



ORIENTATION DES NORMES LÉGISLATIVES EN MATIÈRE D'URBANISME

FICHE VARIABLE

COLLÈGE DE PROSPECTIVE
CHANTIER CENTRE-VILLE

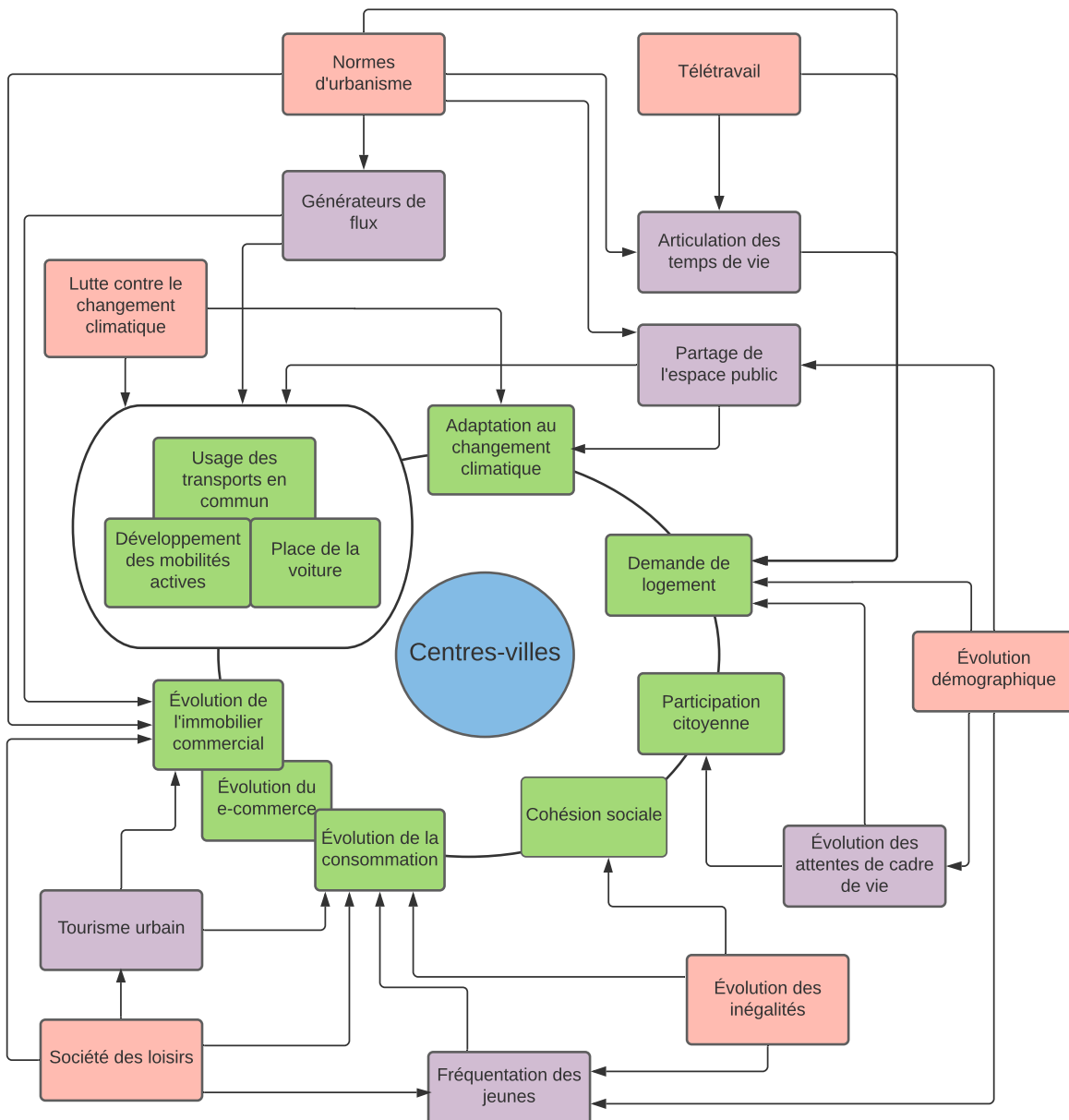


SYSTÈME DE VARIABLES

Cette fiche s'inscrit dans un système global de variables.

Les variables faisant l'objet d'une fiche sont celles identifiées lors des ateliers prospectifs s'étant tenus au premier trimestre 2020. Elles sont porteuses d'évolutions majeures ayant un impact direct ou indirect sur les centres-villes. Les relations mises en évidence dans le système présenté ci-dessous correspondent aux influences principales identifiées dans les fiches ; **elles ne prétendent pas à l'exhaustivité**. Ces relations d'influence peuvent évoluer dans le temps et dans l'espace. Centré sur les centres-villes, ce système ne cherche pas à mettre en évidence les autres relations qui peuvent exister entre les variables présentées quand le centre-ville n'en est pas l'objet final.

Note de lecture : les variables roses sont des variables externes faiblement influençables par les acteurs régionaux. Les variables vertes sont des variables qui ont une influence directe sur les centres-villes, elles sont aussi susceptibles de s'influencer entre elles (par exemple, le sous-système transports a des influences réciproques avec la variable demande de logement). Les variables violettes sont des variables intermédiaires, qui influencent et sont influencées.





TRAJECTOIRE DE LA VARIABLE

DÉFINITION ET ENJEUX

« Le droit de l'urbanisme, expression d'une politique publique, vise à organiser l'utilisation équilibrée du sol et de l'espace. » (Bernard DROBENKO, 8^{ème} Edition, 2013 - 2014, DALLOZ). Son objet, tant dans sa dimension réglementaire qu'opérationnelle, n'est pas seulement d'assurer la maîtrise du développement urbain, mais également de

contribuer à la fabrique de la ville et du « vivre ensemble ». Ces dernières années, la législation en matière d'urbanisme a évolué afin de doter les territoires d'outils de planification et de dispositifs permettant aux élus de revitaliser leurs villes et leurs centres-villes. L'enjeu pour les communes et intercommunalités est de se saisir de ces outils.

PASSÉ > PRÉSENT > FUTURS POSSIBLES

QUELLE A ÉTÉ L'ÉVOLUTION PASSÉE DE LA VARIABLE ?

La planification urbaine moderne en France a été consacrée, en tant que politique nationale, par la loi du 14 mars 1919 dite « Cornudet », puis la Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967 a posé les jalons de l'urbanisme d'aujourd'hui en établissant les principaux documents d'urbanisme servant à l'aménagement local : le plan d'occupation des sols (POS), le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), la taxe locale d'équipement, le Coefficient d'occupation des sols (COS) et la Zone d'aménagement concerté (ZAC).

Ces cinquante dernières années, le modèle urbanistique français a beaucoup évolué, d'un urbanisme fonctionnel basé sur la périurbanisation et la dé-densification à un urbanisme durable prenant en compte les nouveaux enjeux environnementaux, luttant contre l'étalement urbain et prônant la densification urbaine. La dimension patrimoniale, architecturale et historique, majeure pour les centres-villes, est également l'objet d'une importante considération dans le cadre réglementaire et législatif.

De la ville étalée des trente Glorieuses à la lutte contre l'étalement urbain, un changement de paradigme

Après la seconde guerre mondiale, face à une forte croissance urbaine et à une crise des logements, les pouvoirs pu-

blics s'engagent dans une planification urbaine de grande ampleur avec la construction de grands ensembles, de villes nouvelles (ex. de Villeneuve-d'Ascq), de banlieues pavillonnaires et autres zones commerciales, industrielles et de loisirs à la périphérie des villes. Cette approche, basée sur l'urbanisme fonctionnel (séparation des différentes fonctions urbaines que sont l'habitat, le travail, les loisirs et la circulation) et le développement de l'automobile, entraîne une forte extension du tissu urbain au détriment des campagnes et le transfert de la population des centres anciens vers les périphéries.

Ce modèle de la ville étalée reste dominant jusqu'au début des années 2000, période à laquelle les pouvoirs publics prennent conscience des effets négatifs de l'étalement urbain. Celui-ci induit en effet une augmentation des déplacements automobiles et de la pollution de l'air, une consommation importante des terres agricoles et forestières, mais également une dévitalisation des centres-villes et une difficulté pour les collectivités à fournir tous les équipements et services nécessaires du fait de l'éparpillement des populations. Afin de répondre à ces problématiques, plusieurs lois tentant de limiter l'étalement urbain et de promouvoir la densification se succèdent.

La loi SRU (Solidarité et Renouveau Urbain) du 13 décembre 2000 modifie profondément les modes d'urbanisation et tente de répondre aux nouveaux enjeux de société en rénovant les outils mis en place lors de la période de forte croissance urbaine (LOF de 1967). Elle pose le principe d'un urbanisme soucieux du développement durable à travers des impératifs de lutte contre la périurbanisation mais aussi de redensification des centres-villes en favorisant notamment le renouvellement urbain (construire la ville sur la ville). En lieu et place des Plans d'Occupation des Sols (POS) et des schémas directeurs, elle instaure les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) leur assignant trois principes fondamentaux à respecter : équilibre entre aménagement et protection de l'environnement, mixité urbaine et sociale, lutte contre l'étalement urbain. Ces outils de planification permettent ainsi au droit de l'urbanisme d'appréhender l'ensemble des problématiques urbaines (transports, habitat, commerces, environnement) et donnent aux communes et intercommunalités les moyens de contrôler la consommation d'espace et la densification.

Ces vingt dernières années, d'autres lois sont venues modifier ou préciser certaines dispositions de ces documents d'urbanisme et élargir leurs objectifs, en particulier en termes de protection de l'environnement (loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) dite « Grenelle 2 », du 13 juillet 2010, loi du 24 mars pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN) (cf. détails en annexe). Aujourd'hui, leur rôle est d'accompagner l'émergence d'espaces de vie et d'activités économiques plus denses et moins consommateurs de ressources foncières, d'assurer un équilibre de la répartition territoriale des commerces et services, de contribuer à l'adaptation au changement climatique et à l'efficacité énergétique ainsi que de réduire les déplacements et de protéger la biodiversité en préservant ou en créant des espaces naturels en ville.

La protection et la valorisation du patrimoine historique dans les documents d'urbanisme, un sujet majeur en France

Le souhait de protéger les monuments historiques apparaît dès le XIXe siècle, en réaction aux dégradations de la Révolution française. Le premier inventaire des monuments historiques est ainsi réalisé en 1840 sous l'influence de Prosper Mérimée. Aujourd'hui, la protection et la valorisation du patrimoine architectural représentent des enjeux importants pour la revitalisation d'un centre-ville tant en termes d'attractivité que de lutte contre l'étalement urbain.

La prise en compte du patrimoine par la planification urbaine a longtemps fait l'objet de législations spéciales dérogeant à la réglementation générale de l'urbanisme. La première ouverture significative de la planification urbaine à la prise en compte du patrimoine a lieu en 1967 avec la LOF qui introduit, dans le cadre de son article 13, la possibilité, pour le Plan d'Occupation des Sols (POS) « de délimiter les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou

historique ». En outre, l'article 11 de ce même document permet d'encadrer « l'aspect extérieur des constructions » afin de « contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant ». Il donne la possibilité aux collectivités d'établir un certain nombre de prescriptions relatives aux matériaux, aux couleurs, aux façades et à leur modénature (éléments d'ornementation d'une façade), aux ouvertures, etc. qui s'imposent à toute nouvelle construction.

À partir du milieu des années 1970, dans le mouvement institué par la décentralisation, les documents d'urbanisme locaux vont connaître plusieurs améliorations leur permettant de mieux appréhender la protection du patrimoine local (Loi du 31 décembre 1976, loi paysage du 8 janvier 1993, loi SRU du 13 décembre 2000, loi Grenelle II du 12 juillet 2010). Ainsi le SCoT et le PLU/PLUi (Plan Local d'Urbanisme Intercommunaux) proposent plusieurs outils de diagnostic et d'action en faveur du patrimoine et du paysage. Plus spécifiquement, le PLU/PLUi, dans son règlement, fixe les règles générales concernant la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel. En outre, il identifie, localise et délimite les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural. Il définit, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration.

Afin de protéger et mettre en valeur le patrimoine qu'il contribue à recenser, conserver et restaurer, l'Etat a créé plusieurs protections, labels et appellations dont le but est de valoriser toute la diversité du patrimoine sur l'ensemble du territoire français. On peut citer la protection au titre des « Monuments historiques », la protection au titre des « Sites patrimoniaux remarquables », le Label « Ville et Pays d'art et d'histoire », etc. (cf. encadré).



La protection au titre des monuments historiques n'est pas un label mais une servitude d'utilité publique fondée sur l'intérêt patrimonial d'un bien, qui s'évalue en examinant un ensemble de critères historiques, artistiques, scientifiques et techniques. Les notions de rareté, d'exemplarité, d'authenticité et d'intégrité des biens sont notamment prises en compte. Sont susceptibles d'être protégés, les immeubles ou parties d'immeubles, bâtis (églises, châteaux, patrimoine industriel...) ou non bâtis (jardins, grottes, parcs, vestiges archéologiques et terrains renfermant de tels vestiges) et les objets mobiliers (meubles par nature ou immeubles par destination, comme les orgues). Ils doivent obligatoirement être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

Depuis la création en 1837 de la commission des monuments historiques, plus de 44 000 immeubles, près de 300 000 objets mobiliers, ont été protégés par classement ou inscription.

Les « **sites patrimoniaux remarquables** » ont été créés par la loi sur la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, dite loi CAP, promulguée le 7 juillet 2016. Il s'agit d'un régime de protection qui fusionne les dispositifs de protection des secteurs sauvegardés, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Un site patrimonial remarquable est, selon le code du patrimoine, le site d'une ville, d'un village ou d'un quartier dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

Ces nouveaux sites sont couverts par des outils de planification : un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Sur les parties du site non couvertes par un tel plan, un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est établi. Ce document autonome est annexé au PLU. En Hauts-de-France, on compte quatre sites patrimoniaux remarquables (Lille, Senlis, Laon, Mers-les-Bains)

Créé en 1985, le label « **Ville ou Pays d'art et d'histoire** » est attribué par le Ministre de la Culture, après avis du Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire, aux communes ou groupements de communes qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie. En Hauts-de-France, 13 villes et 2 pays sont labellisés (Cf. Fiche Tourisme urbain).

PASSÉ > PRÉSENT > FUTURS POSSIBLES

QUELLES SONT LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE ?

Des politiques dédiées à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs

À partir du milieu des années 2010, les centres-villes et centres-bourgs français deviennent un sujet médiatique croissant, alimenté par la publication d'enquêtes journalistiques (« Comment la France a tué ses villes », Olivier Razemon, 2016). En réaction, l'Etat engage, à partir de la fin 2017, une politique dédiée à la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs.

Des programmes nationaux, dédiés à appuyer la relance des centres-villes et des commerces de proximité, voient le jour : d'abord avec le programme Action Cœur de Ville en 2018, puis Petites Villes de Demain en 2021. La Région Hauts-de-France soutient cette action, dès 2019, avec la mise en œuvre d'un appel à projet « Centre-ville-centre-bourg » et l'intégration de cette problématique dans son Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), (adopté le

30 juin 2020) au travers de plusieurs objectifs et règles qui s'imposent aux SCoT et PLU(I) du territoire régional. Ainsi, le SRADDET affirme la volonté de rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres-villes et des centres-bourgs et l'accès au logement et aux services. En outre, il impose de réduire la consommation des surfaces agricoles, naturelles et forestières, de privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaine et de développer des modes d'aménagement innovants, favorisant des formes urbaines innovantes et la mixité fonctionnelle, et prenant en compte les enjeux de biodiversité et de transition énergétique.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique fournit aux collectivités plusieurs outils en matière de réhabilitation des logements et de réduction de la vacance : elle facilite la transformation de bâtiments existants, crée les opérations de revitalisation des territoires, ou encore facilite l'adhésion des EPCI à un établissement public foncier local.

FOCUS SUR QUELQUES OUTILS ET STRUCTURES FAVORISANT LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES

Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU)

L'amélioration de l'habitat privé et la requalification des centres anciens denses, pour résorber la vacance, est un axe stratégique pour revitaliser les centres anciens. L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), œuvre pour l'amélioration de l'habitat et accorde des aides financières pour des travaux de rénovation et la réhabilitation de logements insalubres. Elle encourage les travaux de rénovation pour lutter contre l'insalubrité et la dégradation des logements, ainsi que la précarité énergétique de l'habitat privé par le biais des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Une OPAH est un programme de réhabilitation du parc privé sur un périmètre précis. Elle constitue depuis 1977 le principal outil d'intervention publique sur des territoires présentant des difficultés liées à l'habitat privé, notamment les centres urbains et les bourgs ruraux. Une OPAH doit répondre avant tout à un projet global, à la fois urbain, social et économique, porté par la collectivité.

Ce dispositif propose des aides financières et un accompagnement en faveur de la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat. Ses objectifs sont d'améliorer les conditions de vie des occupants (habitat indigne, précarité énergétique, adaptation au vieillissement ou au handicap), permettre la remise sur le marché locatif des logements vétustes et restaurer l'attractivité du centre-ville. Chaque Opah se matérialise par une convention signée entre l'Etat, l'Anah et la collectivité contractante. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. En complément de l'Opah classique, il existe une gamme d'Opah thématiques qui bénéficient d'aides majorées de l'Etat pour des problèmes d'habitat spécifiques : Opah renouvellement urbain (RU) ; Opah revitalisation rurale (RR), Opah copropriétés dégradées.

Afin de revitaliser leurs centres-villes, de nombreuses communes ont recours à une OPAH-RU. Ainsi, on peut citer Boulogne-sur-Mer qui s'appuie sur une Opah-RU d'un budget de 4,5 millions d'euros pour inciter – ou contraindre au besoin – les propriétaires et bailleurs privés du centre-ville à rénover leurs biens, tant sur le plan énergétique qu'esthétique, et d'accessibilité.

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT), outil puissant de revitalisation des centres-villes

Créées par la loi ELAN, les ORT sont des dispositifs opérationnels déployant des outils juridiques qui ont pour objet, selon l'Agence nationale des collectivités locales, « la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et à moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux, ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisirs, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable ». Au 26 avril 2021, 252 ORT ont été signées au niveau national dont 26 en Hauts-de-France.

L'ORT pose comme préalable la définition d'un projet de territoire par les élus en lien avec l'État et les partenaires, à une échelle pertinente, celle de l'intercommunalité. Si les collectivités du programme Action cœur de ville ont été les premières à signer une convention, toutes les communes sont concernées.

Concrètement, une convention d'ORT confère des nouveaux droits juridiques et fiscaux, à visée très opérationnelle notamment pour :

- Renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville (dispense d'autorisation d'exploitation commerciale et possibilité de suspension au cas par cas de projets commerciaux périphériques, qui répond au risque de concurrence et de dispersion en périphérie).
- Favoriser la réhabilitation de l'habitat (accès prioritaire aux aides de l'Anah, éligibilité au dispositif « Denormandie » qui donne accès à une réduction d'impôt pour un investissement locatif dans l'ancien).
- Mieux maîtriser le foncier (renforcement du droit de préemption urbain et droit de préemption dans les locaux artisanaux).
- Faciliter les projets architecturaux et urbains à travers des dispositifs expérimentaux : permis d'innover (permet de déroger à certaines autorisations d'urbanisme), permis d'aménager multisites (permet d'éviter de recourir à des procédures d'aménagement plus lourdes type ZAC).

Les Etablissements Publics Fonciers (EPF), partenaires des collectivités dans la maîtrise de leur foncier

L'acquisition du foncier préalablement à l'élaboration d'un projet d'aménagement permet à la collectivité, en tant que propriétaire, de peser dans l'élaboration, le contenu et le planning de réalisation de l'opération. Mais, dans beaucoup de petites communes, les moyens ne sont pas suffisants pour porter du foncier, or c'est parfois indispensable pour permettre la réhabilitation de friches en plein centre-ville. Un EPF est un opérateur foncier qui accompagne les collectivités territoriales et les intercommunalités dans la maîtrise de leur foncier et le recyclage de leurs espaces dégradés. Un EPF acquiert donc des

terrains dans le but de les aménager, les restructurer, pour y construire logements, commerces, équipements, et ainsi redonner vie aux friches urbaines et centres-villes. Cette action permet d'éviter la consommation de foncier non urbanisé. Un EPF accompagne aussi les stratégies foncières mises en place par les collectivités, notamment dans les Plans Locaux d'Habitat. Il apporte son expertise afin de garantir que le foncier est bien utilisé, que son aménagement correspond à un optimal de densité et de qualité urbaine.

Deux types d'établissements publics fonciers coexistent : les EPF pouvant être créés par l'Etat (EPF) et les EPF locaux (EPFL). En Région Hauts-de-France, l'EPF Nord-Pas de Calais, devenu depuis août 2021, l'EPF Haut-de-France avec l'extension de son périmètre d'intervention au département de la Somme, est un EPF d'Etat, tandis que l'EPFLO (Oise) est un EPF local créé sous l'impulsion du Département de l'Oise et auquel 421 communes de l'Oise et de l'Aisne ont adhéré.

On peut citer l'exemple d'un partenariat entre l'EPF Hauts-de-France et la ville de Maubeuge concernant un ancien bâtiment de la Banque de France situé en centre-ville. La Ville de Maubeuge a inscrit la préservation du patrimoine bâti comme l'un des axes du projet de restructuration de son centre-ville. En 2018, elle a sollicité l'EPF pour assurer la maîtrise de sa réhabilitation. Une convention d'opportunité a été mise en place au titre de laquelle l'EPF a pu procéder à l'acquisition du bien, la ville prenant la charge de sa gestion. A l'échéance des trois ans de la convention, l'ensemble immobilier sera cédé à la commune.

Les foncières commerciales

Une foncière est une entité chargée d'acheter et gérer du foncier, elle peut intervenir dans différents domaines : foncier agricole, foncier industriel ou encore foncier commercial et prendre différentes formes juridiques : SPL, SEM, SAS, SCI, etc. Elle peut intervenir sur un périmètre plus ou moins large (centre-ville, commune, intercommunalité, etc.). Les buts peuvent être les suivants : réduire la vacance commerciale et/ou la vacance structurelle et de longue durée, agir sur le niveau des loyers, notamment en situation de marché défaillant/oligopolistique, créer des pôles de centralité et proximité, conduire des opérations de remembrement pour attirer des enseignes nationales/locomotives commerciales, maîtriser la destination des commerces ou encore favoriser la diversité commerciale.

On peut citer la communauté urbaine de Dunkerque qui travaille sur un projet de création d'une "foncière de redynamisation commerciale" qui prendra le statut de SEM (société d'économie mixte) ouverte. L'objectif de cette foncière est de redynamiser le centre de l'agglomération en rachetant des locaux commerciaux vides, avant de les rénover et de les recommercialiser.

Cette nouvelle foncière s'inscrit dans un mouvement lancé par le gouvernement il y a près d'un an dans le cadre du plan de relance. En effet, avec le plan Action Cœur de ville, le plan de relance puis le projet de loi de finances pour 2021, les foncières commerciales deviennent un pivot de l'action publique. La Banque des Territoires prévoit ainsi une enveloppe de 800 millions d'euros pour la constitution de 100 foncières commerciales à travers le pays (300 millions d'euros en investissements et 500 millions en prêts) afin de requalifier 6 000 commerces. L'Etat annonce qu'il apportera son soutien sous forme de subventions à hauteur de 150 M€ d'ici 2022.

Une préoccupation environnementale renforcée

En parallèle, une préoccupation environnementale de plus en plus grande se fait sentir, et transparait dans la législation en matière d'urbanisme. La dernière loi en date, la loi Climat et résilience du 24 août 2021, pose l'objectif de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030, et de "zéro artificialisation nette" pour 2050, ce qui doit être retranscrit dans les documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLU/PLUi cf. annexe 2). Par ailleurs pour satisfaire l'objectif de zéro artificialisation, la loi incite les collectivités à identifier dans les documents d'urbanisme des zones de renaturation et de désimpermeabilisation des sols et introduit des outils comme la « revalorisation des friches et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, y compris au travers de la surélévation des bâtiments existants » (article 48 du projet de loi).

En matière d'aménagement commercial, la loi fixe un principe général d'interdiction de toute nouvelle autorisation d'exploitation commerciale portant sur un projet (création ou extension) qui entraînerait une artificialisation des sols ainsi que le renforcement de la performance énergétique

et environnementale des bâtiments commerciaux (toitures, parc de stationnement).

Les activités logistiques et donc le e-commerce échappent toutefois à cette orientation réglementaire.



© Région Hauts-de-France

QUELLES SONT LES INFLEXIONS ET RUPTURES QUI POURRAIENT MODIFIER LES DYNAMIQUES EN COURS ?

Les normes en matière d'urbanisme pourraient évoluer vers deux directions différentes : resserrement ou allègement des contraintes.

Le durcissement des normes pourraient se faire de plusieurs manières. Elles pourraient ainsi restreindre davantage l'implantation de surfaces logistiques dédiées au e-commerce, freinant l'essor de ce secteur. En suivant les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat, des restrictions plus fortes pourraient également apparaître sur l'artificialisation des sols : interdiction d'artificialiser tant que des réhabilitations de friches commerciales, artisanales ou industrielles sont disponibles dans l'enveloppe urbaine, interdiction de tout nouveau projet de zones commerciales, réquisition facilitée de logements et bureaux vacants, etc.

Symétriquement, les normes en matière de bâtiment pourraient évoluer vers un assouplissement pour tenir compte de l'adaptation au changement climatique (couleurs autorisées, revêtement, minéralité...).

Enfin, une libéralisation plus complète pourrait avoir lieu. Les contraintes liées aux monuments historiques pourraient par exemple être levées, ce qui pourrait entraîner une modification substantielle de l'environnement urbain, comme on peut l'observer dans certains pays étrangers. Les enjeux économiques de court terme pourraient également être privilégiés par rapport aux enjeux climatiques, patrimoniaux ou de préservation des centres-villes, favorisant une forte extension périphérique.



MICRO-SCÉNARIOS

Élaborés en atelier, ces scénarios proposent des avenir **possibles** de la variable étudiée, articulés à partir de trois hypothèses :

- **L'hypothèse tendancielle** s'inscrit dans la continuité des dynamiques en cours,
- **Deux hypothèses alternatives** transformatrices du centre-ville ont été élaborées autour de ce pivot central.

UN RELÂCHEMENT DES NORMES D'URBANISME QUI ACCROÎT LA CONCURRENCE COMMERCIALE ET RÉSIDENTIELLE POUR LES CENTRES-VILLES

La crise sanitaire évolue en crise économique, les enjeux économiques de court terme prennent le pas sur les enjeux d'aménagement du territoire et de lutte contre le changement climatique. Le contexte est favorable à un allègement des normes, perçues comme un frein à la croissance économique. La périurbanisation se poursuit avec la construction de nouvelles zones pavillonnaires et la réduction des contraintes sur les zones commerciales. Les politiques de réduction des friches et les actions de revitalisation des centres-villes sont abandonnées faute de moyens financiers. La législation reste toutefois stricte sur les dimensions patrimoniales et historiques, rendant plus difficiles l'adaptation des centres-villes aux conséquences du changement climatique. Les centres-villes peinent à (re)trouver une dynamique favorable dans cet environnement très concurrentiel.

UNE MISE EN ŒUVRE DES NORMES URBANISTIQUES LIMITÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS

Les collectivités cherchent à répondre aux obligations nationales en termes de densification mais manquent de moyens techniques et financiers. Les actions de réhabilitation et de rénovation restent très ponctuelles car dépendantes des dispositifs étatiques. De nombreuses friches situées en centre-ville restent abandonnées malgré l'opportunité qu'elles représentent pour optimiser l'espace urbain.

DES NORMES D'URBANISME QUI FAVORISENT LA PRÉSERVATION DES FONCTIONS COMMERCIALES ET RÉSIDENTIELLES DES CENTRES-VILLES

La législation en matière de densification se durcit pour permettre l'atteinte du zéro artificialisation net des sols. Plus aucune zone d'activités ne voit le jour en périphérie des villes ce qui bénéficie aux commerces de centre-ville qui prospèrent. Les collectivités mènent une intense politique de réhabilitation des friches urbaines et de rénovation de l'habitat, tout en étant particulièrement vigilantes à protéger l'environnement et la biodiversité afin de préserver un cadre de vie de qualité pour leurs habitants et limiter les effets du changement climatique. Les quartiers de centre-ville sont réhabilités selon le modèle des éco-quartiers, ce qui leur permet de gagner des habitants. La réglementation en matière de préservation du patrimoine évolue pour laisser davantage de flexibilité aux collectivités pour adapter les centres-villes au changement climatique. Les communes font preuve d'innovation et transforment l'apparence de leurs centres-villes.



ANNEXES

ANNEXE 1 : LA LÉGISLATION EN MATIÈRE D'URBANISME

La **loi SRU** (Solidarité et renouvellement urbain) du **13 décembre 2000** modifie profondément les modes d'urbanisation et tente de répondre aux nouveaux enjeux de société en rénovant les outils mis en place lors de la période de forte croissance urbaine (LOF de 1967). Elle pose le principe d'un urbanisme soucieux du développement durable à travers des impératifs de lutte contre la périurbanisation mais aussi de redensification des centres-villes en favorisant notamment le renouvellement urbain (construire la ville sur la ville). En lieu et place des POS et des schémas directeurs, elle instaure les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT), leur assignant trois principes fondamentaux à respecter : équilibre entre aménagement et protection de l'environnement, mixité urbaine et sociale, et lutte contre l'étalement urbain. Ces outils de planification urbaine permettent au droit de l'urbanisme d'appréhender l'ensemble des problématiques urbaines (transports, habitat, commerces, environnement) et donnent aux communes et intercommunalités les moyens de contrôler la consommation d'espace et la densification.

Plusieurs dispositions relatives à ces documents d'urbanisme sont modifiées ou précisées par la **loi « urbanisme et habitat » de 2003, puis par la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », du 13 juillet 2010**. Cette dernière réaffirme leur rôle de lutte contre l'étalement urbain, et élargie leurs objectifs : assurer un équilibre de la répartition territoriale des commerces et services, contribuer à l'adaptation au changement climatique et à l'efficacité énergétique, réduire les déplacements et préserver la biodiversité.

En **2014**, la loi du 24 mars pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR renforce l'objectif de densification urbaine et transfère la compétence des PLU au niveau intercommunal, échelon jugé le plus pertinent pour une meilleure cohérence des problématiques d'urbanisme, d'habitats, de déplacements et d'environnement ainsi qu'une gestion plus économe de l'espace. L'objectif est d'accompagner l'émergence d'espaces de vie et d'activités économiques plus denses et moins consommateurs de ressources foncières, en donnant un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols et en facilitant par de nouvelles modalités la reconversion des friches industrielles. En outre, la loi ALUR renforce la possibilité de préserver ou de créer des espaces naturels en ville et affirme la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les plans locaux d'urbanisme et dans les schémas de cohérence territoriale.

La **loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité**, de la nature et des paysages qui vise à assurer une meilleure gestion et protection des espaces naturels, des espèces animales et des paysages, a aussi des conséquences pour les collectivités locales. En effet, elle facilite la mise en place des « espaces de continuités écologiques » dans le PLU, donnant à celui-ci la possibilité d'imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables. En outre, elle impose aux établissements commerciaux soumis à une autorisation d'exploitation commerciale de végétaliser tout ou partie de leurs toitures et, sur leurs aires de stationnement, de mettre en place des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols. Enfin, elle permet la création de servitudes pour de futurs espaces verts dans les PLU.

La **loi du 23 novembre 2018** portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite **loi ELAN**, introduit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs du code de l'urbanisme, et fournit aux collectivités plusieurs outils en matière de réhabilitation des logements et de réduction de la vacance : elle facilite la transformation de bâtiments existants, crée les opérations de revitalisation des territoires, ou encore facilite l'adhésion des EPCI à un établissement public foncier local. En outre, elle fait du schéma de cohérence territoriale le socle de l'organisation de l'aménagement commercial des territoires en rendant obligatoire et contraignant le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). Ainsi, la logique du texte repose sur une approche complémentaire avec, d'une part, la mise en place de moyens d'intervention en centres-villes, et d'autre part, la restriction des extensions commerciales en périphérie. La loi entend ainsi promouvoir un rééquilibrage des territoires en matière commerciale.

Enfin, la **loi Climat et résilience du 24 août 2021** pose l'objectif de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030, et de "zéro artificialisation nette" pour 2050. L'article 49 de la loi modifie en ce sens le Code de l'urbanisme et le contenu des documents d'urbanisme (SRADDET, PLU, SCoT...). Les documents concernés qui ne permettent pas de satisfaire ces objectifs doivent être adaptés dans des délais fixés par la loi (2 ans pour le SRADDET et 6 ans pour les SCoT et les PLU), le non-respect de

ces délais étant sanctionné.

Par ailleurs pour satisfaire l'objectif de zéro artificialisation, la loi incite les collectivités à identifier dans les documents d'urbanisme des zones de renaturation et de désimperméabilisation des sols et introduit des outils comme la « *revalorisation des friches et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, y compris au travers de la surélévation des bâtiments existants* » (article 48 du projet de loi).

En matière d'aménagement commercial, la loi fixe un principe général d'interdiction de toute nouvelle autorisation d'exploitation commerciale portant sur un projet (création ou extension) qui entraînerait une artificialisation des sols ainsi que le renforcement de la performance énergétique et environnementale des bâtiments commerciaux (toitures, parc de stationnement)

ANNEXE 2 : LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Les documents de planification urbaine, des outils au service des élus pour rééquilibrer leurs territoires et revitaliser leurs villes et centres-villes

Comme nous avons pu le voir ci-dessus, afin d'organiser l'aménagement et le développement de leurs territoires, la législation française impose aux collectivités territoriales l'élaboration de divers documents de planification urbaine permettant de formaliser leur projet de territoire tout en portant les principales politiques nationales.

A l'échelle régionale de grandes orientations stratégiques sont définies dans le cadre du SRADDET ; à l'échelle du bassin de vie et d'emploi, le SCoT se concentre sur quelques enjeux de long terme propres au territoire. Et, à l'échelle locale - de la commune ou de l'intercommunalité - le Plan Local d'Urbanisme (PLU) / PLU intercommunal (PLUi) fixe des règles très opérationnelles pour encadrer l'aménagement tout en déclinant une vision politique locale.

Les documents d'urbanisme et de planification s'organisent selon une hiérarchie territoriale descendante, le SRADDET se décline dans le SCoT, lequel encadre le PLUi, le plan local de l'habitat (PLH), le plan de déplacement urbain (PDM), ainsi que le plan climat air énergie territorial (PCAET). Le SCoT intègre quant à lui la charte des Parcs naturels régionaux (PNR), le schéma de desserte forestière, le schéma des carrières, le schéma de cohérence écologique, etc.

Au cours des vingt dernières années, le cadre législatif a renforcé ces outils de planification, en particulier le SCoT et le PLU(i), en termes de lutte contre l'étalement urbain et de consommation d'espace mais aussi de préservation de la biodiversité.

Le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) est un outil essentiel d'aménagement du territoire issu de l'article 10 de la loi « Notre » du 7 août 2015. Elaboré par les Régions, il vise à mettre en cohérence les différentes politiques régionales et intègre, de ce fait, des schémas sectoriels préexistants : le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Lors de la séance plénière du 30 juin 2020, la Région Hauts-de-France a adopté son projet de SRADDET, lequel a été approuvé par le Préfet de Région par arrêté préfectoral le 4 août 2020.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est un document d'orientation qui met en place l'armature urbaine. Il se définit à l'échelle d'un bassin de vie et regroupe une pluralité d'EPCI et de communes. Il travaille sur les polarités présentes sur le territoire, les clés de répartition de l'espace et la hiérarchie urbaine. L'ambition du SCoT est de mettre en cohérence, sur son périmètre, les politiques menées par les communes et les EPCI : urbanisme, habitat, développement économique et commercial, déplacements, protection et valorisation de l'environnement, etc. Il définit les principes directeurs destinés à assurer un équilibre de développement des territoires en identifiant : les secteurs à protéger, les grands équipements structurants, les dessertes en transport collectif à créer pour accompagner l'urbanisation, etc. Il permet de développer un projet de territoire en intégrant des enjeux de densification ainsi que des enjeux environnementaux tels que les corridors écologiques, l'équilibre entre développement urbain et préservation des espaces naturels et agricoles, ou encore de mixité et de diversité des fonctions urbaines.

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 donne au SCoT le rôle de protecteur des centres urbains en attribuant au document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCoT de définir les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville (Cf. article L. 141-5 2° du code de l'urbanisme). Il doit en outre fixer les localisations préférentielles des commerces et déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable (art. L. 141-17 C. urb.). Les élus peuvent ainsi encadrer l'implantation des équipements commerciaux sur leur territoire.

En l'absence de Scot, ce sont les PLU ou PLU intercommunaux (PLUi) qui permettent d'agir territorialement sur l'implantation des commerces via les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Celles-ci définissent les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte, entre autres, des objectifs de revitalisation des centres-villes, de gestion économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Le Plan Local d'Urbanisme est un document d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal (PLUi) qui vise à assurer les conditions d'une planification durable du territoire, prenant en compte les besoins de tous les habitants et les ressources du territoire, et conjuguant les dimensions sociales, économiques et environnementales (dont la gestion économe de l'espace). Il détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols ainsi que la destination des constructions. Il peut déterminer les caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques des constructions (aspect extérieur des constructions, performances énergétiques des constructions, etc.). Il permet, à travers le plan de zonage, de réguler les zones à urbaniser au profit des zones naturelles et des zones agricoles. Il peut imposer dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs une densité minimale de constructions, définir des zones à l'intérieur desquelles un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé (dans la limite de 20% de dépassement dans le cas général). Dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), il peut également définir des actions qui permettent le renouvellement urbain et favorisent la densification (L.151-7 du code de l'urbanisme) pour les futurs projets. Il doit être compatible aux principes énoncés dans le SCoT.

La carte communale est un document d'application des règles générales d'urbanisme. L'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU peuvent adopter une carte communale. Ce sont des documents d'urbanisme simplifiés, adaptés aux nécessités des petites communes. Les cartes communales sont vouées à disparaître avec le développement des PLU Intercommunaux.

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) définit la politique de l'habitat. Il vise à répondre aux besoins en logements et hébergements en favorisant une offre diversifiée et répartie sur l'ensemble du territoire. Ses objectifs renvoient aux enjeux de mixité, d'accessibilité du bâti, de renouvellement urbain. Ce sont les EPCI qui élaborent ce document. Le PLH doit être compatible avec le SCot mais s'impose au PLU.

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU), devenu Plan de Mobilité (PDM) depuis la Loi d'orientation des Mobilités promulguée le 24 décembre 2019, est un document de planification qui détermine l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. L'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci. Les principaux objectifs du PDU sont définis par la loi sur l'air de 1996 : réduire les impacts des déplacements sur l'environnement et la santé, et notamment lutter contre la pollution atmosphérique et les nuisances sonores. Pour cela l'objectif du PDU est de diminuer la part des déplacements effectués en voiture et de développer l'usage des transports collectifs et des moyens de déplacements les moins polluants, comme les modes actifs (vélo, marche), en les rendant plus attractifs.

Le Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET) est un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et maîtriser la consommation d'énergie. Il est obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants.

RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES

- Les origines de la planification urbaine de 1950 à nos jours, Le Scot Loire Centre, décembre 2021
- Charte d'Athènes, Géo Confluences, juin 2020
- La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme - Retour sur un siècle d'évolution, Maître Philippe Schmidt, Fabien Fenestre, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Mai/septembre 2002
- Le droit de l'urbanisme au secours des commerces de centre-ville, Elsa Sacksick, Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, février 2021
- Le droit au secours des commerces des centres villes, Karelle Diot, Le Moniteur, décembre 2020
- Agir sur l'équilibre commercial à travers la planification urbaine et stratégique, Plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) et commerce, Audrey Lebeau, Céréma, mars 2021
- Un outil d'aménagement dédié aux quartiers d'habitat ancien dégradé, Vincent Bougamont, Audrey Lourde-Rocheblave, La fabrique des quartiers, Rapport d'activité 2019
- Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens, Nils Devernois, Sara Muller, Gérard Le Bihan, Agence Française de développement, septembre 2014
- Adoption de la loi ELAN : quels outils de revitalisation des centres-ville ? Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, novembre 2018
- Présentation et état des lieux du PLUi après la loi ALUR : entre consécration et désaveu (1ère partie), Jérôme Maudet, Séban Atlantique, septembre 2021
- Loi Climat & Résilience : Quelles conséquences en matière d'aménagement commercial ? Séban et Associé
- Protection du patrimoine : les 5 nouveautés de la loi CAP, Hélène Girard. La Gazette, septembre 2016
- Revitalisation des activités en centre-ville et centre-bourg, Site « Outils de l'aménagement » - Atelier Commerces et activités, Guillaume Fauvet, Nicolas Gillio et Raphaële Ratto, Céréma, janvier 2020
- Loi biodiversité : quels impacts dans le code de l'urbanisme ? Ordre des architectes, septembre 2016 modifié en mars 2021
- Artificialisation des sols : des leviers pour allier efficacité et qualité de l'urbanisation, Céréma, avril 2020
- Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, Sénat, septembre 2021
- La Maîtrise de la périurbanisation et sa traduction dans les documents d'urbanisme ? Guy Dragon, Conseil Economique Social et Environnemental Région du Nord-Pas-de-Calais, séance plénière du mardi 24 novembre 2015
- Quartiers anciens, modèles de ville durable, Sites et Cités remarquables de France, 209/2010/2011/2013
- Afin de mettre en valeur le patrimoine qu'il contribue à recenser, conserver et restaurer, le ministère de la Culture a créé plusieurs protections, labels et appellations dont le but est de valoriser toute la diversité du patrimoine sur l'ensemble du territoire français, Ministère de la Culture



Date de publication : février 2021

Rédaction : Aurore Sorin - Benoît Guinamard
Coralie Peyrot-Bégard - Stéphane Humbert
Contact : collegedeprospective@hautsdefrance.fr

Retrouvez l'actualité et les publications du collège sur le site de l'Agence Hauts-de-France 2020-2040
<https://2040.hautsdefrance.fr>