

Les cahiers du SCoT N°5



Les zones à urbaniser

Avril 2013

Le SCoT du Pays de Brest développe le principe de sobriété foncière prôné par le Grenelle et la récente « Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne » en prescrivant une réduction de 25 % de la consommation d'espace agricole pour l'habitat à l'échelle du Pays de Brest. Le SCoT limite également les possibilités d'extension urbaine aux seules continuités des agglomérations et villages et proscrit les constructions diffuses.

Via leur PLU, les collectivités doivent donc maîtriser leur consommation foncière. Le calcul de ces besoins fonciers est fonction du développement envisagé pour le territoire. Il doit en premier lieu tenir compte des potentialités de renouvellement urbain, puis identifier les opportunités foncières disponibles en extension urbaine. Cette vision fine du potentiel de développement urbain permettra d'identifier dans le PLU des secteurs à urbaniser voire de mettre en œuvre, si besoin, des systèmes limitant la rétention foncière (préemption urbaine, coefficient de rétention foncière adapté...). Ces secteurs constitueront une réserve foncière calibrée au plus juste des besoins réels, suffisante pour assurer le développement urbain jusqu'à la révision du PLU.

Ces secteurs à urbaniser se répartiront en zones 1AU de court terme et 2AU de moyen-long terme en fonction de critères d'équipements et de l'échéancier découlant du projet de développement de la collectivité.

Qu'est-ce qu'une zone AU ?

Le code de l'urbanisme définit quatre grands zonages dans les PLU : U, AU, A et N. Le zonage AU définit littéralement les secteurs « À Urbaniser ».

Des anciennes zones NA dites « à règlement alternatif » ou « strictes » aux actuelles zones 1AU et 2AU, la définition des secteurs à urbaniser a sensiblement évolué, notamment après la loi SRU.

Le code de l'urbanisme établit aujourd'hui que «peuvent être classés en zone à urbaniser [dites AU] les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.» (article R.123-6)



Photo : ADEUPa

Le zonage AU est utilisé pour des terrains qui ne sont pas urbanisés aujourd'hui mais dont l'urbanisation est jugée nécessaire pour le développement. Le zonage « AU » traduit ainsi les projets d'extension de l'urbanisation à l'échelle d'une commune.

Deux éléments conditionnent donc le classement d'une zone en AU :

- son état actuel, naturel ou agricole : la zone AU telle qu'elle est définie lors de l'élaboration du PLU ne doit être ni urbanisée, ni complètement équipée. Sinon, elle bénéficie d'un zonage U. La zone AU admet toutefois la présence de quelques habitations dispersées.
- la volonté d'urbaniser : elle doit être exposée dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables et la nécessité de développer des zones AU doit être justifiée dans le Rapport de Présentation par le calcul du besoin d'accueil sur le territoire couvert par le PLU, après prise en compte du potentiel de renouvellement urbain. Cette justification doit être explicite, pour réduire le risque de recours contentieux.

Parmi les zones AU, deux secteurs sont distingués : le 1AU et le 2AU.

1AU ou 2AU ?

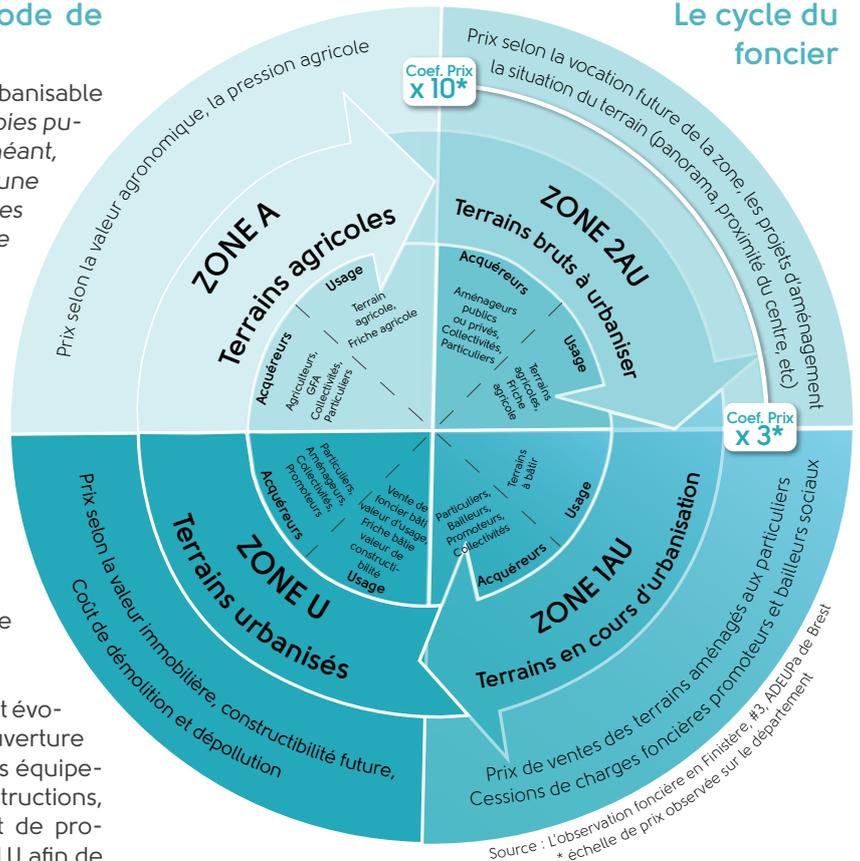
Une définition juridique posée par le code de l'urbanisme

1AU - Ce zonage sera employé lorsque la zone est urbanisable à court ou moyen terme, c'est-à-dire : « lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone... » (article R.123-6 du code de l'urbanisme).

Dans ce cas, il est exigé par le code de l'urbanisme que : « ...les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement » (article R.123-6 précité). Ceci implique que la collectivité soit capable de savoir ce qu'elle souhaite y aménager.

2AU - En cas d'insuffisance des réseaux précédemment évoqués, le secteur sera à classer en 2AU. Dès lors, son ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à la réalisation des équipements nécessaires pour desservir les nouvelles constructions, à la définition d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et à une simple modification du PLU afin de modifier le zonage en 1AU. Les zones 2AU constituent ainsi une réserve foncière d'urbanisation sur le long terme.

Le cycle du foncier



L'augmentation des prix du terrain est parfois très importante lors d'un passage de 2AU à 1AU



Photos : ADEUPa

Une définition politique émanant d'un projet de territoire

Au-delà de la simple prise en compte du niveau d'équipement des parcelles, la définition de secteurs 2AU et 1AU doit traduire, dans les documents d'urbanisme locaux, le projet de développement porté par la collectivité. Le phasage de l'urbanisation prévue est une donnée structurante de la mise en oeuvre d'un projet. À ce titre, le classement 1AU ou 2AU des différents secteurs d'urbanisation future doit être cohérent avec l'échéancier prévu le cas échéant dans le PLU. Dès lors, un secteur sera zoné en 2AU si son aménagement n'est voulu qu'à long terme, sous réserve que les réseaux à proximité ne permettent pas la réalisation de l'ensemble du programme envisagé dans la zone 2AU (plus la zone 2AU sera étendue, plus cette condition se vérifiera).

Le 2AU est ici conçu comme une réserve de terrains potentiellement urbanisables. De ce stock de terrains en 2AU, on extrait par modification du PLU des secteurs 1AU urbanisables quand le besoin d'étendre l'urbanisation est avéré. Le 1AU devient alors seulement un zonage provisoire traduisant l'urbanisation en cours.

L'utilisation d'un préfixe (1AU ou 2AU) rend donc non seulement compte de l'état d'équipement d'un terrain, mais permet surtout de maîtriser le développement urbain. En échelonnant l'ouverture à l'urbanisation, on évite la multiplication de "coups partis" résultant d'un classement prématuré en 1AU.

De l'utilité du 2AU

La modification d'un zonage 2AU en 1AU est un outil permettant une gestion fine du PLU à la base de la mise en œuvre de la politique d'aménagement de la collectivité.

Les surfaces représentées dans les PLU par l'un et l'autre des zonages doivent permettre une ouverture à l'urbanisation progressive et régulée sur le long terme. En tout état de cause, les surfaces des secteurs en 1AU doivent être minoritaires dans un document local d'urbanisme. Dans le cas d'un zonage trop large en 1AU, la collectivité pourrait par ailleurs être confrontée à des dépôts de permis de construire soudains et épars qu'elle ne pourrait refuser et dont les terrains s'avèreraient coûteux à équiper. L'accueil de nouveaux habitants doit donc s'accompagner du maintien d'une rationalité financière et d'une cohérence d'usage des équipements existants.

Conserver un zonage 2AU sur un terrain permet également de conditionner son passage en 1AU à la définition d'un projet en concertation avec les aménageurs et promoteurs intéressés. Celui-ci sera matérialisé par une orientation d'aménagement et de programmation qui trouvera un équilibre entre les exigences du projet et sa rentabilité afin de ne pas générer de prix de sortie trop importants.

Le passage à un zonage en 1AU nécessite une certaine visibilité sur la maîtrise du foncier, l'urbanisation du secteur ne pouvant se concevoir que dans le cadre d'une vision d'ensemble. Afin de parer à la rétention foncière qui bloquerait cet aménagement cohérent, il pourra être nécessaire de recourir à des mécanismes spécifiques tels que le Droit de Préemption Urbain, la Zone d'Aménagement Concerté, l'expropriation (cf. Fiche Gen 06 de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne), etc.

Cette démarche de gestion fine du développement urbain implique donc de procéder à des modifications de PLU régulières afin de réguler efficacement les phases d'urbanisation et la qualité programmatique. Elle est permise par la souplesse de la procédure de modification, dont la durée peut ne pas excéder six mois.

Rendre l'urbanisation lisible pour les agriculteurs

Le SCoT du Pays de Brest défend la pérennité de l'activité agricole. Il a ainsi introduit la notion d'« espace agricole majeur », pérenne à 20 ans, afin que les agriculteurs bénéficient d'une lisibilité à long terme de l'évolution de l'urbanisation. L'exploitation agricole des zones 2AU reste possible avant leur ouverture à l'urbanisation, sans garantie de sa pérennité. Il arrive également que des secteurs à urbaniser retournent, lorsqu'ils ne sont pas équipés, à un classement en A ou N, à la faveur d'une évolution du PLU (changement du projet politique, rétention foncière...). Par ailleurs, durant la procédure d'élaboration du PLU, la concertation avec la Chambre d'Agriculture et, plus directement, avec les agriculteurs concernés par les éventuelles zones AU sera un gage d'une prise en considération de leurs attentes et de leurs besoins. Enfin, toujours dans un objectif de lisibilité pour le monde agricole, le PLU peut esquisser, dans son Rapport de présentation par exemple, un projet urbain à très long terme afin de permettre aux agriculteurs d'identifier les secteurs qui seront peut-être urbanisables au-delà de l'échéance du PLU et donc de ses zones AU.

POUR ALLER PLUS LOIN

La collectivité peut détailler un échéancier prévisionnel d'urbanisation dans son PLU. Cela permet de définir des priorités, secteur par secteur, au développement de l'urbanisation et à la réalisation des équipements correspondants. Pour des territoires exposés à une forte pression foncière, un tel dispositif permet de maîtriser le rythme de l'urbanisation. La définition d'un échéancier peut néanmoins représenter une contrainte si l'un des secteurs pressentis ne peut finalement être urbanisé.

Une analyse des résultats de l'échéancier sera à effectuer dans les 3 ans suivants. (article L.123-12-1 du code de l'urbanisme).

Rappel du DOG

Les PLU identifieront trois catégories d'espaces : les zones urbanisables immédiatement sur la base d'un PC (zones U), les zones urbanisables à court terme (zones 1AU) feront l'objet d'une orientation d'aménagement transcrite au PLU et les zones urbanisables à long terme (zones 2AU), qui constituent les réserves de l'urbanisation future et devront faire l'objet d'orientations d'aménagement en préalable à leur passage en zone d'urbanisation à court terme (1AU) - Chapitre I-4-4.



Photo : ADEUPa

La localisation des zones à urbaniser

La désignation des secteurs à urbaniser n'est pas anodine. Elle répond à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement réfléchi de la collectivité. Certaines caractéristiques des terrains sont primordiales à considérer : la desserte par les transports collectifs, la proximité des commerces et services, les potentielles nuisances... Certains principes urbains doivent aussi être mis en avant tels que la compacité des agglomérations et villages, l'urbanisation complète d'un premier îlot avant d'étendre l'urbanisation sur un second... Réfléchir à un aménagement permettra aussi d'aborder voire d'anticiper les questions paysagères : l'implantation des bâtiments, la visibilité depuis les axes de circulation, la préservation des vues, le confortement du maillage bocager ou la valorisation de la trame verte et bleue. De l'anticipation du devenir de ces zones à urbaniser dépendra la pertinence de leur choix et de leur aménagement ultérieur.

Rappel du DOG

Les espaces d'extension urbaine doivent être réservés en continuité des espaces déjà bâtis. Chapitre I-4-4.

	Zone 2AU	Zone 1AU
Définition	Réseaux distants, secteur sans vocation identifiée	Proximité des réseaux et aménagement réfléchi
Échéance	Long terme	Court terme
Vocation	Réserve d'urbanisation à long terme	Zonage de transition, réalisation du projet avec passage en U
Devenir	Ouverture à l'urbanisation quand nécessaire	Réalisation dans le cadre d'un projet d'ensemble et dans le respect de l'OAP

