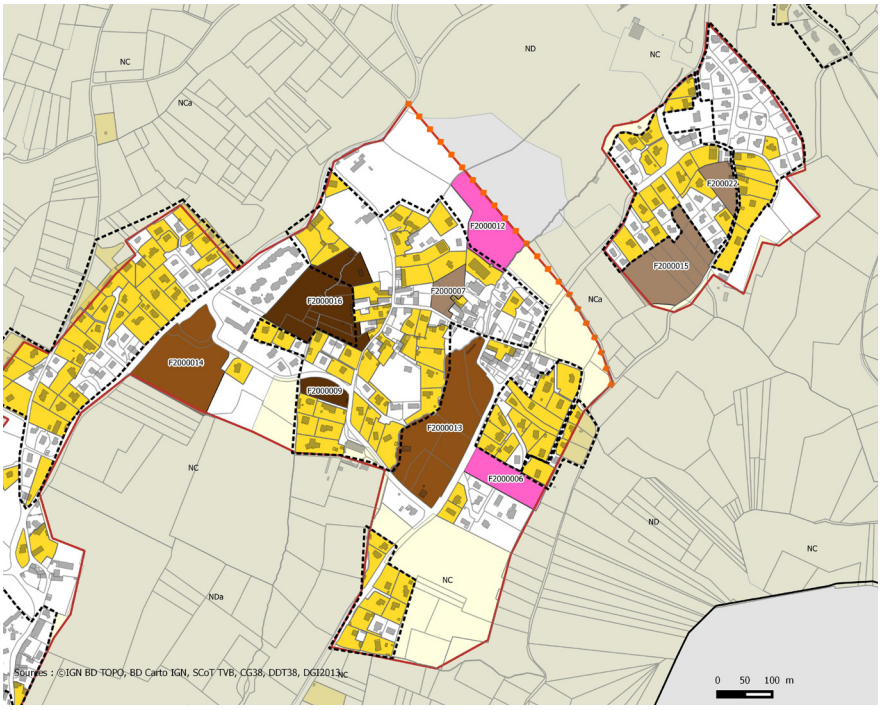
Recensement des projets

Projets d'habitat à court terme

Projets d'habitat à moyen terme

Projets d'habitat à long terme

Autres types de projet



3 L'IDENTIFICATION DE LA NATURE DES ÉVOLUTIONS DES SECTEURS À ENJEUX

Le travail de qualification des modalités d'évolution de ces secteurs sera mené de manière collégiale avec les techniciens et les élus communaux. Il permettra d'ajuster les périmètres identifiés avant de les valider ; puis, de qualifier pour chacun d'eux le scénario d'évolution souhaité en apportant une justification à ce choix.

Suivant leur localisation et leur morphologie, les secteurs présentent des potentiels de mutation variés, évalués selon l'attractivité, la proximité des axes structurants, la desserte en transport en commun, le niveau de service disponible à proximité, la nature et l'état du bâti existant…

4 types d'évolution potentielle seront identifiés :

- **Mutation :** renouvellement urbain à privilégier
- **Division parcellaire :** densification à maîtriser
- **Extension urbaine :** évolution du bâti existant à encadrer
- **Inapproprié à la construction** en raison de contraintes techniques (exemple : risques)

UN EXEMPLE D'IDENTIFICATION DE LA NATURE DES ÉVOLUTIONS DES SECTEURS À ENJEUX ➔

Bâti et parcelle

Orientations du SCoT RUG

Espace potentiel de développement

Limites stratégiques

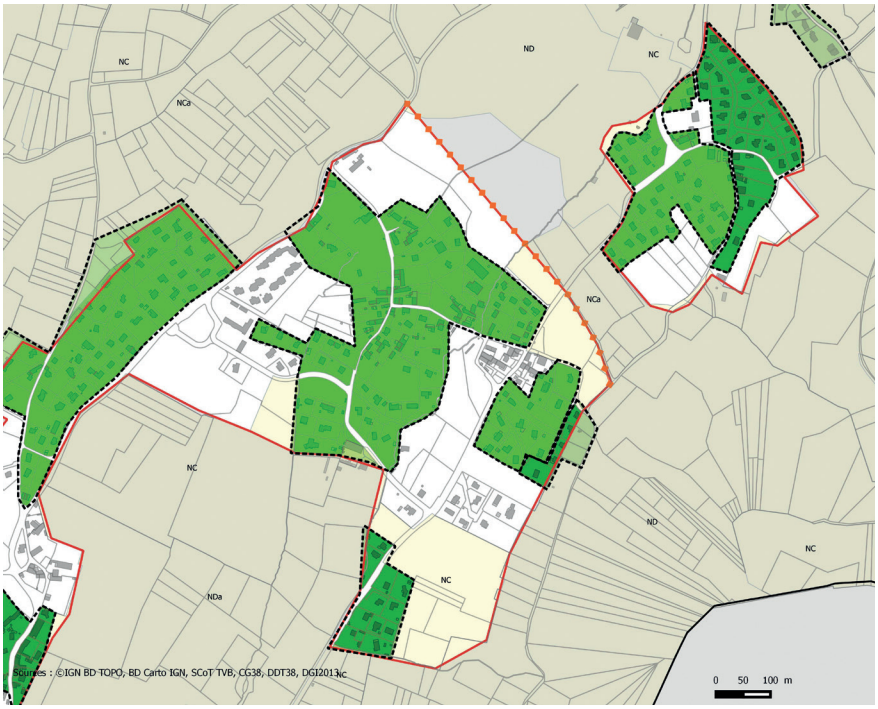
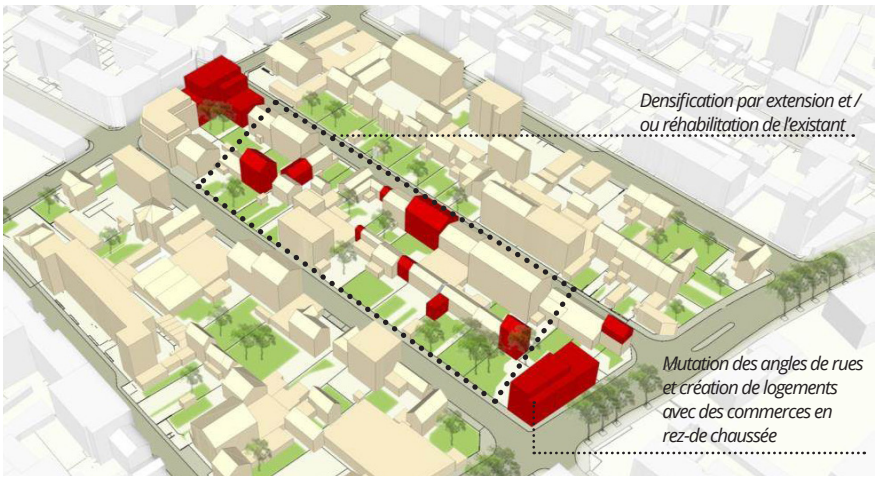
Secteurs à enjeux de mutation

Evolution des secteurs à enjeux

Mutation, renouvellement urbain à privilégier

Densification à maîtriser

Encadrement de l'extension urbaine



ZOOM SUR UN SCÉNARIO D'ÉVOLUTION D'UN SECTEUR À ENJEUX ➔
(illustration du principe pouvant traduire une OAP)