

F. AMÉNAGEMENT

1. Lutte contre l'étalement urbain

a. contexte législatif et réglementaire

La lutte contre l'étalement urbain, facteur de banalisation des paysages et de pertes de surfaces agricoles et naturelles, doit être l'un des piliers de la politique urbaine des collectivités. C'est pourquoi devront être privilégiées les opérations de renouvellement urbain et d'utilisation économe de l'espace dans un souci d'urbanisme durable.

La lutte contre l'étalement urbain et la consommation excessive d'espace est un enjeu de la loi Grenelle ENE du 12 juillet 2010, renforcé dans la loi Climat et résilience de 2021.

L'article L.101-2 du Code de l'urbanisme dispose que :

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre (...) :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...)* »

Prise en compte de la lutte contre l'étalement urbain dans le PLU :

Le rapport de présentation présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme (art. L.151-4).

Le PADD fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L.151-5). Ces objectifs doivent être conformes au Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité de Territoire du grand-est (SRADDET) notamment sa règle n°16 qui fixe pour objectif de réduire de 50 % la consommation des espaces NAF d'ici 2030. Et au-delà de 2030, l'objectif est de tendre vers une réduction de 75 % de la consommation foncière à horizon 2050 par rapport à une période de référence définie par le porteur de projet.

La loi Climat et résilience de 2021, avec laquelle le SRADDET devra se rendre compatible, fixe comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espaces NAF dans les 10 années suivant la promulgation de la loi, par rapport aux 10 années la précédant, ainsi la période de référence est 2011-2021.

Par ailleurs, le PADD ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation des espaces NAF que s'il est justifié au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, et que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans ces zones. Pour ce faire

l'étude tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les logements vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés.

L'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme indique que pour atteindre ses objectifs il conviendra de trouver un équilibre entre :

- 1° La maîtrise de l'étalement urbain ;
- 2° Le renouvellement urbain ;
- 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;
- 4° La qualité urbaine ;
- 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;
- 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- 7° La renaturation des sols artificialisés.

Par ailleurs cet article définit également les termes artificialisation et renaturation :

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;
- b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Prise en compte du renouvellement urbain, de la restructuration des espaces urbanisés et de la revitalisation des centres urbains et ruraux dans le PLU :

Le rapport de présentation analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturale. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (art. L151-4).

b. contexte local

Sur la période 2009-2018, le flux d'artificialisation totale de la région Grand Est est 16 707 ha avec une part du département des Vosges qui est de l'ordre de 10 % ; cette artificialisation pour la région se répartit pour 58 % à vocation d'habitat et 30 % pour l'activité économique. Les départements de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin représentent à eux 3 presque 50 % de la consommation totale. Avec **une cinquième place sur les 10 départements de la région Grand Est, il est à constater que la situation du département des Vosges en la matière est nettement supérieure à celle des autres départements ruraux** (Hautes-Marne, Meuse, Ardennes) et même de son voisin haut-saônois (1055 ha sur la période 2009-2018).

Dans les Vosges, l'artificialisation dans le département des Vosges sur la période **2009-2018** fait un état d'une consommation d'espaces NAF de **1607 ha** soit un rythme moyen de **178 ha/an**. La reprise à la hausse depuis 2015 est aussi à constater avec un rythme plus soutenu qu'au niveau national avec une artificialisation de 215 ha pour l'année 2017 valeur supérieure à celle de 2009.

La répartition de l'artificialisation de ces 1607 ha suivant les différentes vocations est rigoureusement la même qu'au niveau national avec **1098 ha pour l'habitat** et **391 ha pour l'activité économique**.

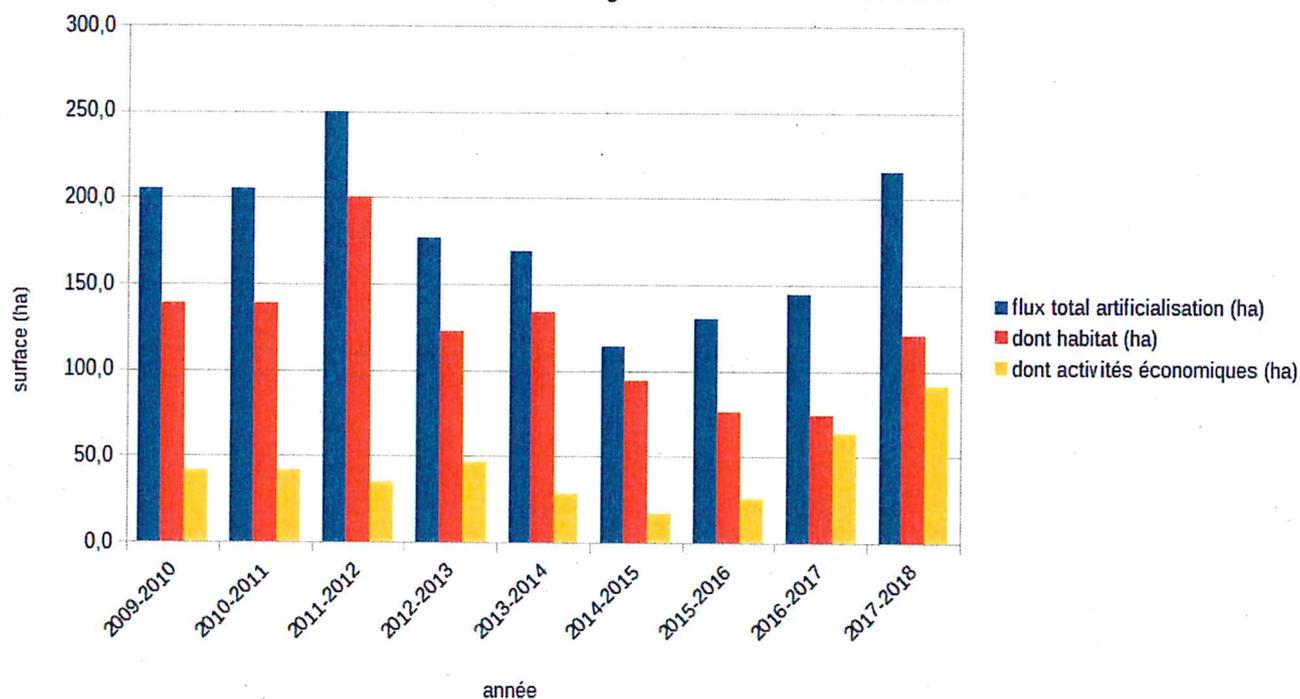
La question de la pertinence de cette artificialisation peut se lire à travers des indicateurs spécifiques établis sur la période 2011-2016. Il apparaît dans le département des Vosges une **artificialisation de 912 m² par habitant perdu** et **de 2,5 ha (à vocation d'habitat) pour chaque nouveau ménage**. L'indicateur relatif au cumul nombre de ménages et emplois supplémentaires par hectare artificialisé témoigne aussi d'une mobilisation du foncier à perte.

Ces constats sont très homogènes à l'échelle de tous les EPCI qui s'inscrivent tous dans la tendance départementale. La situation pour la CA d'Épinal interroge particulièrement. Si elle rassemble encore environ 30 % des habitants du département, elle consomme près d'un tiers de l'artificialisation totale du département, mais avec une plus mauvaise efficacité compte tenu de son évolution démographique (près de 2200 m² artificialisé par habitant perdu).

La mise en perspective de cette artificialisation avec l'évolution en matière de démographie, de logements et d'emplois est très préoccupante aussi et accentue le phénomène de gabegie foncière, fragilisant de fait le département. Pour mémoire, sur la période de référence 2009-2018, les **évolutions annuelles moyennes**, pour le département, issues des travaux de l'INSEE donnent les ordres de grandeur suivants :

- en termes de démographie : baisse de 900 habitants et augmentation de 650 nouveaux ménages
- en termes de logements : augmentation de 1800 nouveaux logements offerts et augmentation de 900 logements vacants
- en termes d'emplois : perte de 1500 emplois.

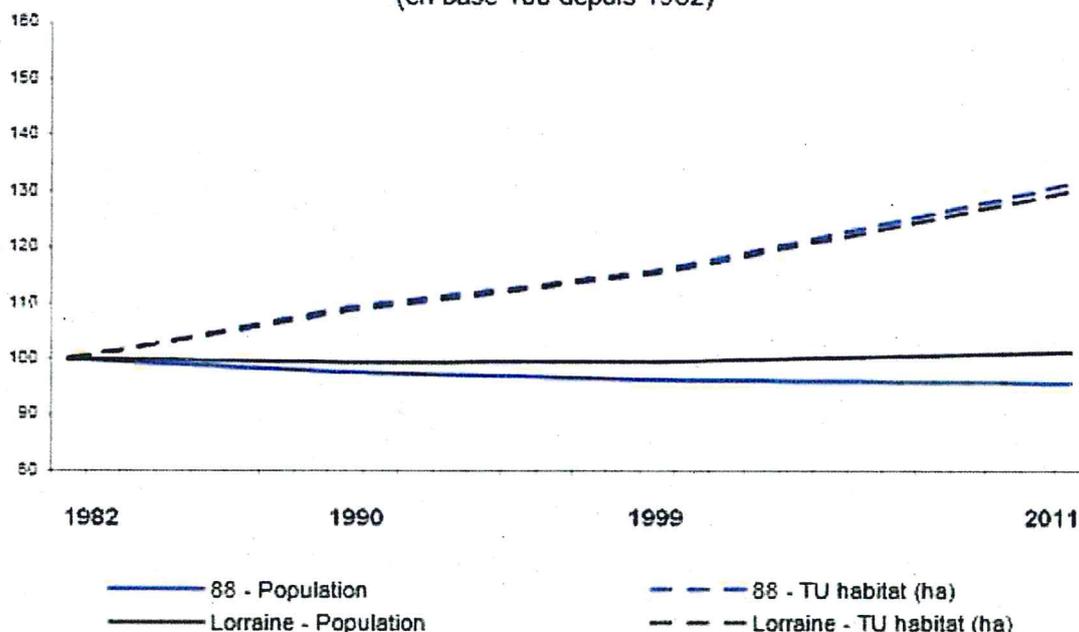
Evolution dans les Vosges artificialisation 2009-2018



EPCI	Période 2009-2018					Période 2011-2016		
	flux total artificialisation (ha)	dont activités économiques (ha)	dont habitat (ha)	dont mixte (ha)	dont inconnue (ha)	Nombre de ménages + emplois supplémentaire par ha artificialisé	Nombre de ménages par ha artificialisé pour l'habitat	Nombre de m² artificialisé par habitant supplémentaire
CA d'Epinal	512,1	129,3	361,7	9,8	11,2	-6,33	3,11	-2198,9
CA de Saint-Dié-des-Vosges	218,2	45,1	131,8	2,6	38,7	-23,76	-0,28	-307,9
CC Bruyères-Vallons des Vosges	62,7	7,9	52,7	1,7	0,5	-13,58	3,88	-2084,2
CC de l'Ouest Vosgien	131,5	41,3	74,9	2,2	13,0	-6,23	1,77	-1071,5
CC de la Porte des Vosges Méridionales	95,6	30,0	60,9	2,7	1,9	-13,08	10,05	-760,7
CC de la Région de Rambervillers	65,5	2,1	60,7	0,7	2,1	-1,73	3,41	-1308,2
CC de Mirecourt Dompaire	76,7	12,4	58,7	4,1	1,6	-13,03	2,23	-1545,2
CC des Ballons des Hautes-Vosges	103,4	17,0	80,0	5,8	0,7	-11,40	0,30	-1361,8
CC des Hautes Vosges	135,7	23,9	107,7	3,0	1,2	-10,56	1,47	-496,2
CC des Vosges côté Sud Ouest	69,1	17,7	47,1	0,3	3,9	-0,38	-0,04	-481,2
CC Terre d'Eau	136,5	64,9	62,0	0,9	8,8	-6,59	3,88	-2036,5
TOTAL département	1607,2	391,5	1098,5	33,7	83,6	-9,65	2,46	-912,0

Les courbes ci-dessous apportent clairement la démonstration de l'évolution de la tache urbaine alors que la population décroît.

Evolution de la tache urbaine (TU) et de la population (en base 100 depuis 1982)



c. Loi montagne

La montagne constitue une entité qui nécessite la mise en œuvre d'une politique d'aménagement et de protection spécifique. Cette politique est fondée sur la mise en valeur optimale des potentialités locales dans le cadre d'une démarche de développement durable.

Des dispositions issues de la Loi du 9 janvier 1985 dite « Loi Montagne » ont été prises notamment pour lutter contre les excès du développement touristique aux conséquences néfastes pour l'environnement, l'agriculture et le maintien des équilibres économiques et sociaux.

Les grands principes de cette loi ont été fondés sur la reconnaissance de la spécificité du territoire montagnard et sur la nécessité de maintenir un équilibre entre développement et protection.

La Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux réaffirme l'équilibre entre développement et protection dans les politiques d'aménagement des territoires de montagne. En particulier, elle veille à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

De plus, le développement touristique est soumis à la procédure d'UTN (unité touristique nouvelle, articles L.122-15 et suivants du Code de l'Urbanisme) en tenant compte du fait que « est considérée comme UTN toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches :

- soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher ;
- soit de créer des remontées mécaniques ;
- soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat »

POUR VOTRE TERRITOIRE :

Votre commune est concernée par cette loi.

Les grands principes de la Loi montagne, à intégrer dans le PLU sont :

- la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement de l'activité agricole, pastorale et forestière ;
- la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ;
- protection des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou superficiels d'une superficie inférieure à 1000ha sur une distance de 300m
- l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants (...) et, à titre exceptionnel, la création de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées.

2 . Maîtrise de la consommation des espaces

a. consommation des espaces naturels agricoles et forestiers

Sur la base d'un **contexte national** relatif à la consommation d'espace agricole, il est observé que, tous les 7 ans, l'équivalent de la surface d'un département français moyen disparaît pour des raisons d'aménagement et d'urbanisme. Cette observation montre également que ce rythme a tendance à s'accélérer.

La terre agricole est non renouvelable et toute surface consommée restera indisponible pour des usages de production alimentaire ou énergétique alors que les besoins croissent de plus en plus vite, non seulement au niveau national mais aussi au niveau international.

Dans le **cadre vosgien**, cette consommation est, relativement au nombre d'habitants, la plus forte de Lorraine. On peut noter qu'elle se fait avec une efficacité très mesurée puisque le département des Vosges demeure en décroissance démographique. Ainsi, les extensions urbaines créées conduisent fréquemment à une désertification des centres bourgs avec, corollaire inévitable, une disparition des services (commerce de proximité, école, transport en commun...)

Le projet de planification urbaine que vous menez devra prendre en compte ce contexte particulier et devra privilégier la reconquête du bâti existant ou des friches urbaines avant d'envisager des projets d'extension urbaine.

Une réponse législative en quatre temps :

Prolongeant les dispositions de la **loi ENE du 12 juillet 2010**, un des axes majeurs de la **loi ALUR du 24 mars 2014** est de renforcer la lutte contre l'étalement urbain. Diverses motivations justifient cette ambition :

- lutter contre le mitage des espaces naturels et agricoles et contre les effets quasi-irréversibles de l'imperméabilisation des sols (perte de production agricole, lutte contre les inondations...);
- éviter l'allongement des déplacements quotidiens et ses conséquences (endettement des ménages);
- ne pas contribuer à la hausse des émissions de GES.

Les moyens mis en œuvre sont :

- le renforcement dans les SCoT et dans les PLU, de l'obligation d'analyse de la consommation d'espaces et l'intégration d'une analyse des capacités de densification ;
- l'exigence d'objectifs chiffrés de la modération de la consommation d'espace dans le PADD ;
- l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU ;
- le renforcement du rôle de la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA).

La **loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF)** prolonge les dispositions précédentes en renforçant le rôle de la CDCEA et en l'étendant plus généralement non seulement à la consommation des espaces agricoles mais aussi aux espaces naturels et forestiers. Elle devient dès lors la **Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF)**.

La **loi Climat et résilience de 2021** vient renforcer l'ensemble de ces mesures, en proposant notamment une trajectoire claire pour atteindre le zéro artificialisation nette d'ici 2050 et en contraignant davantage l'urbanisation en extension.

Concernant le PLU : OUVERTURE A L'URBANISATION EN L'ABSENCE DE SCoT

Il est demandé aux communes, à l'occasion de la démarche PLU :

- d'analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis avant d'envisager toute extension urbaine ;
- de présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur les 10 années précédant le 25/08/2021, date de promulgation de la loi Climat et résilience, afin de justifier de la réduction de 50 % de cette consommation d'ici 2030 ; en compatibilité également avec le SRADDET
- de fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain en lien avec les objectifs du SRADDET et de la loi climat et résilience ;
- de justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace au regard des dynamiques économiques et

démographiques au cours des 10 années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ;

- de définir les indicateurs de suivi de cette consommation d'espace (afin d'évaluer les effets du PLU tous les 6 ans)

Règle de l'urbanisation limitée (art. L142-4 et L142-5)

À compter du 01/01/2017, la possibilité d'étendre l'urbanisation de toutes les communes non couvertes par un SCoT applicable est limitée.

Des dispositions dérogatoires demeurent néanmoins possibles ; elles sont fixées à l'article L142-5 qui précise qu' « *il peut être dérogé à cette règle avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la CDPENAF (...) et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L143-16* » (SCoT si un périmètre a été arrêté). « *La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services* ».

Réponse législative : la CDPENAF

Comme évoqué plus haut, le législateur a souhaité, par les lois ENE et LMAP, apporter une réponse législative et opérationnelle à la question de la sur-consommation des espaces agricoles, dont la création de la CDPENAF.

Ainsi, cette commission émet un **avis simple**:

1. lors de l'élaboration ou de la révision de tout projet de SCoT qui a pour conséquence une réduction des surfaces agricoles, naturelles ou forestières
2. lors de l'élaboration/révision d'un PLU/PLUi en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé, ayant pour conséquence une réduction des surfaces agricoles, naturelles ou forestières,
3. sur tous les projets d'élaboration de cartes communales, ainsi que sur certains projets de révision (cartes communales hors SCoT approuvé, si la révision conduit à une réduction de la surface non constructible)
4. sur les projets de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole, sur le territoire des communes dépourvues de PLU et de carte communale (art. L111-4 et L111-5 du code de l'urbanisme),

5. lors de la délimitation de Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitée (STECAL) en zone agricole, naturelle ou forestière dans un PLU/PLUi, que le territoire soit soumis ou non à un SCoT, ainsi que sur le règlement de ces STECAL,
6. sur les dispositions réglementant les extensions et annexes des bâtiments d'habitation existants en zones A et N.

Les STECAL sont déterminés à titre exceptionnel, en zone agricole ou forestière et autorisent des constructions, des aires d'accueil et terrains familiaux locatifs pour gens du voyage, des résidences démontables, sous conditions de hauteur, implantation et densité, raccordement, etc.

En dehors des STECAL, les bâtiments d'habitation en zone agricole ou naturelle peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes sous conditions fixées par le règlement du PLU dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. La CDPENAF est alors consultée sur les dispositions spécifiques.

La CDPENAF peut également être amenée à émettre un **avis conforme** sur des bâtiments identifiés en zone agricole du PLU, pour lesquels le changement de destination est autorisé.

Si les bâtiments sont situés en zone naturelle, l'avis conforme est rendu par la CDNPS (Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites).

La CDPENAF, saisie par le préfet, émet également un **avis dans le cadre de la demande de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée** (L.142-5 du Code de l'urbanisme) en lieu et place des avis précédemment rendus par la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) et de la Chambre d'agriculture.

Dans le cas de territoires inclus dans un périmètre de SCoT arrêté, sans que le SCoT soit approuvé, l'avis de l'établissement public compétent pour élaborer le SCoT est également requis.

L'article R 142-2 du Code de l'urbanisme dispose que l'avis de la CDPENAF, requis de façon concomitante dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local de l'urbanisme au titre de la consommation d'espace, tient lieu d'avis demandé dans le cadre de la dérogation à la règle d'urbanisation limitée, dès lors qu'il porte sur les mêmes secteurs.

Enfin, la CDPENAF peut s'auto-saisir sur toute question ayant trait à la consommation des espaces agricoles.

Concernant le PLU :

Il vous appartiendra de saisir la CDPENAF par courrier, accompagné d'un exemplaire du document d'urbanisme en version informatique (PDF) et d'un dossier spécifique de présentation :

- a) de préférence, **avant la phase d'arrêt du PLU** en cas de demande concomitante de dérogation au titre des articles L.142-4 et L.142-5 (urbanisation limitée).

Le dossier de demande de dérogation présente toutes les zones ouvertes à l'urbanisation par transformation en zones U et AU de toute zone initialement inconstructible (anciennes zones NB, NC et ND des POS / zones A, N et 2AU des PLU / zones hors partie urbanisée des territoires au RNU...)

b) **après arrêt du PLU** lorsque celui-ci n'est pas soumis à la règle d'urbanisation limitée. La CDPENAF est alors amenée à se prononcer uniquement au titre de la consommation des espaces (en général), sur la délimitation des STECAL et leur règlement, sur les dispositions réglementant les constructions autorisées sous conditions en zones A et N, et / ou sur le changement de destination des bâtiments identifiés en zones A (avis de la CDNPS pour les bâtiments identifiés en zones N)

Le secrétariat de la CDPENAF est assuré par la:

Direction Départementale des Territoires
Service de l'Économie Agricole et Forestière, Bureau Développement Rural
22-26 avenue Dutac
88 026 EPINAL
tel: 03.29.69.12.50 ou 03.29.69.12.82
courriel: ddt-seaf@vosges.gouv.fr

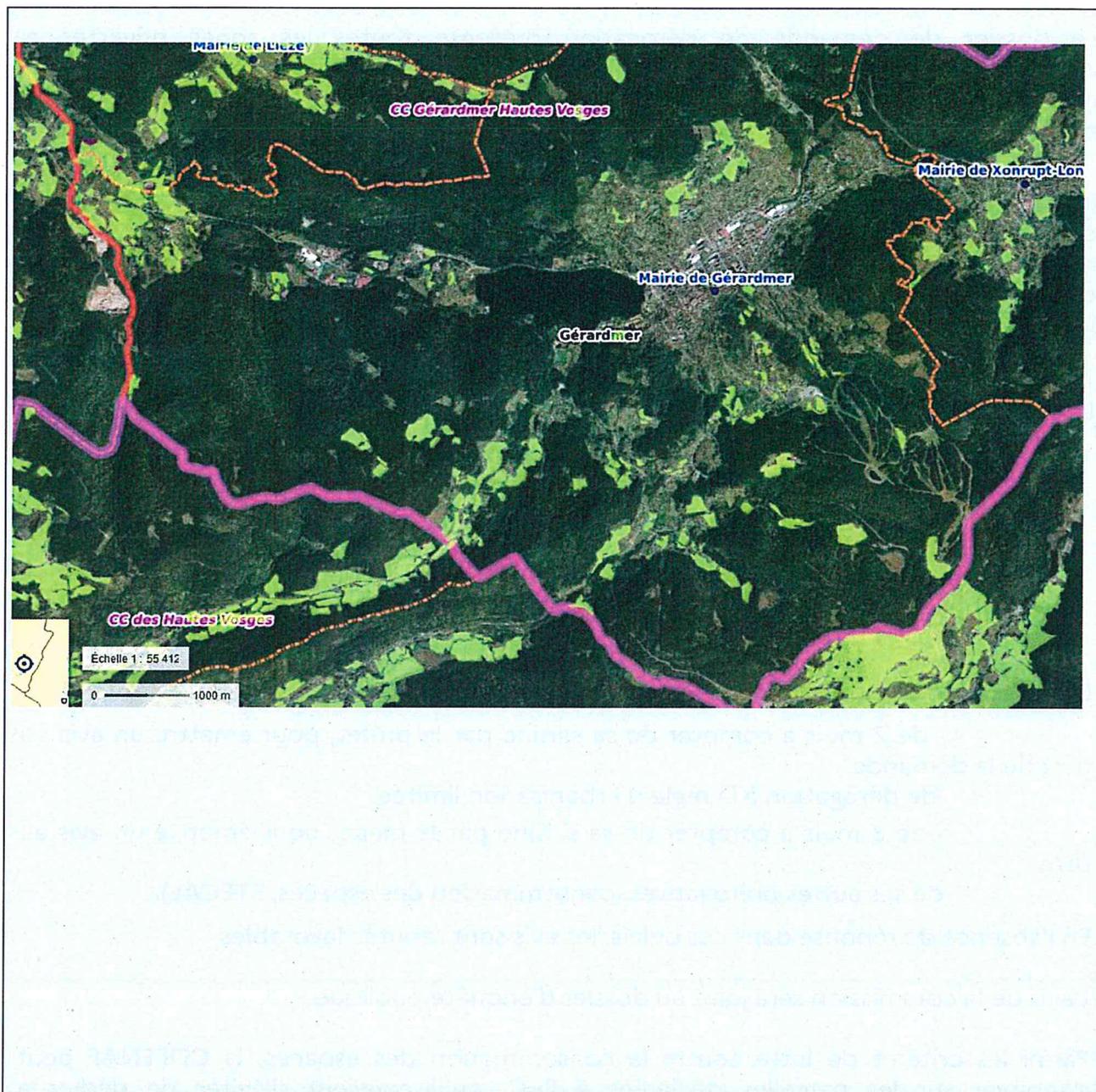
Dans le cadre d'une élaboration / révision de PLU, la CDPENAF dispose d'un délai :

- de 2 mois à compter de sa saisine par le préfet, pour émettre un avis au titre de la demande de dérogation à la règle d'urbanisation limitée,
- de 3 mois à compter de sa saisine par le maire, pour émettre un avis au titre de ses autres prérogatives (consommation des espaces, STECAL).

En l'absence de réponse dans ces délais, les avis sont réputés favorables.

L'avis de la commission sera joint au dossier d'enquête publique.

Parmi les critères de lutte contre la consommation des espaces, la CDPENAF peut s'appuyer sur les parcelles déclarées à PAC, qu'il convient d'éviter de dédier à l'urbanisation. Cette information est un indicateur lors de l'analyse des dossiers.



b. le foncier économique

L'accueil de population, ou du moins la stabilisation d'une population, ne va pas sans offrir et garantir une activité économique, par essence consommatrice d'espace.

Le modèle, actuellement privilégié, est celui de la zone d'activités. Une étude, menée par l'État, au cours de l'année 2010 sur le pays de Déodatimontre que l'offre foncière, à titre d'activité économique, est responsable d'une grande partie de la consommation des espaces. Cette consommation ne peut s'entendre que si elle s'accompagne d'une efficacité certaine en termes d'accueil d'entreprises et de création d'emplois.

Ce modèle d'accueil des activités économiques soulève diverses questions. En effet, cette même étude montre que l'efficacité en termes d'emploi, au vu des surfaces consommées, est faible; en tout état de cause bien moins efficace que celle d'une activité économique

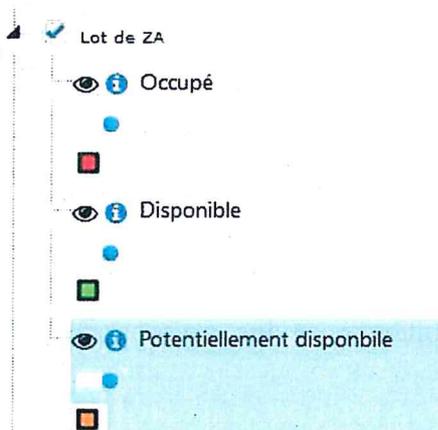
située en centre urbain. Par ailleurs, on constate également une très faible occupation effective du sol en regard des surfaces consommées; ce modèle conduit à une occupation très extensive de l'espace. Enfin, si l'on considère qu'environ 80% de la surface consommée par ces zones d'activités ont été soustraites à la terre agricole, on peut conclure que le modèle des zones d'activités offre une faible efficacité au regard des surfaces consommées, de leur qualité et des emplois offerts.

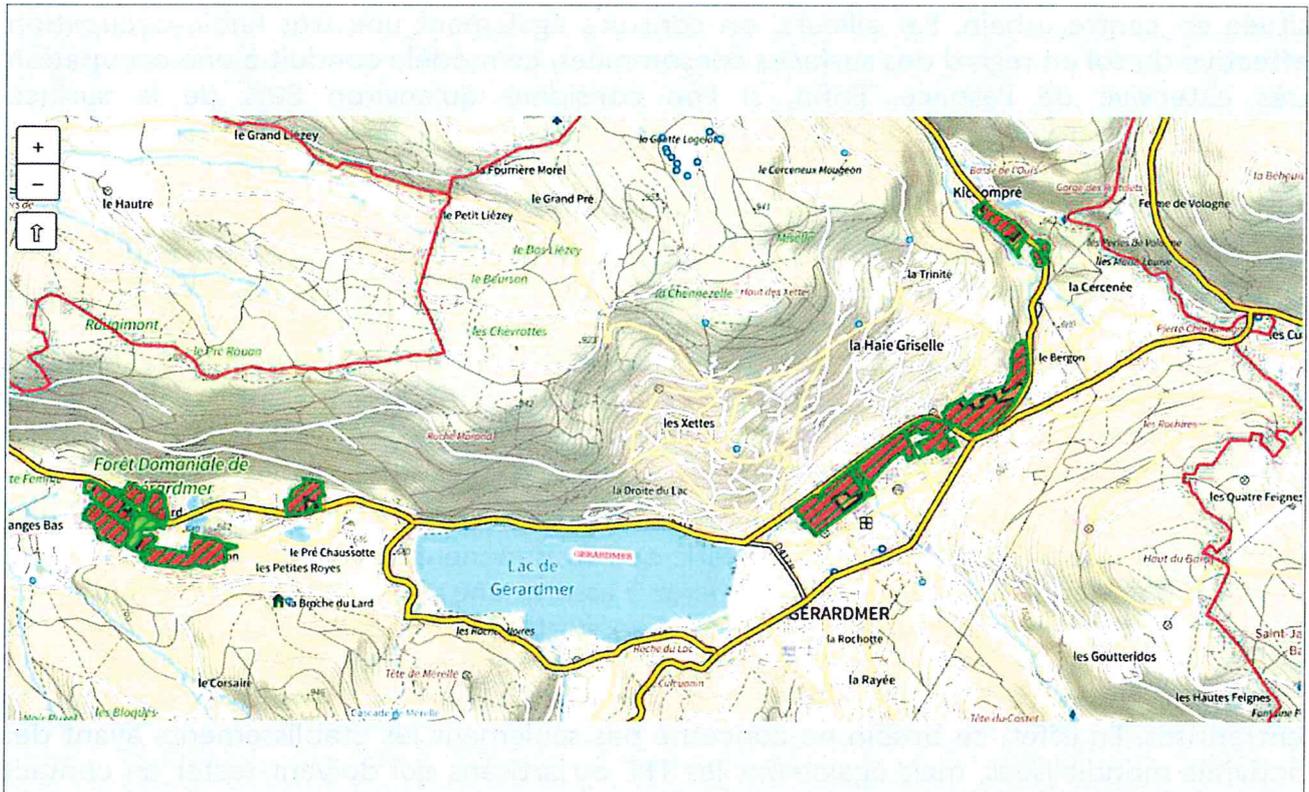
Ces éléments seront à prendre en considération dans la réflexion que vous mènerez quant au développement économique de votre commune. Par ailleurs, cette réflexion ne pourra se satisfaire d'un diagnostic inter-communal mais devra prendre en compte une problématique plus large mesurant l'offre disponible au vu de la demande et du contexte économique actuel. A titre d'information, certains territoires vosgiens disposent, au vu du rythme actuel de consommation des espaces dévolus à l'activité économique, de plusieurs décennies de réserve foncière.

Il est certain que toutes les activités économiques ne peuvent être compatibles avec une insertion dans le bâti urbain. Si le diagnostic que vous mènerez fait ressortir le besoin de la création d'une zone d'activités, vous veillerez à assurer une possibilité de desserte par des modes de déplacement doux et/ou des transports en commun. En outre, avec des communications de plus en plus dématérialisées, l'absence de connexion internet à haut débit (voir très haut débit) est rédhibitoire à la réalisation d'une offre d'accueil pour les entreprises. En effet, ce besoin ne concerne pas seulement les établissements ayant des activités mondialisées, mais également les TPE ou artisans qui doivent rester en contact avec leur prestataire.

SUR VOTRE TERRITOIRE :

Voici un état des disponibilités non exhaustif de vos zones économiques :





3 . Habitat et logement

a. dispositions générales

Le logement constitue l'une des politiques prioritaires majeures de l'État. Ceci se confirme d'année en année avec des lois qui, toutes, ont pour vocation à assurer un accès à tous à des logements adaptés et financièrement accessibles.

Cette priorité est à l'origine de nombreuses lois qui instaurent et structurent les réflexions et les actions à initier autour des réponses à apporter en matière de logements au regard des besoins des populations. Celles-ci, avec ce qui est nécessaire à l'économie des collectivités, déterminent l'urbanisation du territoire.

Ce lien fort qui unit notamment l'habitat et l'urbanisation trouve sa traduction dans la loi d'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Cette dernière complète un cadre législatif déjà important qui précisent l'organisation de l'activité humaine sur les territoires, et notamment le logement des populations dans toutes leurs spécificités, tout en respectant les équilibres et les enjeux majeurs des politiques publiques.

On peut retenir 3 lois emblématiques ayant porté sur ce sujet:

- la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 qui a été élaborée autour de trois exigences :

- x exigence de solidarité notamment avec l'émergence de la notion de mixité sociale affirmée par l'emblématique article 55 qui impose 20% (seuil porté à 25 % pour les communes en territoire tendu par la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013) de logements sociaux dans les communes de plus de 3500 habitants, membres d'un Établissement Public de Coopération Intercommunal comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants,
 - x développement durable en réformant en profondeur le code de l'urbanisme,
 - x renforcement de la démocratie et de la décentralisation dans le domaine des transports,
- la loi portant Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 qui porte ses actions sur 4 thèmes principaux:
 - x faciliter la réalisation des objectifs de construction nécessaire au logement des populations,
 - x soutenir l'offre en logements à loyer maîtrisé au regard des besoins du territoire,
 - x favoriser l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes,
 - x renforcer l'accès de tous à un logement confortable,
- la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 qui:
 - x fixe des objectifs de construction de logements sociaux,
 - x fixe des objectifs de performance énergétique aussi bien pour les logements neufs que pour les logements existants,
 - x de manière plus générale, a pour ambition de faire entrer la France dans une transition écologique et affirme la notion de gouvernance à 5.
- le volet « logement » de la loi d'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 s'articule autour de cinq priorités :
 - x améliorer l'accès et le maintien dans un logement digne pour tous
 - x créer des nouvelles formes d'accès au logement
 - x simplifier les normes de construction pour lever les freins
 - x renforcer la place des territoires dans la mise en œuvre des politiques du logement
 - x gérer de manière économe la mobilisation du foncier.

Ce contexte général de lois cadres en faveur de la production de logements doit être cependant regardé à l'aune de la situation de l'ensemble du territoire national et notamment des zones rurales et périurbaines.

En effet depuis 2014, une problématique majeure est devenue de façon prégnante un enjeu de politique publique ; il s'agit de la **revitalisation des centres bourgs** notamment dans le cadre de l'égalité des territoires. L'objectif est de disposer sur le territoire national de centres bourgs vivants, animés, dynamiques en périphéries des villes et au cœur des espaces ruraux.

Le constat de cette nécessité de retrouver des centres bourgs attractifs est directement lié au développement des zones pavillonnaires et commerciales en périphérie des agglomérations.

La concrétisation de cette prise de conscience s'est effectuée par le biais d'un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) centre bourg à l'automne 2014.

Par ailleurs, la thématique du logement doit être questionnée sous l'angle des **besoins du territoire** et une réflexion fondamentale doit être menée sur la mise en œuvre d'un **parcours résidentiel adapté aux populations** vivant sur le territoire et de son évolution (vieillesse notamment). Il faut, en effet, éviter de produire des logements inadaptés qui ne feront que développer voire renforcer le phénomène de vacance.

Enfin, pour ne pas conduire à une surenchère d'initiatives et d'actions publiques inefficaces, la volonté de développement des territoires doit s'appuyer nécessairement sur des réflexions qui sont à conduire au-delà des limites des territoires communaux. Cette approche doit éviter les phénomènes de concurrence territoriale afin de jouer la carte de la mutualisation et de la collaboration.

Cette thématique peut donc être considérée comme la pierre angulaire de l'aménagement du territoire au titre de la consommation rationnelle de l'espace, de la production d'habitats en phase avec les besoins des populations et de l'attractivité du territoire dans la perspective d'une revitalisation de centre bourg. Ces éléments doivent tous tendre vers la qualité du cadre de vie offert aux habitants.

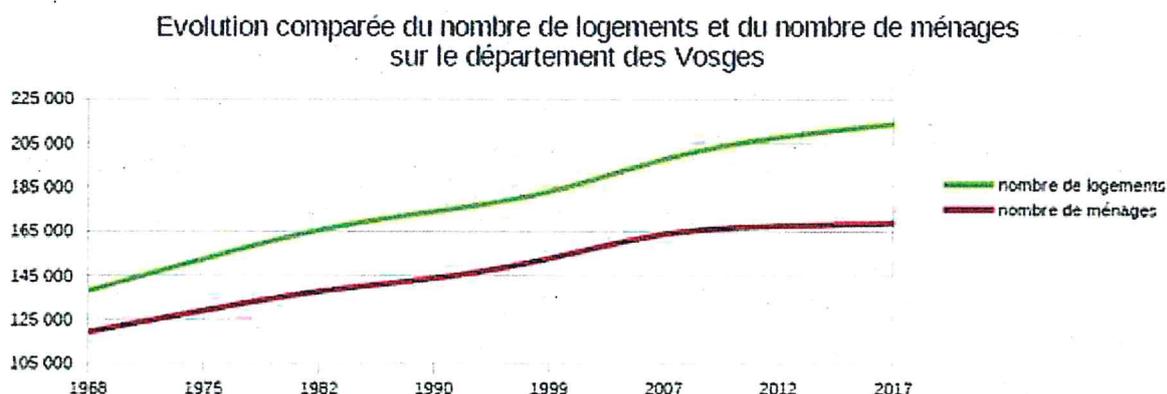
L'utilisation du Droit de Préemption Urbain (DPU), d'Emplacements Réservés (ER) ou des autres outils juridiques et fiscaux doivent aussi permettre d'atteindre ces objectifs.

b. cas spécifique de la situation du logement dans les Vosges

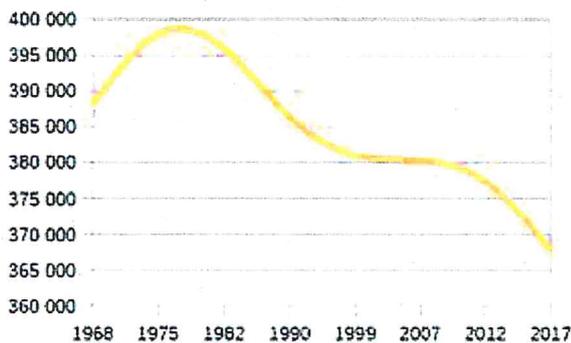
La faible tension foncière qui caractérise le département, d'une part, et la perte régulière de population mesurée depuis quarante ans, d'autre part, constituent des éléments de contexte qui pèsent de manière évidente sur la définition des besoins en matière d'habitat et donc d'urbanisation.

Aussi, même si les choix de développement de l'offre de logements relèvent d'une décision prise au niveau des communes, il est indispensable qu'ils soient éclairés par une lecture plus globale des enjeux à une échelle supra-communale.

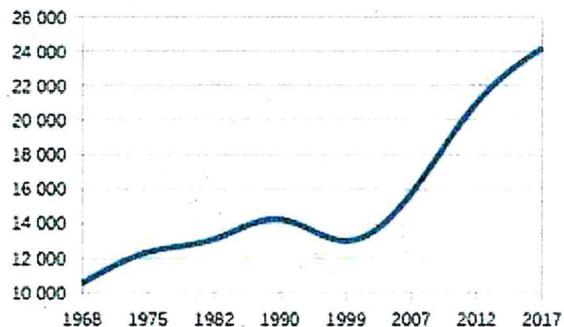
À ce titre la situation du département sur cette thématique démontre une situation préoccupante comme le montre les graphiques suivants :



Evolution de la population municipale sur le département des Vosges



Evolution du nombre de logements vacants sur le département des Vosges



Focus sur la notion de desserrement des ménages

La constatation d'un effet de desserrement des ménages sur le territoire ne se traduit pas mécaniquement par un besoin de logements supplémentaires. Une analyse des sous-jacents démographiques (soldes naturels et migratoires) et sociétaux (décohabitation) est nécessaire afin d'adapter les éléments prospectifs au plus près des besoins réels.

Sur le plan quantitatif, un desserrement qui intervient dans un contexte de solde naturel négatif (non compensé par un solde migratoire positif) n'est pas nécessairement créateur de besoins en nouveaux logements. C'est le cas par exemple dans un contexte de vieillissement de la population, lorsque les dessertements n'ont pas pour origine la décohabitation, mais de la disparition de l'un des membres du foyer.

Sur le plan qualitatif, l'observation d'un desserrement induit un besoin d'analyse sur la typologie des logements et notamment dans l'optique d'un parcours résidentiel. Pour reprendre l'exemple précédent, le vieillissement de la population peut induire de nouveaux besoins qualitatifs : maintien à domicile, traitement des espaces bâtis existants, création de structures adaptées etc.

La conséquence d'une stratégie qui repose sur un développement, résolument volontariste et soutenu d'une offre en logements supérieure aux besoins réels, loin d'aider le territoire le fragilise encore davantage.

En effet, il conduit ce dernier à procéder à des investissements qui, d'une part, ne permettent pas d'obtenir les résultats espérés (gain de nouveaux ménages) et, d'autre part, grèvent la collectivité des ressources nécessaires à l'amélioration de son attractivité.

Cette dernière repose avant tout sur la consolidation du tissu économique ainsi que sur l'accessibilité et l'utilisation des équipements mis en place dans une architecture territoriale pensée et défendue à l'échelle du territoire.

Pour un développement équilibré et durable du territoire, les réponses attendues aux besoins de logements des populations devront intégrer:

- la prise en compte des capacités financières réelles des ménages vosgiens (84% des ménages locataires relèvent des plafonds de ressources permettant un accès à un logement HLM , en comparaison pour la France, le taux est de 75%)
- la garantie de l'accès à l'emploi et aux services
- la problématique des transports
- les caractéristiques de l'offre locale de logements (typologie, vacance, efficacité énergétique...) au regard des caractéristiques et des perspectives d'évolution de la population et des ménages (évolution démographique, âge moyen, desserrement des ménages, ...).

Les **logements sociaux**, quant à eux, exigent un examen spécifique.

En effet, en l'absence de tension sur la demande en logement, le niveau du loyer moyen de marché est très proche des loyers pratiqués dans le parc social public.

Ainsi l'offre en logements sociaux publics est souvent confrontée aux mêmes difficultés que l'offre libre, notamment au regard de la vacance. Les deux offres proposées, publique et privée, apparaissent donc concurrentes sur les territoires peu tendus. L'analyse des besoins doit donc s'effectuer avec un recul suffisant.

Aussi l'offre en logement social, qui peut être celle proposée par un organisme HLM, ou issue d'une contractualisation entre un propriétaire privé et l'Anah (Agence Nationale pour l'Habitat), permet surtout d'encadrer les conditions de location.

Toutefois, accessible à une très grande majorité des ménages locataires du territoire, son développement se confond avec celui de l'offre ordinaire. Or la demande qui émane des nouveaux ménages, n'est pas toujours assez soutenue pour permettre le soutien du marché locatif existant et la mise sur le marché d'une offre nouvelle, quand bien même elle relèverait du parc social. En conséquence, la pertinence du développement d'une offre locative sociale (publique ou privée) doit être appréciée au regard de l'adéquation entre la réponse proposée et la situation des ménages, notamment les jeunes débutant dans la vie active, les personnes âgées ou les personnes en situation de rupture. Cette offre a donc vocation à sécuriser l'accès à un logement de qualité pour les ménages, mais n'est pas destinée à en capter de nouveaux.

Son développement doit donc s'inscrire dans une juste prise en compte du contexte existant, tant au niveau du profil des populations que des espaces bâtis à reconquérir.

La loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat a introduit au Code de l'urbanisme l'article L.151-28, modifié par la Loi ALUR du 24 mars 2014, permet au règlement de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de **programmes de logements** comportant des **logements locatifs sociaux** bénéficie d'une **majoration du volume constructible** tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol.

SUR VOTRE TERRITOIRE :

Vous trouverez une analyse relative aux logements sur votre commune, dans la partie « c. *éléments de conclusion* », ci-dessous.

c. éléments de conclusion

Au vu des éléments développés ci-dessus, le rapport de présentation devra contenir une analyse détaillée et chiffrée des besoins en logements, dans leur diversité (accession à la propriété, résidences secondaires, locatif...) et dans cette approche, vous accorderez un soin tout particulier à procéder à une évaluation des besoins en logements aidés.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables devra étayer et argumenter les besoins en logements qui justifient l'urbanisation et détailler les dispositions prévues pour répondre de manière ajustée à ces besoins, notamment pour soutenir la demande de logements sociaux.

POUR VOTRE TERRITOIRE

La commune de Gérardmer comptait 7807 habitants en 2019 (données INSEE), et entre 2008 et 2019 la population a baissé de 10 % sur ce territoire. Sur la même période, le nombre de logements a cependant augmenté de 8 %, en partie du fait de la construction de résidences secondaires, puisque la part de celles-ci a augmenté de 18,5 %. En parallèle, le nombre de logements vacants a augmenté de 10,50 %. Enfin, il est à noter que le nombre de ménages a baissé de 2,11 % (soit -86 ménages en valeur absolue)

En résumé : le nombre d'habitants et de ménages a baissé, alors que le nombre de logements neufs, de résidences secondaires et de logements vacants a augmenté sur la même période.