



**Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie
de Lille**

**Master Urbanisme et Aménagement
Spécialité Environnement et ville durable**

**L'intégration de l'objectif ZAN dans
l'élaboration du PLUi d'une Communauté de
Communes rurale et montagnarde, le cas de la
Communauté de Communes Neste Barousse**

Tuteur universitaire : Christelle HINNEWINKEL
Tuteur professionnel : Lydie FOURCADE
Organisme : Communauté de Communes Neste Barousse
(CCNB)

Thomas LAMPIN
Année Universitaire 2023/2024

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au succès de mon stage et qui m'ont aidé lors de la rédaction de ce mémoire de stage.

Tout d'abord, je tenais à remercier Madame Christelle Hinnewinkel pour le suivi de mon mémoire et de mon stage, ainsi que pour toute l'aide qu'elle a pu m'apporter en tant que tutrice universitaire, notamment dans l'élaboration de mon mémoire.

Ensuite, je tenais à remercier toutes les personnes qui m'ont suivies durant mon stage à la Communauté de Communes Neste Barousse. Merci à l'équipe de Développement Territorial pour m'avoir accueilli dans leur équipe. Merci plus particulièrement à Lydie Fourcade, et Tanguy Fourrier, chargés de missions, Maxime Lagarde, directeur du service Développement territorial, économique et touristique, et à Yoan Rumeaux, Président de la Communauté de Communes Neste Barousse pour m'avoir accompagnés durant tout mon stage, et dans la réalisation de mon mémoire. Merci aussi à la Direction Départementale des Territoires des Hautes Pyrénées, dont Ingrid Bourtafa et Alban Briat qui ont répondu à mes questions lors d'un entretien avec eux, et m'ont fourni de nombreuses ressources qui m'ont aidé dans l'élaboration de mon mémoire. J'aimerais aussi remercier Thibault Vaillant, chef de projet à Artélia avec qui j'ai effectué plusieurs entretiens et qui m'a aidé dans la réflexion de mon mémoire.

Merci aussi aux autres services de la Communauté de Communes Neste Barousse et aux différentes équipes municipales qui m'ont accompagnés durant ce stage et qui m'ont permis de réaliser un stage très enrichissant. De plus, je tenais à remercier les différents stagiaires présents à la Communauté de Communes Neste Barousse qui m'ont aidé dans la réalisation de ma mission de stage et dans l'élaboration de mon mémoire. Enfin, je tiens à remercier l'IAUGL, et plus particulièrement Magalie Franchomme qui a transmis l'offre de stage et m'a ainsi permis de postuler à l'offre de stage.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire	3
Liste des figures	5
Glossaire	7
Liste des abréviations	8
Introduction	9
Partie 1 : La mission du stage et les enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN	11
1.1. Mission d'assistance à l'élaboration du PLUi de la CC Neste Barousse	11
1.1.1. La mission du stage : objectif du dossier principal et autres dossiers	11
1.1.2. L'organisme accueillant	14
1.2. Enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN	17
1.2.1. L'encadrement de la consommation de l'espace, une politique nationale pour l'intérêt général	17
1.2.2. Les enjeux de la mise en application de l'objectif ZAN sur le territoire de la CC Neste Barousse	27
Partie 2 : Démarche mise en place pour prendre en compte l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CC	39
2.1. Historique des interactions entre l'échelon national et local depuis le SCOT jusqu'à la mise en œuvre de l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CC	39
2.2. Méthodes de suivi du foncier dans le cadre de l'intégration du ZAN dans l'élaboration du PLUi	45
2.2.1. Les fichiers fonciers	45
2.2.2. La base de données de référence pour le calcul de l'artificialisation, l'Occupation du sol à grande échelle	48
2.3. Le consensus comme méthode de mise en place de la garantie communale au sein de la CC Neste Barousse	52
Partie 3 : Enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN dans le territoire de la CC Neste Barousse	54
3.1. L'enjeu de la répartition de l'enveloppe foncière à l'échelon régional, la territorialisation du ZAN	54
3.2. L'intégration du ZAN dans le PLUi de la CC Neste Barousse : la territorialisation par le PADD et le plan de zonage	59
3.2.1. Une intégration du ZAN dans le PADD, permettant une meilleure mesure de la consommation de l'espace projetée	59
3.2.2. Les plans de zonages comme outils de territorialisation du ZAN et de la garantie communale	63
3.3. Le retour des concertations avec les maires de la CC Neste Barousse, une approche complexe du dispositif	65

3.3.1. Le dispositif ZAN suscite l'incompréhension de certains maires face à la nécessité de prévoir une réduction de la consommation de l'espace.....	65
3.3.2. Le ZAN, un objectif technique dans son application, et qui fait face un manque d'ingénierie dans les territoires ruraux et montagnards.....	67
Conclusion	69
Bibliographie	70
Annexes	74
Annexe 1 : Entretien du 30 juillet 2024 – Lydie Fourcade, technicienne à la CC Neste Barousse	74
Quatrième de couverture.....	83

Liste des figures

Figure 1: Schéma de l'organisation du dossier principalS par rapport aux autres missions du stage - Thomas Lampin, 2024	13
Figure 2 : Carte des conseillers communautaires par commune au sein de la CC Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Source : Site internet de la CC Neste Barousse	14
Figure 3: Schéma de l'organisation des services de la CC Neste Barousse – 2024, Thomas Lampin - Sources : CC Neste Barousse	16
Figure 4 : <i>Chronologie des textes concernant la maîtrise foncière en France de 1985 à 2021 – Thomas Lampin, 2024 – Source : Légifrance et Ministère de la transition écologique</i>	20
Figure 5: Graphique de la consommation annuelle d'ENAF en hectares en France – Source : CEREMA, avril 2020	21
Figure 6 : Tableau du décret d'application n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme – Source : Légifrance	23
Figure 7 : Tableau du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols – Source : Légifrance	24
Figure 8 : Les textes définissant les modalités de mise en œuvre des objectifs ZAN – Thomas Lampin, 2024 – Source : Légifrance	26
Figure 9 : Carte de l'usage du sol selon l'OCSGE de la CC Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Sources : IGN, OCSGE 2022 (non définitif)	28
Figure 10 : Carte des sous unités paysagères de la Barousse – Arts des villes et des champs, Ateliers Paysages Graziella Barsacq, Pivadis et CCNB, Novembre 2020 – Source : Diagnostic du Plan de paysage Neste Barousse	29
Figure 11 : Carte des sous unités paysagères de la Neste – Arts des villes et des champs, Ateliers Paysages Graziella Barsacq, Pivadis et CCNB, Novembre 2020 – Source : Diagnostic du Plan de paysage Neste Barousse	30
Figure 12 : Carte de spatialisation de la grille communale de densité en 7 niveaux sur le territoire de la CCNB – Sources : Insee, Observatoire des territoires – août 2024	32
Figure 13 : Carte de présentation de densité de population au sein de la Communauté de Communes Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Sources : Insee (données de 2017), Google Satellite, IGN	33
Figure 14 : Carte de présentation de territoire de la Communauté de Communes Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Sources : Google Satellite, IGN, OSM, SNCF	35
Figure 15 : Carte touristique de la CCNB – Pyréné Neste Barousse	38
Figure 16 : Carte situant les 5 CC faisant parti du SCOT Piémont du Pays des Nestes – Thomas Lampin 2024 – Sources : Google Satellite, IGN, OSM	40
Figure 17 : Frise chronologique des interactions entre l'échelon local et national – Thomas Lampin, 2024	44
Figure 18 : Exemple de la carte de consommation de l'espace selon le portail de l'artificialisation utilisant les fichiers fonciers pour la commune de Saint Laurent de Neste – Source : CEREMA – Capture d'écran du 14 août 2024	46
Figure 19 : Exemple de représentations des données du portail de l'artificialisation pour la CC Neste Barousse – Source : CEREMA - Capture d'écran du 14 août 2024	47
Figure 20 : Nomenclature en deux dimension (Couverture et Usage) de l'OCSGE – Source : CEREMA – octobre 2019	49
Figure 21 : Tableau récapitulatif de comparaison des bases de données – Thomas Lampin, 2024	51
Figure 22 : <i>Résumé du processus de territorialisation des ENAF à l'échelon régionale – Source : France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024</i>	57
Figure 23 : Déclinaison du bilan des choix au niveau des régions – Source : France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024	58
Figure 24 : Objectifs démographiques, de logements et de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse validé en conseil communautaire – Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-	

Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 23 mai 2023	60
Figure 25 : Objectifs démographiques, de logements et de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse (version document de travail) - Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 26 avril 2019	61
Figure 26 : Objectifs économiques en termes de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse (version document de travail) – Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 26 avril 2019	61
Figure 27 : Objectifs économiques en termes de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse validé en conseil communautaire – Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 23 mai 2023	62
Figure 28 : Tableau du Bilan du scénario retenu dans le PLUi pour Bertren – Source : Artélia, CCNB, - 2019	64

Glossaire

Artificialisation : se définit comme le processus de changement de destination d'un espace (agricole, naturel ou forestier) par l'effet de l'activité humaine. Il entraîne une imperméabilisation totale ou partielle du sol

Imperméabilisation : correspond à l'évolution des sols nouvellement bâtis et/ou revêtus avec un matériau ne laissant pas filtrer l'eau

Renaturation : le fait de restaurer les fonctionnalités écologiques, créer des habitats favorables pour le vivant, développer des solutions fondées sur la nature. »

Renouvellement urbain : consiste en une reconstruction de nouveaux bâtiments, voire de quartiers entiers dans le cadre d'opérations d'urbanisme, après destruction de l'existant.

Séquence ERC (éviter, réduire, compenser) : si l'artificialisation ne peut pas être évitée, ou réduite elle doit être compensée en renaturant

Liste des abréviations

CC : Communauté de Communes

CCNB : Communauté de Communes Neste Barousse

CCPL : Communauté de Communes du Pays de Lannemezan

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

DDT : Direction Départementale des Territoires

ENAF : Espaces Naturels Agricoles et Forestiers

EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale

ERC : Éviter – Réduire – Compenser

IGN : Institut National de l'Information Géographique et Forestière

LCR : Loi Climat et Résilience

Loi ALUR : loi d'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

Loi ELAN : loi d'Évolution du Logement et de l'aménagement et du numérique

Loi SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain

OCSGE : Occupation du Sol à Grande Échelle

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PETR : Pôle D'Équilibre Territorial Et Rural

PC : Permis de Construire

PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SIG : Système d'Information Géographique

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

Introduction

Le 22 août 2021, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, communément appelée loi Climat et Résilience, est promulguée. Parmi les nombreuses dispositions de cette loi figure la mise en place de l'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Cet objectif prévoit qu'à partir de 2050, le solde entre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et leur renaturation soit neutre. En d'autres termes, pour chaque mètre carré d'espace artificialisé, un mètre carré devra être renaturé. Le ZAN représente un enjeu fort pour les territoires car il incite à revoir la manière dont est fait l'aménagement du territoire en France. À terme, il ne sera plus possible d'artificialiser des terrains sans compenser par des actions de renaturation, modifiant ainsi profondément la manière de planifier le développement urbain et rural.

Le dispositif ZAN s'inscrit dans un contexte plus général de la prise de conscience de la crise environnementale, écologique et de perte de biodiversité. En effet, l'artificialisation accentue la crise environnementale et a des effets néfastes pour la biodiversité. Selon l'AURAN (Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise)¹, on peut lister 5 effets néfastes à l'artificialisation des sols et l'extension urbaine.

Tout d'abord, l'artificialisation des sols entraîne une plus grande perte de biodiversité puisque les habitats naturels des espèces sont détruits ce qui engendre une dégradation des écosystèmes. Ensuite, l'artificialisation du sol entraîne une imperméabilisation des sols, qui stockent beaucoup de carbone, puisque la vie présente dans le sol ne peut plus échanger avec l'atmosphère. Or dans un contexte d'augmentation des émissions de CO₂ et des gaz à effet de serre, responsable de l'effet de serre, le stockage du carbone est essentiel. De plus, quand le sol est rendu imperméable, les eaux pluviales ont davantage tendance à ruisseler et à provoquer des inondations. Quand il y a de la chaleur, l'imperméabilisation renforce le phénomène d'îlot de chaleur urbain. L'artificialisation des sols s'opère aussi en extension des villes, ce qui entraîne une baisse de la surface agricole et provoque de l'étalement urbain. Enfin, l'étalement urbain a pour conséquence d'allonger les distances à l'intérieur des villes, ce qui a favorisé l'usage de transports individuels, comme la voiture, qui est plus émetteur en gaz à effet de serre.

Dans les faits, selon le rapport publié en 2019 par France stratégie sur l'objectif ZAN, environ 20 000 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers ont été artificialisés en moyenne entre 2006 et 2016 chaque année en France². Ainsi, France Stratégie explique la nécessité de stopper l'artificialisation : « si aucune mesure n'est prise, ce sont 280 000 hectares d'espaces naturels supplémentaires qui seront artificialisés d'ici 2030, soit un peu plus que la superficie du Luxembourg pour comparaison. »³

Ainsi, de cet enjeu majeur de lutter contre la crise environnementale, climatique et de perte de biodiversité, il est nécessaire de baisser l'artificialisation, ou de compenser celle-ci

¹ Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise, juillet 2020, 8 questions pour décrypter l'objectif de "zéro artificialisation nette" [<https://www.auran.org/dossiers/8-questions-pour-decrypter-lobjectif-de-zero-artificialisation-nette>, consulté le 6 mars 2023]

² France Stratégie, 23 juillet 2019, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, [<https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols> , consulté le 6 mars 2023]

³ *Ibid.*

par de la renaturation. Selon l'AURAN, le processus d'artificialisation des sols se définit comme « la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures et des équipements publics...) ». La renaturation ou désartificialisation consiste à rendre à ces sols leur état naturel. La consommation de l'espace peut se définir la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

La loi impose aussi une échéance rapide, puisqu'elle exige une réduction de 50 % de la consommation d'espace pour la décennie 2021-2031 par rapport à celle de 2011-2021. Cela contraint les territoires à s'adapter rapidement. Ainsi, le ZAN est décliné à tous les échelons et doit être territorialisé dans les documents d'urbanisme, c'est-à-dire dans le SRADDET, le SCOT et le PLU(i). De plus, cet objectif est lié à d'autres contraintes dans les documents d'urbanisme, prévues par la loi Climat et Résilience. En effet, elle prévoit que si un territoire ne dispose pas d'un PLU ou PLUi révisé, intégrant le ZAN à partir du 1^{er} janvier 2027, alors il ne pourra plus délivrer d'autorisation d'urbanisme. Pour finir, cette mesure s'inscrit dans un contexte déjà rythmé par de nouvelles lois pour les collectivités territoriales, comme la fusion d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), l'acquisition de compétences intercommunales avec la loi NOTRe, et la loi MAPTAM.

C'est dans ce contexte que s'inscrit ce mémoire, et ce stage, qui ont pour objectif l'intégration du ZAN dans le PLUi de la CC (Communauté de Communes) Neste Barousse. Ainsi, il est un exemple concret de l'application de cet objectif ZAN. En effet, ce territoire est situé dans le département des Hautes-Pyrénées, au pied des Pyrénées. Cette CC de 7 000 habitants élabore un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) depuis 2015. Depuis 2021, elle doit intégrer les exigences du ZAN dans son PLUi, en cours d'élaboration, illustrant ainsi les défis et adaptations nécessaires pour les collectivités locales face à cette législation environnementale.

L'objectif ZAN résulte d'une nécessité de faire face à la crise environnementale, mais contraint les collectivités locales et l'aménagement du territoire. C'est pourquoi il est nécessaire de se demander quels sont les enjeux de la mise en place du dispositif ZAN pour un territoire rural montagnard ?

Pour répondre à la problématique cette étude s'appuie, d'une part, sur un état de l'art dont l'objectif est de faire le point sur les enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN à partir de publications académiques, et de publications des pouvoirs publics. D'autre part, cette étude mobilise la démarche mise en place lors du stage en collaboration avec Lydie Fourcade pour prendre en compte d'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de CC Neste Barousse. Ce mémoire se déroule en trois temps. Le premier concerne un examen des enjeux de la mise en place du dispositif ZAN pour un territoire rural montagnard, pour ensuite détailler la démarche de mise en œuvre de l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi, avant de conclure par une synthèse des principaux enjeux pour le territoire concerné et des retours des discussions avec les maires rencontrés.

Partie 1 : La mission du stage et les enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN

Pour comprendre les enjeux de la prise en compte de l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CCNB, la mission du stage est présentée dans un premier temps. Dans un second temps, les enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN sont exposés au travers d'un historique de la réglementation de la consommation de l'espace et d'un portrait du territoire qui met en lumière les spécificités du territoire de la CC Neste Barousse au regard des enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN.

1.1. Mission d'assistance à l'élaboration du PLUi de la CC Neste Barousse

Pour comprendre la mission du stage, les objectifs de la mission du stage et les activités réalisées lors du stage sont exposés avant d'expliquer la structuration de la CC Neste Barousse, qui a défini la mission de ce stage et son intérêt à approfondir la question de la mise en œuvre de l'objectif ZAN.

1.1.1. La mission du stage : objectif du dossier principal et autres dossiers

La mission du stage s'organise autour d'un dossier principal autour duquel sont articulés 5 dossiers secondaires. Ces divers dossiers ont toujours été en lien avec l'élaboration du PLUi (Plan Local d'Urbanisme intercommunal) et le ZAN (Zéro Artificialisation Nette).

L'objectif du dossier principal qui m'a été confié au sein de la CC Neste Barousse a été de faire des entretiens avec les maires afin d'actualiser le plan de zonage du PLUi pour chaque commune. En effet, le dernier plan de zonage datait de juillet 2022, et la nécessité de les rencontrer se justifiait pour deux raisons. Tout d'abord, il était nécessaire d'actualiser le zonage avec les nouvelles constructions et les nouveaux projets communaux qui ont émergé durant les 2 années. Ensuite, avec la Loi Climat et Résilience, qui met en place le ZAN, il était important de faire un bilan du foncier de chaque commune. L'objectif était de revoir leur consommation de l'espace prévu et passé (depuis 2021) afin de respecter la loi. Etant un territoire rural, la garantie communale s'applique, et ce qui permet d'avoir une souplesse plus importante sur l'enveloppe de consommation lors des rencontres avec les maires. Ainsi ce dossier a pris une grande partie du temps de la mission du stage puisque qu'elle consistait à prendre les rendez-vous avec les maires (par appel ou par mail), ainsi que d'aller les rencontrer pendant une à deux heures. Pendant le stage, 27 maires ont été rencontrés.

En amont et en aval de ces entretiens, une autre tâche de ce dossier a été de réaliser des fiches par communes sur le suivi du foncier. En effet, l'objectif de ces dernières était d'avoir les actualités en urbanisme de la commune. Cela comprenait le recensement des nouveaux PC (Permis de Construire) déposé, mais aussi les projets des communes en matière

d'aménagement et d'urbanisme. Ces projets portaient sur la création d'équipements publics, de lieux de tourisme, de logements communaux, ou de lotissement.

De plus, la mission de stage a concerné d'autres dossiers plus ponctuels, mais qui ont concerné plus ou moins directement le PLUi.

Le premier dossier de la mission a concerné le contact avec le bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLUi. En effet, la CC Neste Barousse a fait appel à un bureau d'études, Artélia, afin de réaliser son PLUi. Le bureau d'études a porté son assistance à la CC lorsque des questions sur l'aspect réglementaire du PLUi ont été soulevés, par exemple sur les réglementations des différents zonages prévus par la loi.

Le deuxième dossier a concerné le lien entre le plan de paysage et le plan de zonage du PLUi. En effet, dans le cadre du plan de paysage que porte la CC Neste Barousse, l'objectif a été d'intégrer une partie de celui-ci dans le PLUi, comme prévu dans les actions du plan paysage. La traduction du plan de paysage dans le PLUi s'est faite par l'intégration de deux zonages (UJ pour « urbanisé de jardin » et UP « pour urbanisé avec un intérêt paysager ») et la création d'une OAP paysage. La protection de ces zones se justifie notamment car certains fonds de parcelles d'habitation ont été considérés comme potentiellement urbanisable. Cependant ces fonds de jardins participent aux perspectives paysagères des cœurs de villages, et ne seront surement jamais construits (sur le territoire pyrénéen, ces fonds de jardins sont appelés « Cazalères »).

Le troisième dossier a concerné le suivi de l'actualité du ZAN. En effet, différentes réunions se sont déroulées concernant les actualités du territoire en matière de ZAN. L'objectif de ces réunions était d'apporter des informations pour la collectivité, et d'entretenir un lien avec les services de l'état et d'autres organismes (comme l'IGN). Pour mieux percevoir la connexion entre chacun des dossiers, voici un schéma récapitulatif (Figure 1).

Schéma de l'organisation des différents dossiers

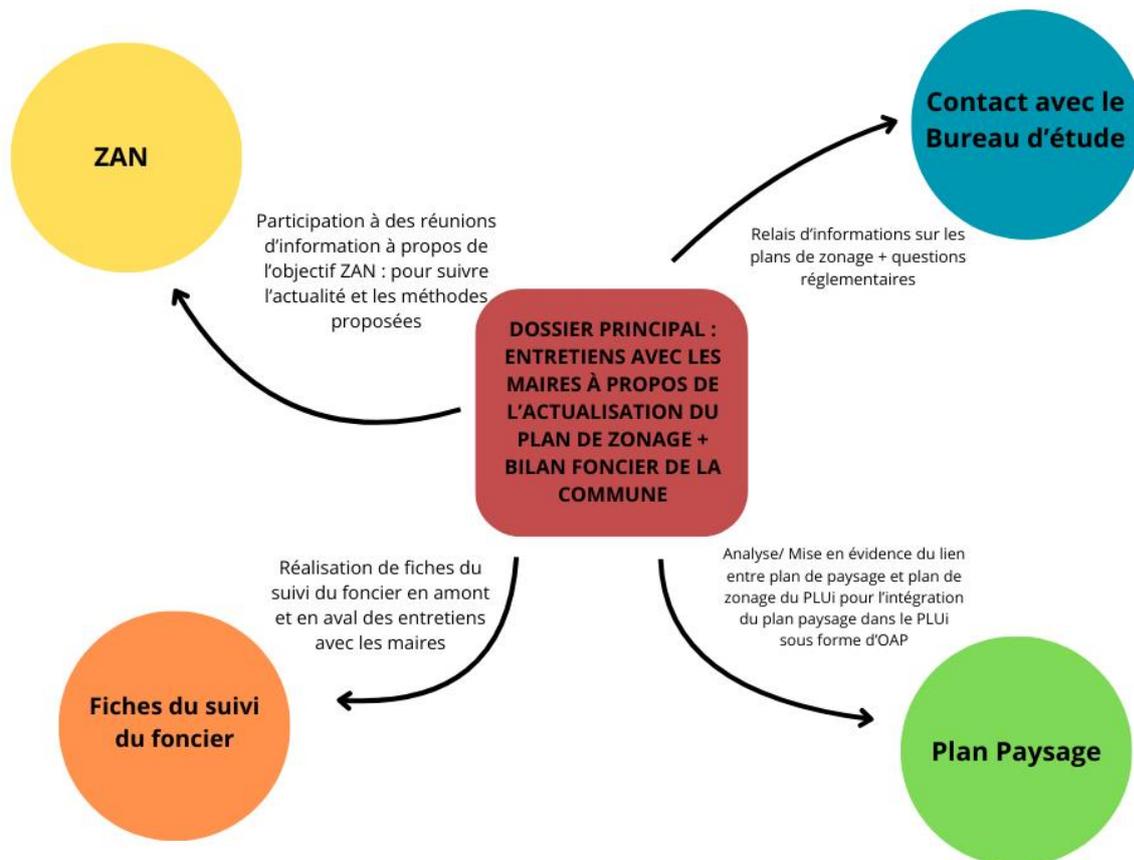


Figure 1: Schéma de l'organisation du dossier principalS par rapport aux autres missions du stage - Thomas Lampin, 2024

Ainsi, la mission de stage s'inscrit dans une collectivité, la Communauté de Communes de Neste Barousse. En effet, celle-ci présente des contraintes particulières, notamment son organisation et son mode d'organisation.

1.1.2. L'organisme accueillant

La CC Neste Barousse est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe 43 communes situées dans le département des Hautes Pyrénées en région Occitanie. Elle a été créée le 1er janvier 2017 suite à la fusion de deux communautés de commune, celle du Canton de Saint Laurent et celle de la Vallée de Barousse.

L'instance décisionnelle de cet EPCI est organisée en deux organes : le conseil communautaire et le bureau. Le premier organe est le Conseil Communautaire qui se compose de 56 conseillers titulaires, désignés au sein des conseils municipaux des communes membres. Le nombre de conseillers par commune est déterminé en fonction de sa population. La carte ci-dessous indique le nombre de conseillers par commune (figure 2). Le conseil communautaire est donc l'organe délibérant chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de l'intercommunalité dans la limite des missions qui lui ont été transférées.

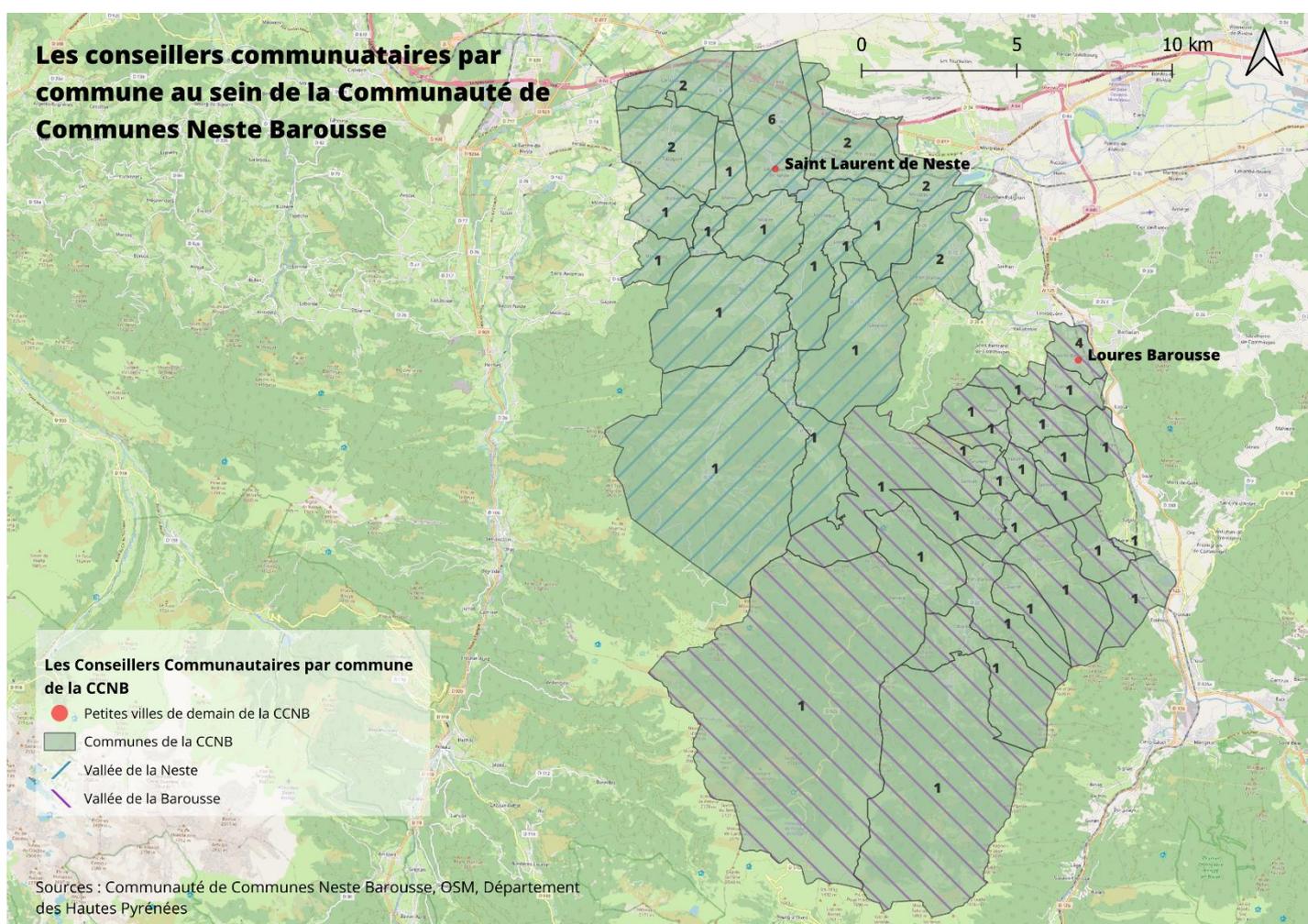


Figure 2 : Carte des conseillers communautaires par commune au sein de la CC Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Source : Site internet de la CC Neste Barousse

Le second organe décisionnel est le bureau qui se compose du président et de 12 vice-présidents. Il dispose de certaines délégations du conseil communautaire. Il est chargé de :

- Valider la stratégie communautaire de développement,
- Faire un point sur l'avancement des travaux des commissions,
- Proposer les points à inscrire à l'ordre du jour des conseils communautaires,
- Suivre l'exécution des décisions du conseil communautaire,
- Etudier les sollicitations adressées à la communauté de communes.

Il a également une fonction délibérative. En effet, il peut recevoir une délégation du conseil communautaire pour toutes les questions relevant des délégations accordées par le conseil de communauté. Un compte rendu des décisions doit alors être présenté au conseil communautaire.

L'instance exécutive de cet EPCI est constituée de 71 salariées et salariés, et est organisée en 3 pôles : celui dédié à l'administration générale, celui dédié au développement économique territoriale et au tourisme et celui dédié au développement social. Ainsi, c'est le conseil communautaire qui est porteur de l'élaboration du PLUi, et qui le validera une fois arrêté, car en lien avec la stratégie de développement territorial de la CC.

La mission du stage s'inscrit dans les compétences du pôle développement économique territorial et tourisme. En effet, ce pôle agit dans plusieurs domaines (figure 3). Il agit dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire au travers de ses compétences en matière d'élaboration du PLUi, qui lui ont été transférées par ses communes membres. De plus, il est compétent sur le Plan de Paysage.

Le détail des différentes missions des pôles est visible sur le schéma ci-dessous.

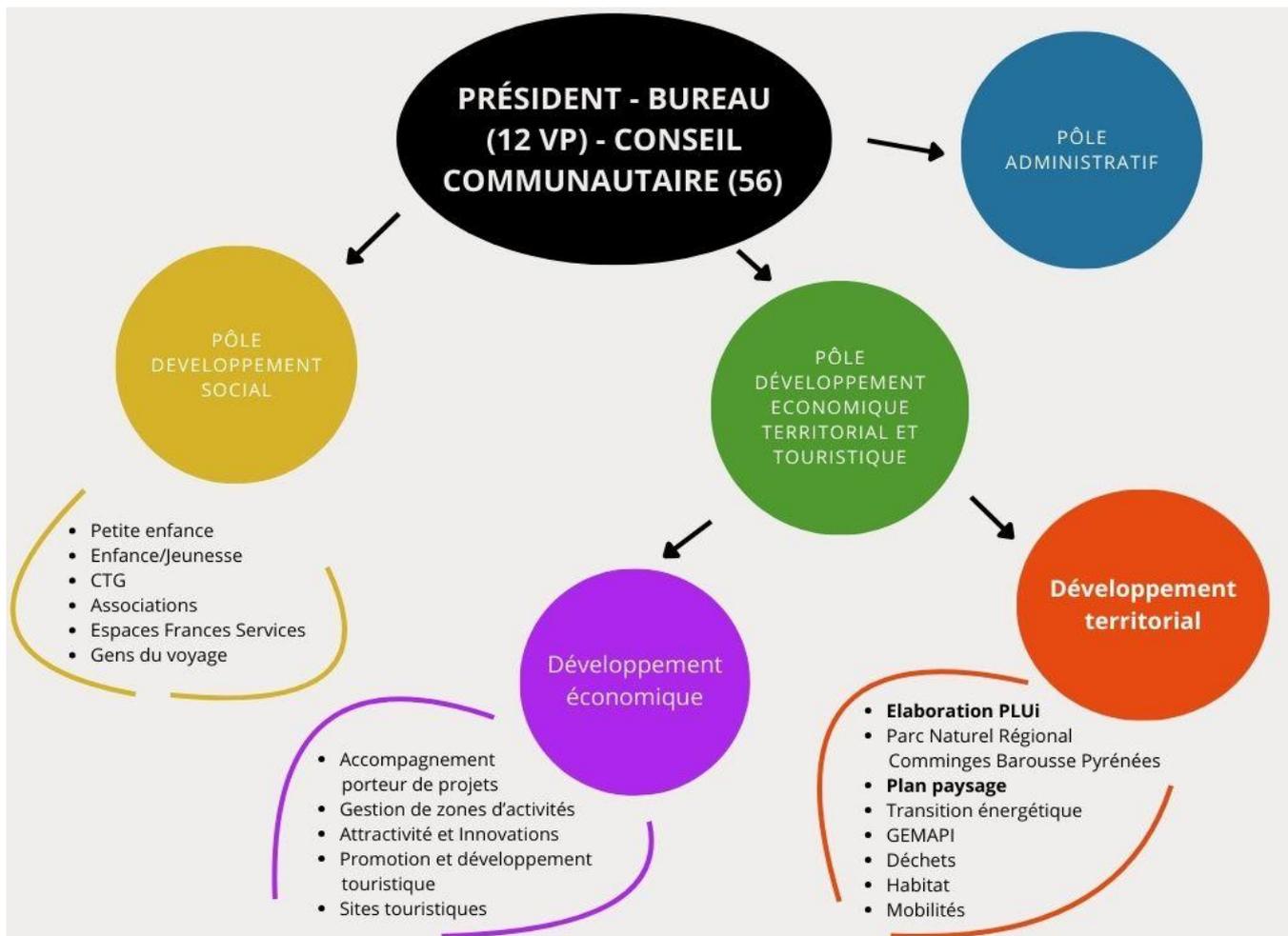


Figure 3: Schéma de l'organisation des services de la CC Neste Barousse – 2024, Thomas Lampin - Sources : CC Neste Barousse

1.2. Enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN

L'objectif de cette sous-partie est de présenter les enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN, apparu avec l'adoption de la loi Climat et Résilience en 2021. Dans un premier temps, l'historique de la réglementation portant sur l'encadrement de la consommation d'espace et la réduction de l'artificialisation est retracé pour mettre en lumière la diversité des enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN. Dans un second temps, un portrait du territoire de la CC Neste Barousse est présenté pour comprendre les spécificités de la mise en œuvre de l'objectif ZAN sur ce territoire.

1.2.1. L'encadrement de la consommation de l'espace, une politique nationale pour l'intérêt général

Cette première sous partie porte sur les lois qui ont porté la réduction de la consommation de l'espace et qui ont mené à la Loi Climat et Résilience, qui porte le ZAN pour 2050. Par la suite, la déclinaison du ZAN au sein de la Loi Climat et Résilience est présentée ainsi que dans ses décrets d'applications et sa loi qui précise son application avec l'intégration de la garantie communale.

1.2.1.1. L'encadrement de la consommation de l'espace avant la loi Climat et Résilience

Tout d'abord, l'encadrement de la consommation de l'espace avant la loi Climat et Résilience est examiné. En effet, avant la promulgation de la loi Climat et Résilience, plusieurs lois et textes avaient déjà inscrit l'encadrement et la baisse de la consommation de l'espace comme objectif⁴. En effet, en France à partir des années 1970, la ville s'étend de plus en plus sur les terres agricoles, comme l'explique M. Amarouche et E. Charmes (2019)⁵. Cette extension est favorisée par le développement de l'automobile qui permet aux individus de se déplacer plus loin en moins de temps. Ainsi, ils peuvent accéder aux services de la ville tout en étant hors de la ville. Ce qui permet aux individus de pouvoir avoir un plus grand logement, avec un meilleur cadre de vie, c'est le développement des quartiers pavillonnaires. Ainsi, l'Etat commence à réglementer l'extension des villes à l'échelle nationale à partir des années 2000 avec la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain). Cependant, des réglementations qui encadrent la consommation de l'espace existent déjà dès 1980, sur des territoires spécifiques que sont la montagne et le littoral. En effet, sur ces deux types territoires, il existe des enjeux forts de préservation : éviter le mitage urbain, et préserver les espaces naturels et les perspectives paysagères.

Ainsi, la première loi promulguée pour encadrer la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, est celle du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « loi Montagne »⁶. Elle a pour objectif le développement et la protection des espaces montagneux. Le contenu de la loi liste des règles d'urbanisme spécifiques pour les territoires concernés afin de protéger les espaces naturels et paysagers, ainsi que les terres agricoles, pastorales et forestières.

⁴ CHAMBORD O., « L'aménagement post loi ELAN », *Droit et Ville*, 2019/2 (N° 88), p. 257-274.

⁵ AMAROUCHE M. et CHARMES E., « L'Ouest lyonnais et la lutte contre l'étalement urbain. Le « village densifié » comme compromis entre une politique nationale et des intérêts locaux », *Géococonfluences*, octobre 2019.

⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

La seconde loi promulguée est la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral »⁷. Comme la loi Montagne, elle cherche à protéger des territoires spécifiques qui ont un intérêt environnemental, mais aussi à protéger les espaces, des individus qui chercheraient à s'installer près des côtes. En effet, l'objectif de cette loi est d'éviter le mitage du littoral, qui est une conséquence de l'étalement urbain, avec un bâti diffus. La loi Littoral a donc pour objectif d'empêcher la construction dans les communes du littoral si celle-ci n'est pas effectuée en continuité avec le bâti déjà existant. Ainsi, la construction du bâti diffus est limitée. L'artificialisation des sols est donc contrôlée même si l'extension urbaine est toujours possible dans l'enveloppe urbaine.

S'ensuit une période allant jusqu'aux années 2000 durant laquelle aucune nouvelle règle est adoptée pour restreindre l'artificialisation des sols sur les territoires qui ne sont pas concernés par les lois Montagne et Littoral. La loi SRU de 2000⁸ est la première loi qui instaure une limitation de l'artificialisation à l'échelon national. En effet, la loi SRU est promulguée dans un contexte où d'une part, le besoin d'un encadrement de l'urbanisme dû à de multiples dysfonctionnements se fait ressentir et d'autre part, la France a besoin de la construction de logements en ville à cause d'un afflux de population vers celles-ci. Ainsi, la loi promeut comme objectifs principaux la mixité sociale et le renouvellement urbain. Elle encadre l'urbanisme en lui donnant des outils et en le restreignant afin de favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même. Tout cela est voulu dans un souci de gestion économe de l'espace, afin d'éviter la périurbanisation et de favoriser la mixité sociale. Ces outils passent par de nouveaux documents d'urbanisme, comme les PLU (Plan Local d'Urbanisme) et les SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) avec leur PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) qui permettent de planifier les aménagements et ouvrent une réflexion autour des aménagements pour qu'ils soient produits dans le cadre d'un projet.

La première loi qui aborde le terme d'artificialisation en tant que telle est la loi portant pour l'engagement national pour l'environnement (ENE) qui met en œuvre le Grenelle de l'environnement⁹. Cette loi, promulguée en 2009, a pour vocation la mise en place des mesures du Grenelle de l'environnement de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité et des écosystèmes. Elle fait référence à l'artificialisation dans son article 23, où elle cherche à enrayer la perte de biodiversité en luttant contre l'artificialisation des sols et dans son article 31 où elle veut protéger les surfaces agricoles de l'artificialisation. Cependant, elle ne définit pas le terme d'artificialisation.

Ensuite, la loi ALUR (Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) de 2014¹⁰ a poursuivi sur la lignée de la loi SRU. Elle conserve les objectifs précédents en renforçant la construction de logements tout en limitant l'étalement urbain, l'artificialisation des sols, et en favorisant le renouvellement urbain. Il s'agit également de réduire les déplacements et par voie de conséquence les émissions de gaz à effet de serre en favorisant les résidences et les activités en cœur de ville. Cela entraîne par conséquent de réduire l'expansion urbaine. De plus, elle rend obligatoire le bilan foncier dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). En effet, elle intègre un suivi et une évaluation des documents d'urbanisme, y compris dans la réalisation d'un bilan foncier.

⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

¹⁰ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Ainsi, ces lois favorisent la réduction de l'artificialisation en encadrant celle-ci et en renforçant le renouvellement urbain. Cependant, les lois SRU et ALUR sont très axées sur le renouvellement urbain et la réduction de l'extension urbaine, avec pour objectif de réduire les distances entre les différents usages de la ville et d'éviter les friches. Mais ces différentes lois ne protègent pas en soit les espaces naturels, agricoles et forestiers qui auraient un caractère écologique.

Par la suite, les pouvoirs publics ont promu de nouvelles mesures qui viennent, elles, protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt, promulguée en 2014, a notamment encadré l'artificialisation des sols pour mieux protéger les espaces naturels et forestiers, et surtout les espaces agricoles tels que définis dans les documents d'urbanisme (elle protège ces espaces avec l'encadrement des constructions en terrains agricoles et en créant la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers). Les objectifs de cette loi intéressent la maîtrise foncière vu qu'elle cherche à protéger les terres agricoles pour éviter que l'artificialisation soit poursuivie au détriment des espaces agricoles. Et enfin, elle cherche à mieux protéger les forêts, qui sont appréhendées comme une ressource essentielle.

En 2018, une nouvelle loi renforce le renouvellement urbain : la loi ELAN (Évolution du Logement et de l'Aménagement et du Numérique)¹¹. Elle s'inscrit dans un contexte de crise de l'offre du logement et de locaux d'activité. Elle promeut donc le renouvellement urbain, pour, comme la loi SRU, éviter l'étalement urbain, en favorisant la revitalisation des centres-villes, et en allégeant certaines règles d'urbanisme. Dans le cas spécifique des communes littorales, la loi prévoit que les dents creuses pourront être comblées dans ces communes.

En complément de ces lois, les pouvoirs publics adoptent un Plan Biodiversité en 2018 qui fixe des orientations pour la protection de la biodiversité. En effet, il a pour objectif de mettre des actions en place pour accélérer la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la Biodiversité. L'objectif final étant la zéro perte nette de biodiversité¹². Ce plan concrétise aussi le terme de Zéro Artificialisation Nette comme objectif à atteindre pour la France.

« Objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial seront revues afin d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées (bâtiments, infrastructures de transports, parkings, terrains de sports...), de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser ». »¹³

¹¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

¹² Ministère de la Transition écologique, « Le Plan biodiversité du 4 juillet 2018 pour la France métropolitaine et l'outre-mer », 4 juillet 2018 [https://biodiversite.gouv.fr/sites/default/files/2019-04/19029_4pages_Plan-biodiversite_web_PaP.pdf, consulté le 10/07/2024]

¹³ Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, 29 septembre 2021, [<https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite> , consulté le 6 mars 2023]

Ainsi, le plan de biodiversité encourage une modération de l'artificialisation pour atteindre l'objectif de Zéro Artificialisation Nette. Il identifie les moyens (politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial) pour limiter l'artificialisation des sols. Il définit aussi un outil afin de réduire l'artificialisation des sols par la séquence ERC (« éviter-réduire-compenser »). Il faut avant tout éviter l'artificialisation, sinon la réduire, et à défaut, la compenser.

Pour avoir une meilleure vue d'ensemble des lois visant à la maîtrise foncière, la figure suivante (Figure ??) récapitule la chronologie des textes concernant la maîtrise foncière en France de 1985 à 2021.

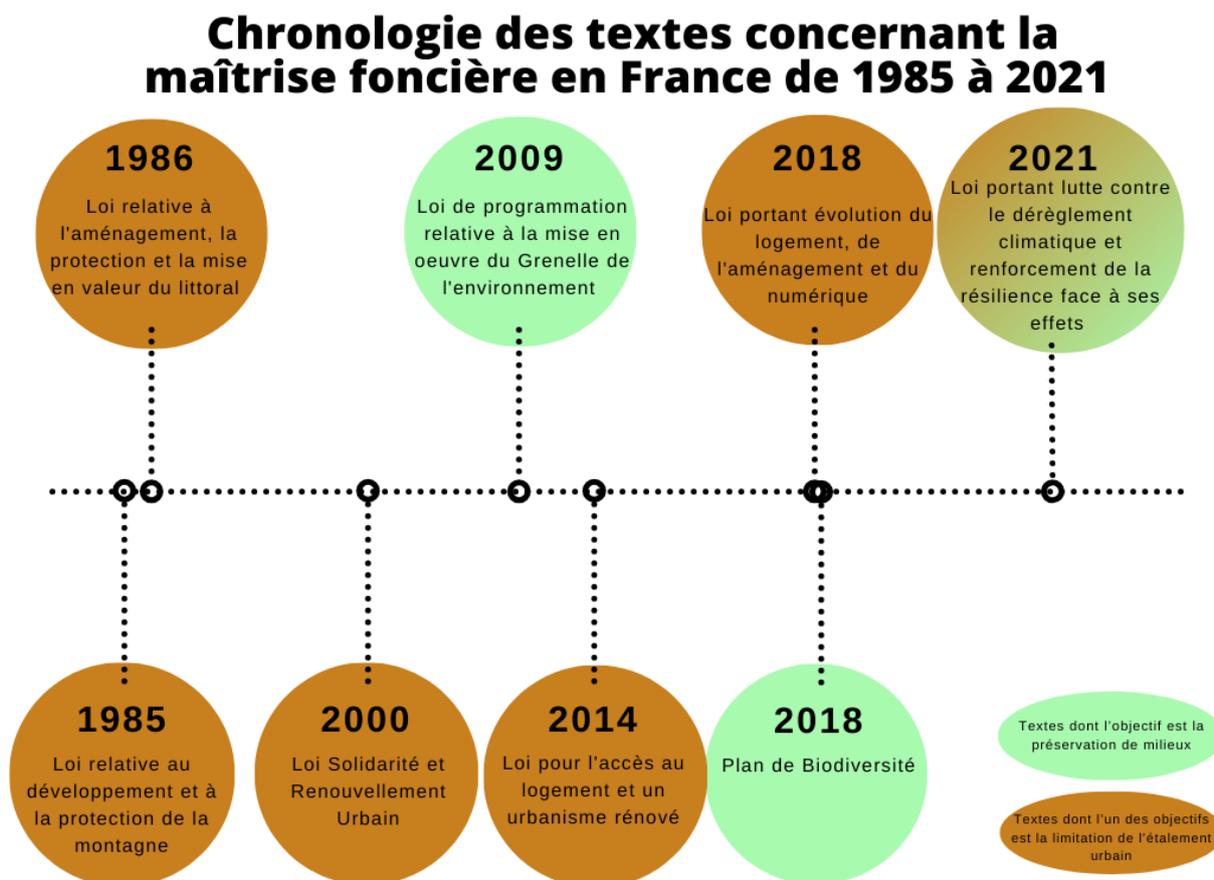
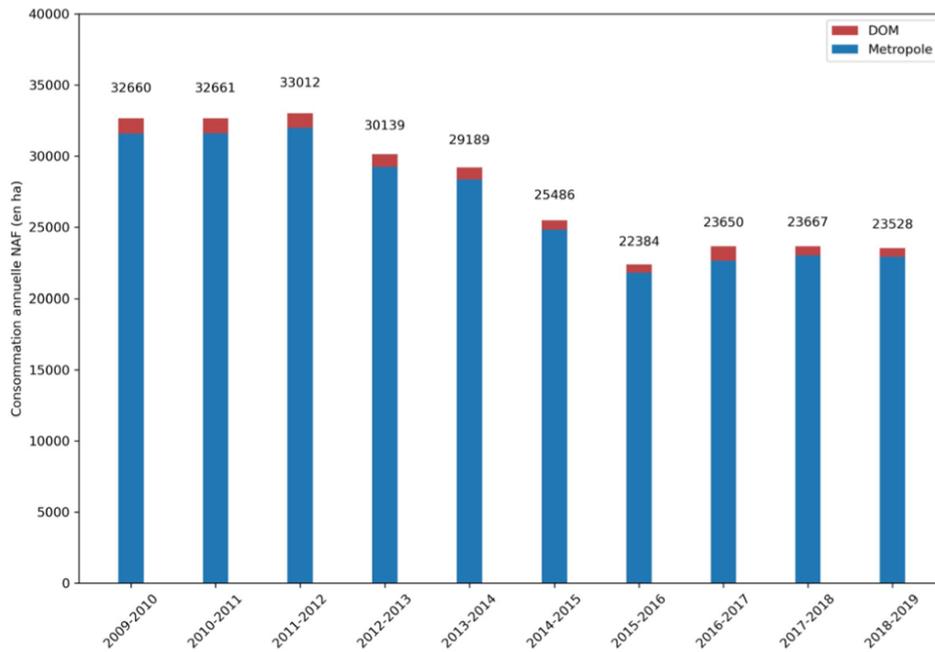


Figure 4 : Chronologie des textes concernant la maîtrise foncière en France de 1985 à 2021 – Thomas Lampin, 2024 – Source : Légifrance et Ministère de la transition écologique

Au bilan entre 1985 et 2021, les pouvoirs publics ont adopté des textes imposant la limitation du mitage dans les territoires littoraux et montagnards et d'autres incitant la modération de la consommation de l'espace dans les autres territoires. Tout cela a permis de réduire l'artificialisation des sols sans pleinement la stopper (Figure 5). En effet, en se basant sur les fichiers fonciers, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a diminué, pour passer de 33012 hectares en 2011-2012 à 23528 hectares en 2018-2019. Cependant, il est difficile de dire si cette réduction est le résultat des textes adoptés après les années 1980. Mais La loi Climat et Résilience est le résultat de ces 40 années de réflexion sur la consommation de l'espace.

Consommation annuelle
d'espaces naturels, agricoles et forestiers
(en ha, France dont DOM)



Consommation annuelle d'espaces NAF au niveau national.

Source : Fichiers fonciers 2009-2019, méthodologie présente sur <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

Figure 5: Graphique de la consommation annuelle d'ENAF en hectares en France – Source : CEREMA, avril 2020¹⁴

¹⁴ Les déterminants de la consommation d'espaces d'après les fichiers fonciers. Période 2009-2019. Chiffres au 1er janvier 2019, Cerema, [https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V7_2009-2019.pdf], consulté le 28 avril 2023]

1.2.1.2. La réduction de l'artificialisation des sols après la Loi Climat et Résilience

Ensuite est abordée la réduction de l'artificialisation des sols selon la loi Climat et Résilience. En effet, la loi Climat et Résilience de 2021 inscrit la Zéro Artificialisation Nette comme objectif à atteindre. Elle consacre le Plan Biodiversité, et poursuit les objectifs visant à réduire l'artificialisation des sols, l'extension urbaine et le morcellement des terres naturelles, agricoles et forestières.

La loi Climat et Résilience a été votée à la suite de la Convention Citoyenne pour le Climat, loi qui reprend une grande partie des mesures de cette convention. Dans cette loi, plusieurs objectifs sont déclinés afin de lutter contre le dérèglement climatique et pour promouvoir des moyens pour s'adapter face à celui-ci. Elle définit aussi de nouveaux termes, qui permettent de compléter ceux qui concernent la consommation de l'espace. A son article 192, la loi Climat et Résilience définit l'artificialisation des sols « 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. ». A l'inverse, elle définit la renaturation d'un sol, ou désartificialisation, comme consistant « 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. » Ainsi, la loi définit l'artificialisation nette des sols comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés ».

Ces définitions permettent de cadrer les définitions de ce que sont l'artificialisation des sols et la renaturation afin de définir l'artificialisation nette. L'objectif de la loi est d'arriver à la Zéro Artificialisation Nette, c'est-à-dire à un solde nul entre artificialisation des sols et renaturation. Pour arriver à cette Zéro Artificialisation Nette, la loi pose plusieurs phases. Les différentes phases s'échelonnent par tranche de dix années pour arriver en 2050 à une artificialisation nette qui soit égale à zéro (Art. 194). La première tranche de dix ans s'échelonne de 2021 à 2031. La loi apporte un cadre pour cette tranche, qui fixe comme objectif de réduire l'artificialisation des sols de 50% par rapport à la décennie précédente 2011-2021. La définition des échéances qui suivront cette décennie est prévue ultérieurement.

En ce qui concerne son application dans les documents d'urbanisme, la réduction de l'artificialisation est déclinée dans les différents documents d'urbanisme, de l'échelon régionale à l'échelon locale. Ainsi, elle est d'abord déclinée dans le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) qui devait être révisé avant novembre 2024 afin d'y intégrer la réduction de l'artificialisation. Ensuite, le SCoT décline ce document en intégrant les objectifs du SRADDET. Enfin, ces objectifs sont indiqués dans les documents d'urbanisme locaux opérationnels, c'est-à-dire les PLUi, PLU et cartes communales avec une échéance de révision avant 2028. Ainsi, l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols s'inscrit sur une longue temporalité et se décline dans tous les documents d'urbanisme et de planification. Pour pouvoir appliquer la loi, plusieurs décrets d'application ont spécifié quels espaces sont définis comme artificialisés et quels espaces ne le sont pas.

Le premier décret d'application de la Loi Climat et Résilience, décret n° 2022-763 du 29 avril 2022¹⁵, précise la nomenclature des surfaces artificialisées et des surfaces non artificialisées. Chaque catégorie est elle-même découpée en sous-catégorie comme vue ci-dessous (Figure 6) :

Catégories de surfaces	
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.

Figure 6 : Tableau du décret d'application n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme – Source : Légifrance

Ainsi, cette nomenclature permet de définir les espaces en fonction de leur usage (par exemple habitat) mais aussi de leur couvert (par exemple matériaux minéraux). Celle-ci apporte aussi un autre élément, qui est de considérer les sols perméables comme artificialisés. En effet, le point 4 correspondant à des « surfaces partiellement ou totalement perméables », est intégré à la catégorie des surfaces artificialisées. Cette nomenclature a été complétée par le décret du 27 novembre 2023¹⁶, ajoutant deux nouvelles catégories et apportant un seuil minimal d'emprise au sol pour le bâti et les autres espaces pour être comptabilisé.

¹⁵ Décret n°2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme

¹⁶ Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

	Catégories de surfaces	Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50 m2 d'emprise au sol
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).	
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**).	
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	Supérieur ou égal à 2.500 m2 d'emprise au sol ou de terrain
	7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

s://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048465959

5/6

16/2024 11:06

Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols - Légifrance

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Figure 7 : Tableau du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols – Source : Légifrance

En effet, pour les surfaces artificialisées, les catégories 3 et 4 de la nomenclature ont été fusionnées, et une cinquième catégorie est créée. Celle-ci correspond aux surfaces entrant dans les catégories 1 et 4, qui sont en chantier ou en état d'abandon. Elle permet ainsi de mettre les friches ou les chantiers dans la catégorie des surfaces déjà artificialisées. Ensuite, c'est la catégorie des surfaces non artificialisées qui est complétée, par la catégorie 8 (surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole) et la catégorie 9 (surfaces dont les sols végétalisés et qui constituent un habitat naturel). La catégorie 8 permet de distinguer les activités de sylvicultures des autres activités d'agriculture et de pêche. Quant à la catégorie 9, elle permet de distinguer les habitats naturels des autres surfaces végétalisés ne rentrant pas dans les autres catégories des surfaces non artificialisées.

De plus, le décret apporte un seuil minimum d'emprise au sol. Ce seuil minimum permet d'éviter de devoir prendre en compte des surfaces trop petites dans le compte de l'artificialisation. De plus, comme pour les nouvelles catégories de surfaces, le législateur a voulu clarifier certains critères en vue de son application, notamment au travers de la base de données qu'est l'OCSGE (Occupation du Sol à Grande Echelle). En effet, à partir de 2031, l'artificialisation sera mesurée avec la base de données OCSGE. Pour permettre de créer cette base de données, les services de l'état et l'IGN digitalise les surfaces à partir de photos

aériennes. Ainsi, le législateur a été obligé de clarifier et simplifier les catégories pour faciliter l'utilisation de cette base de données.

En parallèle du décret qui complète la nomenclature du ZAN, une deuxième loi est venue compléter la loi Climat et Résilience en matière d'artificialisation des sols. La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023¹⁷, comme son intitulé l'indique, vise « à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux ». Ce renforcement de l'accompagnement des élus locaux se traduit par la garantie d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette garantie a été nommée « garantie communale ». Elle permet d'obtenir un droit à construire pour chaque commune d'un hectare minimum. Cela permet aux communes rurales qui n'ont peu ou pas artificialisé de pouvoir tout de même construire.

De plus, plusieurs décrets d'application précisent cette loi. Le premier décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023¹⁸ prévoit notamment que l'enveloppe d'artificialisation puisse être mutualisée entre différentes communes. Le second décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023¹⁹ prévoit la création d'une nouvelle commission de conciliation sur l'artificialisation des sols, instituée dans chaque région, pour assurer la prise en compte des priorités de développement local. Cette commission aura pour rôle de trancher les litiges entre l'Etat et la région dans la liste des projets considérés comme d'envergure nationale.

Afin de mieux percevoir la chronologie des lois et décrets suivant la promulgation de la Loi Climat et Résilience, voici un schéma récapitulatif (figure 8).

¹⁷ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

¹⁸ Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols

¹⁹ Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

Chronologie des textes définissant les modalités de mise en œuvre des objectifs ZAN

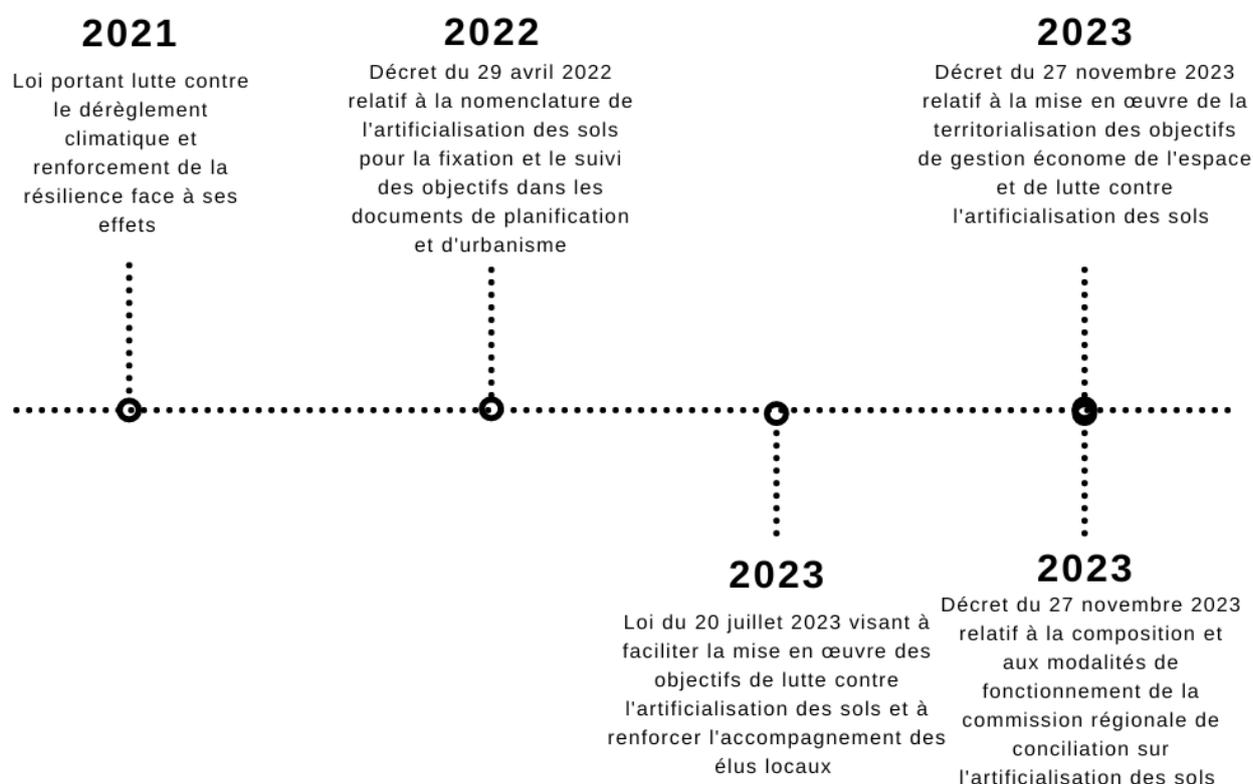


Figure 8 : Les textes définissant les modalités de mise en œuvre des objectifs ZAN – Thomas Lampin, 2024 – Source : Légifrance²⁰

L'application du ZAN a donc été assouplie dans les territoires ruraux et ayant des enjeux spécifiques (littoraux, montagne) avec la garantie communale qui permet à chaque commune d'obtenir un droit à consommer d'un hectare. Afin de mieux comprendre dans quel territoire s'inscrit l'application de l'objectif ZAN, une présentation du territoire et des enjeux de la CC Neste Barousse est nécessaire.

²⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, Décret n°2022-763 du 29 avril 2022, Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023, Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023

1.2.2. Les enjeux de la mise en application de l'objectif ZAN sur le territoire de la CC Neste Barousse

Ensuite, le territoire où s'inscrit la mission de stage présente différents enjeux qu'il est nécessaire de présenter. En effet, ces enjeux spécifiques ont un impact dans le cadre de l'application du ZAN et de l'élaboration du PLUi. Cette sous partie présente donc le territoire de la CC Neste Barousse au travers de plusieurs enjeux. Tout d'abord, il faut aborder les enjeux paysagers et naturels, ensuite la typologie des communes du territoire, puis les enjeux démographiques, la situation géographique du territoire de la CC Neste Barousse pour finir par les enjeux économiques.

Un territoire de vallées, naturels, agricoles et forestiers, avec deux principales entités paysagères

La CC Neste Barousse présente aussi des enjeux environnementaux et paysagers spécifiques, du fait de son relief et de la forte présence d'espaces naturels.

En effet, la surface des espaces naturels, agricoles et forestiers représente une très large partie du territoire de la CC Neste Barousse. La carte ci-dessous (figure 21) qui reprend le couvert du sol du futur OCSGE²¹ illustre bien cela. Cette grande proportion d'espaces naturels, agricoles et forestiers représente un enjeu fort en termes de préservation de la biodiversité, du fait de la présence de diverses essences, de milieux et d'espèces. L'enjeu de protection des terres agricoles est aussi très fort, du fait de la pression foncière qui existe dans les vallées, là où l'on retrouve les terres cultivables.

²¹ OCSGE, IGN, 2021 (non définitif)

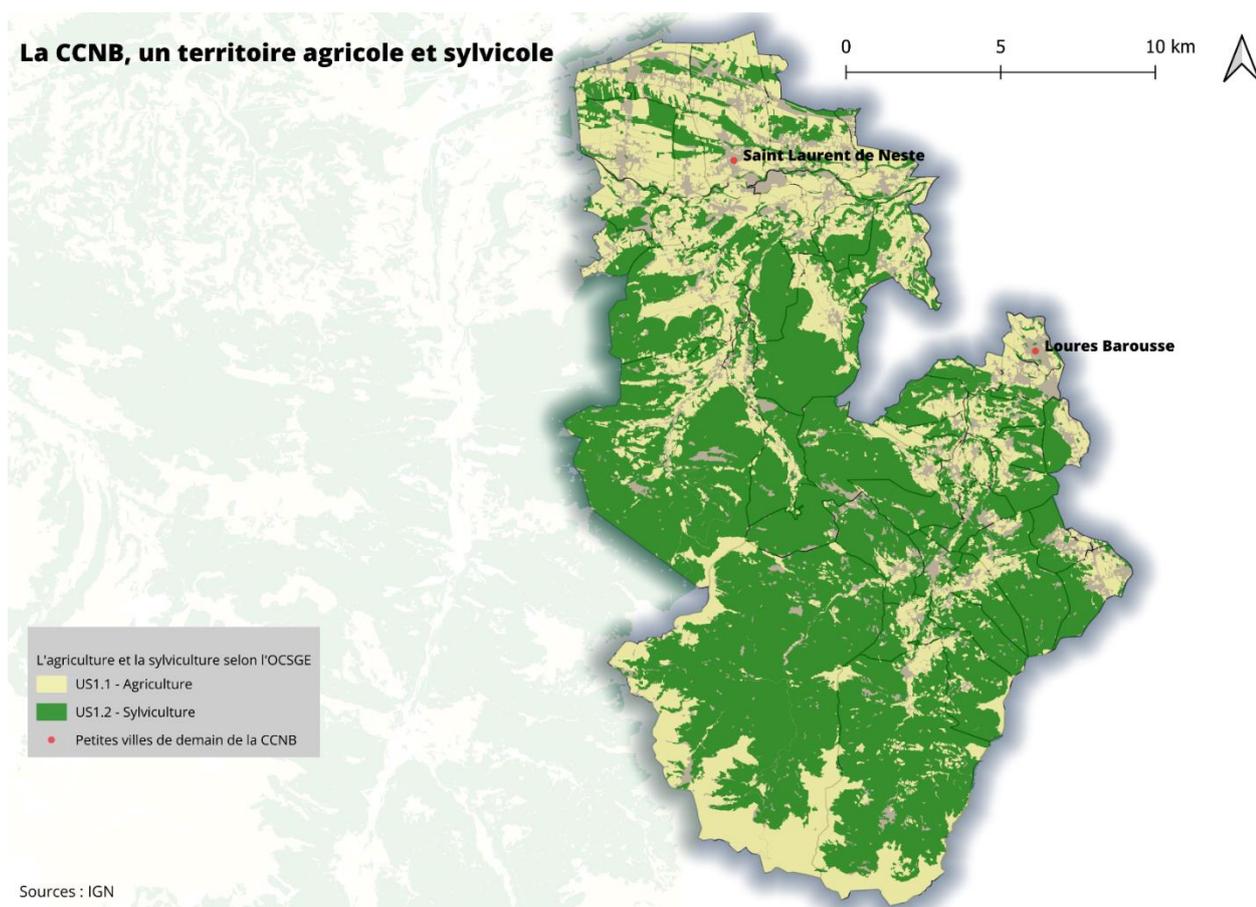


Figure 9 : Carte de l'usage du sol selon l'OCSGE de la CC Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Sources : IGN, OCSGE 2022 (non définitif)

De plus, du fait de la topographie, le territoire présente aussi de forts enjeux de perspectives paysagères. En effet, les deux vallées de la Neste et de la Barousse offrent des perspectives paysagères très importantes (voir les deux cartes ci-dessous, figure 10 et figure 11)²².

En effet, pour la Barousse, celle-ci est découpée en 3 sous unités paysagères, (figure 10). La première correspond à la vallée de la Garonne, là où l'on retrouve l'essentiel des terres agricoles et l'urbanisation. La vallée donne une perspective sur la deuxième sous unité paysagère, le cœur de la Barousse, qui fait office de transition entre la vallée de la Garonne et la Haute Barousse. Cette sous unité présente des vallées fermées, avec du patrimoine architectural important comme le château de Bramevaque. Enfin, la troisième sous unité paysagère, la Haute Barousse, est formée par des grands paysages ouverts, avec très peu de présence humaine et de grands espaces de pastoralisme.

²² Diagnostic du Plan de Paysage de la CC Neste Barousse, Arts des villes et des champs, Ateliers Paysages Graziella Barsacq, Pivadis et CC Neste Barousse, Novembre 2020

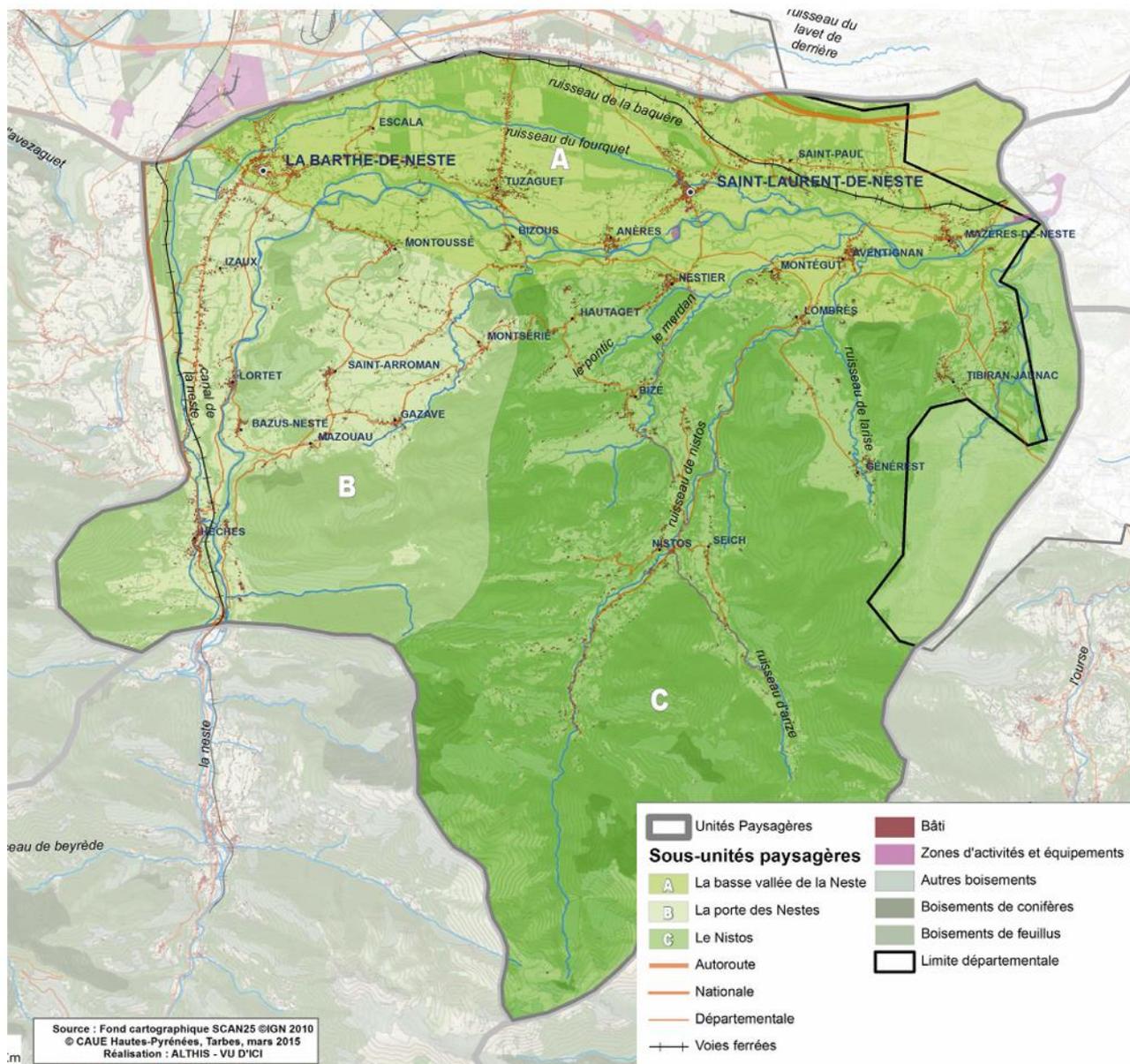


Figure 11 : Carte des sous unités paysagères de la Neste – Arts des villes et des champs, Ateliers Paysages Graziella Barsacq, Pivadis et CCNB, Novembre 2020 – Source : Diagnostic du Plan de paysage Neste Barousse

Ainsi, en matière de paysage, la CC Neste Barousse a élaboré un plan de paysage, qui a pour objectif la préservation des perspectives paysagères, notamment au travers de plusieurs actions, dont au sein du PLUi. De plus, en matière réglementaire et de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et des paysages, 35 des communes de la CCNB sont soumises à la loi Montagne. Les seules communes non soumises à la loi Montagne sont des communes au nord de la Neste : Bizous, Tuzaguet, Anères, Saint Laurent de Neste, Cantaous, Saint Paul et Mazères de Neste. La loi Montagne impacte l'urbanisation, en empêchant le mitage urbain ce qui protège les espaces naturels, agricoles et forestiers.

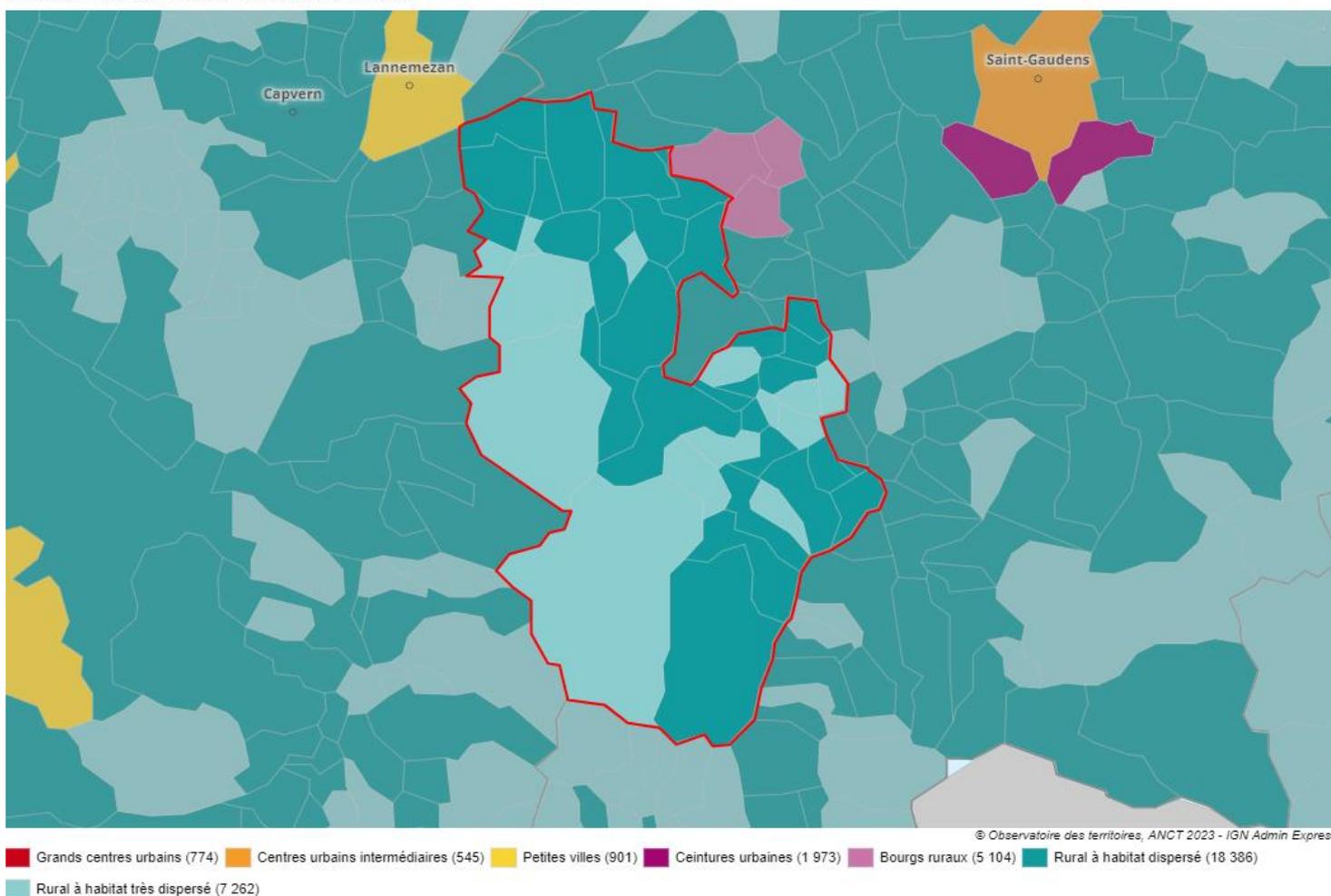
La CC Neste Barousse présente donc des enjeux forts en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers mais aussi en termes de maintien des perspectives paysagères.

Un territoire rural

Ensuite, un des principaux enjeux de la CC Neste Barousse est que ce territoire est rural. En effet, si l'on prend la méthodologie de l'INSEE de la grille communale de densité²³, la CC Neste Barousse est un territoire composé en majorité par des communes rural à habitat dispersé ou très dispersé comme on peut le voir sur la carte ci-dessous (figure 12).

Cette méthodologie prend en compte le nombre d'habitants mais aussi la disposition de l'habitat au sein de la commune, ce qui permet d'obtenir 3 catégories les communes densément peuplées, les communes de densité intermédiaire et les communes rurales. Les deux dernières catégories sont redécoupées en 3 catégories, donnant 7 catégories de communes différentes. Pour les communes rurales, celle-ci sont distinguées entre les « bourgs ruraux », le « rural à habitat dispersé » et le « rural à habitat très dispersé ».

Grille communale de densité en 7 niveaux - Source : Insee



²³ La grille communale de densité, mai 2024, Insee. [<https://www.insee.fr/fr/information/6439600>, consulté le 2 août 2024]

Figure 12 : Carte de spatialisation de la grille communale de densité en 7 niveaux sur le territoire de la CCNB – Sources : Insee, Observatoire des territoires – août 2024²⁴

Ainsi, le fait que la CC Neste Barousse soit un territoire rural entraîne des problématiques particulières, sur la densité de population et d’habitat qui sont à prendre en compte dans lors de l’élaboration du PLUi.

Un territoire peu peuplé et une population vieillissante

Ensuite, au niveau des enjeux démographiques, la CC Neste Barousse est peu peuplée. En effet, la Communauté de Communes comptait 7292 habitants en 2021 selon l’Insee²⁵ pour une superficie de 304 km². Le territoire est donc très peu dense, avec 24 hab/km², contre environ 100 à l’échelle nationale²⁶. Les deux communes les plus peuplées sont Saint-Laurent de Neste avec 958 habitants en 2021 et Loures Barousse avec 623 habitants. Les communes les plus proche du piémont (pour la Neste) et de la vallée de la Garonne (pour la Barousse), sont celles qui sont les plus peuplées comme on peut le voir sur la carte ci-dessous (figure 13).

²⁴ Indicateurs en données ouvertes, grille communale de densité en 7 niveaux, Observatoire des territoires, [<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/grille-communale-de-densite-en-7-niveaux>, consulté le 2 août 2024]

²⁵ Ibid.

²⁶ La population française au 1^{er} janvier 2019, août 2019, Vie publique, [<https://www.vie-publique.fr/carte/270614-france-population-au-1er-janvier-2019#:~:text=La%20population%20fran%C3%A7aise%20au%201er%20janvier%202019,-Soci%C3%A9t%C3%A9&text=La%20densit%C3%A9%20de%20population%20varie.%C3%A0%2064%20812%20052%20habitants>, consulté le 28 juin 2024]

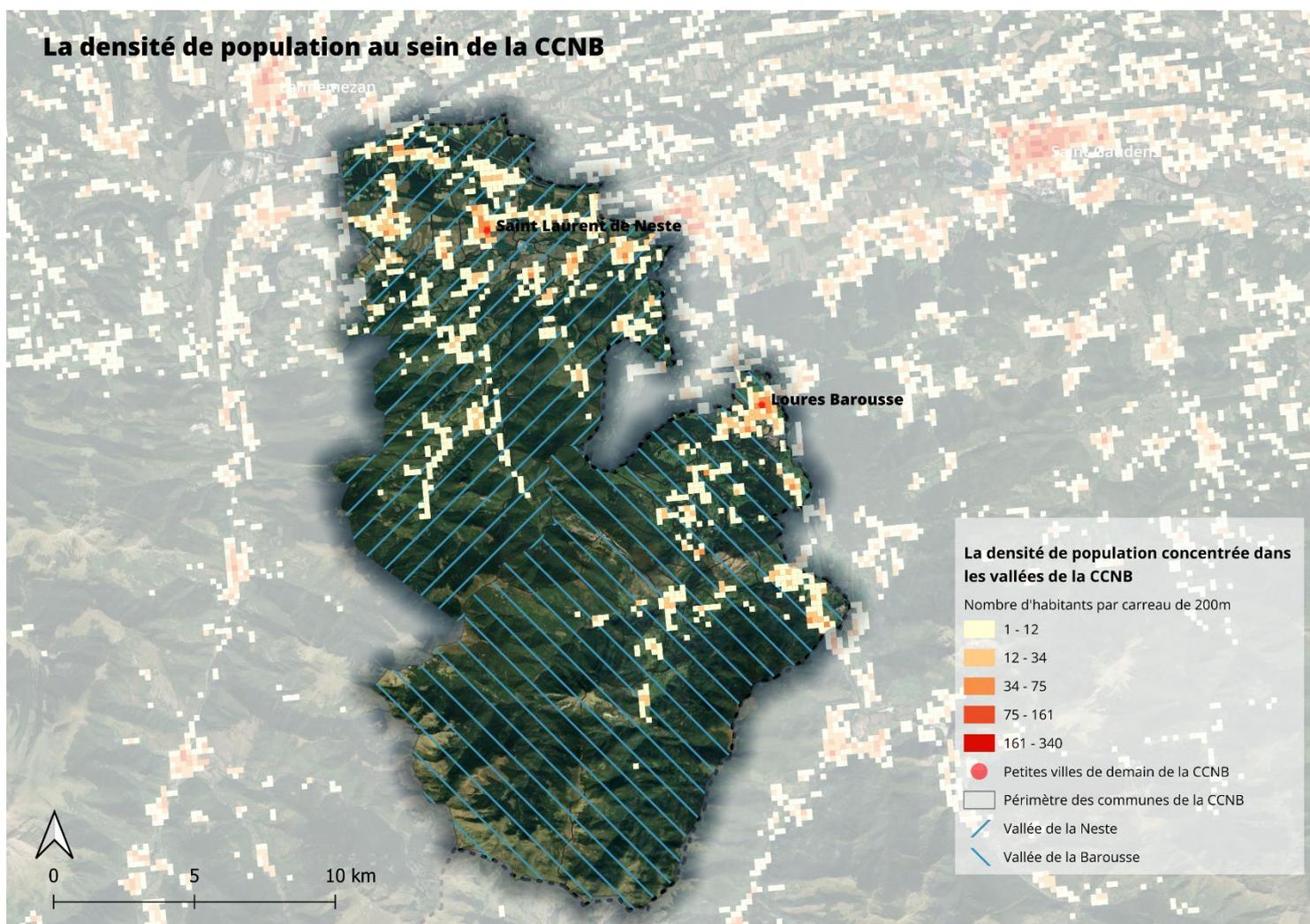


Figure 13 : Carte de présentation de densité de population au sein de la Communauté de Communes Neste Barousse – Thomas Lampin, 2024 – Sources : Insee (données de 2017), Google Satellite, IGN

Cependant, depuis les années 2000, la Communauté de Communes connaît un regain de population. En effet, en 1999, la population intercommunale était de 6665 habitants, et en 2021 elle a atteint les 7292 habitants. Les indicateurs démographiques indiquent que cette augmentation de la population est principalement due à l'arrivée de nouveaux individus sur le territoire (1,4% entre 2015 et 2021) alors que le solde naturel décroît (1,4% entre 2015 et 2021).

Ainsi, le territoire est vieillissant puisque les personnes de 60 ans et plus représentent 45% de la population (26% à l'échelle nationale²⁷). Ce sont les 15-29 ans qui sont les plus sous représentés, ils sont deux fois moins en proportion qu'à l'échelle nationale (8,6% CC contre 17,5% nationale).

²⁷ Dossier Complet, France, Juin 2024, Insee. [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=FRANCE-1>, consulté le 28 juin 2024]

Au niveau des logements, le territoire comprend 5408 logements en 2021. Le nombre de résidences principales était de 3428, et de résidences secondaires de 1441, ce qui représente un chiffre plutôt élevé (10% des logements sont secondaires à l'échelle nationale contre 26,6% à l'échelle de la CCNB). Au niveau des logements vacants, le chiffre est un peu plus élevé par rapport à la moyenne nationale avec 539 logements vacants en 2021 (8,2% des logements sont vacants à l'échelle nationale contre 10% à l'échelle de l'intercommunalité). De plus, la plupart des habitants sont propriétaires de leur logement (80% en 2021). Et la CC est constituée à 91% de maisons.

Ainsi, de ces dynamiques, le territoire de la CC Neste Barousse connaît un regain de population, mais doit faire face à plusieurs enjeux, notamment la place de la voiture, le fait d'avoir une population vieillissante. De plus, la part des logements secondaires et vacants est plus élevée que la moyenne nationale. Ses habitants sont pour la plupart des propriétaires et vivent en maison. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'élaboration du PLUi de la CC Neste Barousse.

Un territoire bien desservi au Nord

Situé dans l'est du département des Hautes Pyrénées, localisé dans l'ouest de la région Occitanie, le territoire de la CC Neste Baorusse est situé à 100 kilomètres au sud-ouest de Toulouse et 40 kilomètres à l'est de Tarbes. Il est limitrophe du département de la Haute Garonne sur une grande partie de son périmètre. Il est desservi au nord par l'autoroute A64 qui relie Toulouse et Bayonne via Tarbes et Pau. Deux échangeurs desservent le territoire, l'un est situé sur la commune de Montréjeau à l'est de la CC Neste Barousse et l'autre sur la commune de Lannemezan à l'ouest. Le territoire est également traversé par une voie ferrée reliant Toulouse et Bayonne. Deux gares desservent le territoire : celle de Montréjeau et celle de Lannemezan. Une voie ferrée est cours de construction pour relier Montréjeau à Bagnères de Luchon. Cette voie qui passera dans la vallée de la Garonne dans l'est du territoire de CC Neste Barousse sera en activité à partir de 2025. Deux gares sont prévues sur le territoire de la CC Neste Barousse, une à Loures-Barousse et l'autre à Saléchan. La carte ci-dessous montre les différents axes routiers et ferroviaires desservant la CC Neste Barousse ainsi que les principaux cours d'eaux structurants (figure 14).

Un territoire touristique, avec de l'emploi agricole et industriel mais à majorité tertiaire public

Enfin, le territoire de la CCNB présente des enjeux économiques spécifiques. En effet, l'activité économique se concentre principalement autour de quatre domaines : l'activité agricole, l'activité touristique, les activités d'industrie et les zones d'activités et d'artisanat.

Tout d'abord, sur la CC Neste Barousse, l'agriculture représente une part importante de l'activité économique. En effet, pour l'agriculture, on retrouve 176 exploitations en 2020, et une surface agricole utile de 6750 hectares (22% de la superficie du territoire), principalement de prairies²⁹. Ainsi l'agriculture représente 12% de l'emploi local³⁰.

Ensuite, la CC Neste Barousse possède plusieurs sites d'extractions de matériaux. Un premier site se situe à Montégut dans la Neste, qui exploite du calcaire près du cours d'eau de la Neste. Deux autres sites se situent au niveau de l'entrée de la Barousse à Izaourt, qui extrait de la roche et à Saléchan qui extrait du gravier sur la Garonne. L'industrie et les activités d'extractions représentent 10% de l'emploi local³¹.

Au niveau de l'activité touristique, la CC Neste Barousse possède une offre d'hébergement de tourisme qui s'élève à 260 places au 1er janvier 2024 selon l'Insee³². De plus, plusieurs sites accueillant du public se trouvent sur le territoire, comme les grottes préhistoriques de Gargas à Aventignan, la Maison des Sources à Mauléon-Barousse et la station de ski de Nistos comme indiqué sur la carte ci-dessous (figure 15).

²⁹ Mission d'élaboration du schéma de développement touristique et de loisirs pour le territoire Neste Barousse, Etude stratégique, touristico-économique, organisationnelle, juridique, Juin 2024, Dia Themis et Maître Christian Gosseume

³⁰ Dossier Complet, Intercommunalité - Métropole de CC Neste Barousse, Juin 2024, Insee. [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200070829>, consulté le 28 juin 2024]

³¹ Ibid.

³² Ibid.



<p>SPORTS ET ACTIVITÉS DE PLEIN AIR</p> <ul style="list-style-type: none"> Acrobancane Golf Eaux vives, Base de loisirs aquatiques Parapente Pêche Parcours sportif Espace Nordique Escalade Nature et animaux Point de vue Equitation, attelage 	<p>VTT</p> <ul style="list-style-type: none"> Espace de baignade <p>PATRIMOINE</p> <ul style="list-style-type: none"> Grand Site Occitanie Site classé Monument historique Patrimoine historique et religieux Patrimoine industriel, traditionnel et pastoral Monde souterrain Producteurs et artisans 	<p>INFOS PRATIQUES</p> <ul style="list-style-type: none"> Gare SNCF Office de Tourisme Refuge Bornes de recharge pour voitures électriques Aire de Camping-Car <p>CULTURE ET LOISIRS</p> <ul style="list-style-type: none"> Culture - Cinéma, Centre d'exposition Chemin de Compostelle 	<p>INFOS PLANS</p> <ul style="list-style-type: none"> Autoroute Routes principales Routes secondaires GR Rivière Neste Barousse Frontière Commune Sommet Col Echangeur Réseau SNCF
---	--	---	---

Figure 15 : Carte touristique de la CCNB – Pyréné'Neste Barousse

Au niveau des zones d'activités et de l'artisanat, la CC Neste Barousse dispose de plusieurs zones qui accueillent des entreprises. Une zone se situe dans la Neste au niveau de Saint Laurent de Neste, la PPI (Pic Pyrénées Innovation), qui accueille de l'artisanat mais aussi des métiers de service, des très petites et petites entreprises. Une autre zone d'activité se situe à Saléchan qui concentre plus de l'activité artisanal et industriel.³³

Ainsi, même si une part importante de l'activité se concentre sur l'agriculture, l'industrie et le tourisme, l'emploi local se concentre tout de même plus dans l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale avec 50% des salariés étant employés dans ce secteur en 2021³⁴. Ces différents facteurs sont à prendre en compte dans l'élaboration du PLUi.

Pour conclure, la communauté de communes Neste Barousse présente des enjeux spécifiques en matière de mobilité, de paysages, d'environnement, de démographie et d'activités économiques, qu'il est essentiel de prendre en compte pour bien comprendre ce territoire. Ce territoire est marqué par son caractère montagnoux et rural, ce qui impose certaines contraintes. De plus, le territoire se distingue par ses deux vallées, qui présentent des défis différents. Le territoire de la Neste est mieux connecté aux axes de transport que celui de la Barousse. Ces deux vallées sont peu densément peuplées, avec une population vieillissante vivant majoritairement dans des maisons dont ils sont propriétaires. Par ailleurs, les centres des vallées sont difficilement accessibles sans voiture, ce qui rend celle-ci indispensable. Dans les territoires artificialisés, le patrimoine naturel et culturel doit aussi être protégé. De plus, le territoire de cette communauté de communes est très peu artificialisé (2%)³⁵, l'objectif de réduire le rythme d'artificialisation peut apparaître comme une contrainte pour le développement économique de ce territoire. Enfin, l'activité économique de la communauté de communes se concentre principalement autour de l'agriculture, des carrières, et de l'administration publique, cette dernière employant 50 % des habitants. Le tourisme, bien que présent, reste en retrait par rapport à d'autres vallées pyrénéennes comme la Vallée d'Or.

Ainsi, cette analyse permet de situer le contexte dans lequel s'inscrit l'élaboration du PLUi, et de mieux comprendre la démarche mise en œuvre pour intégrer le ZAN dans ce cadre.

³³ Installer son entreprise, CCNB [<https://neste-barousse.fr/cc-neste-barousse/entreprendre-travailler/installer-son-entreprise/>, consulté le 15 juillet 2024]

³⁴ Dossier Complet, Intercommunalité -Métropole de CC Neste Barousse, Juin 2024, Insee. [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200070829>, consulté le 28 juin 2024]

³⁵ Chambre d'agriculture des hautes pyrénées, 2017 projets de territoire-données diag-éco tourisme-diag agricole neste barousse

Partie 2 : Démarche mise en place pour prendre en compte l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CC

Cette partie présente la démarche mise en place pour intégrer l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CC Neste Barousse. Dans un premier temps, un rappel des interactions entre l'échelon local et l'échelon national permet de mieux appréhender l'objectif des rencontres avec les élus des communes et les discussions à propos du plan de zonage. De plus, afin de prendre en compte le ZAN en amont des rencontres avec les communes, il a été nécessaire de suivre le foncier des communes et d'établir des bilans. Pour cela plusieurs bases de données utilisées sont présentées. Enfin, afin de rencontrer les élus, une méthode a été choisie par la CC Neste Barousse qui est le consensus.

2.1. Historique des interactions entre l'échelon national et local depuis le SCOT jusqu'à la mise en œuvre de l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de la CC

Dans cette sous partie, l'objectif est de comprendre les différentes interactions entre les échelons local et national. En effet, cela permet de situer la temporalité des réglementations nationales par rapport à l'avancement des travaux sur les documents d'urbanisme au niveau local. Ici, sont abordées la chronologie de l'élaboration des différents documents d'urbanisme au sein de la Communauté de Communes (CC) ainsi que les interactions avec l'actualité nationale. Par « actualité nationale », on entend ici les élections locales ainsi que les lois ayant un impact sur les collectivités et l'élaboration des documents d'urbanisme. Les données relatives à la chronologie de l'actualité locale s'appuient sur un entretien effectué avec Lydie Fourcade, technicienne au sein des services de la Communauté de Communes de Neste Barousse. A partir de cet entretien, 3 phases principales ont été identifiées dans la chronologie de l'élaboration du PLUi de la CC.

2015-20 : élaboration du SCoT

Tout d'abord, plusieurs initiatives ont été prises à l'échelon local, avec l'appui des services de l'Etat, pour lancer des documents d'urbanisme. Le premier document est le SCoT Piémont du Pays des Neste, qui regroupe cinq communautés de communes à l'époque : la CC du canton de Saint Laurent de Neste, la CC de la Vallée de la Barousse, la CC du Plateau de Lannemezan et des Baïses, la CC Neste Baronnies et la CC des Baronnies (figure 16). Les premiers échanges entre les communautés de communes débutent en 2014 sous l'égide d'un syndicat mixte. La délibération actant le lancement de l'élaboration du SCoT est prise en février 2015. Parallèlement, durant la même année, la CC de Barousse décide de lancer l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) avec l'aide du bureau d'études Artélia.

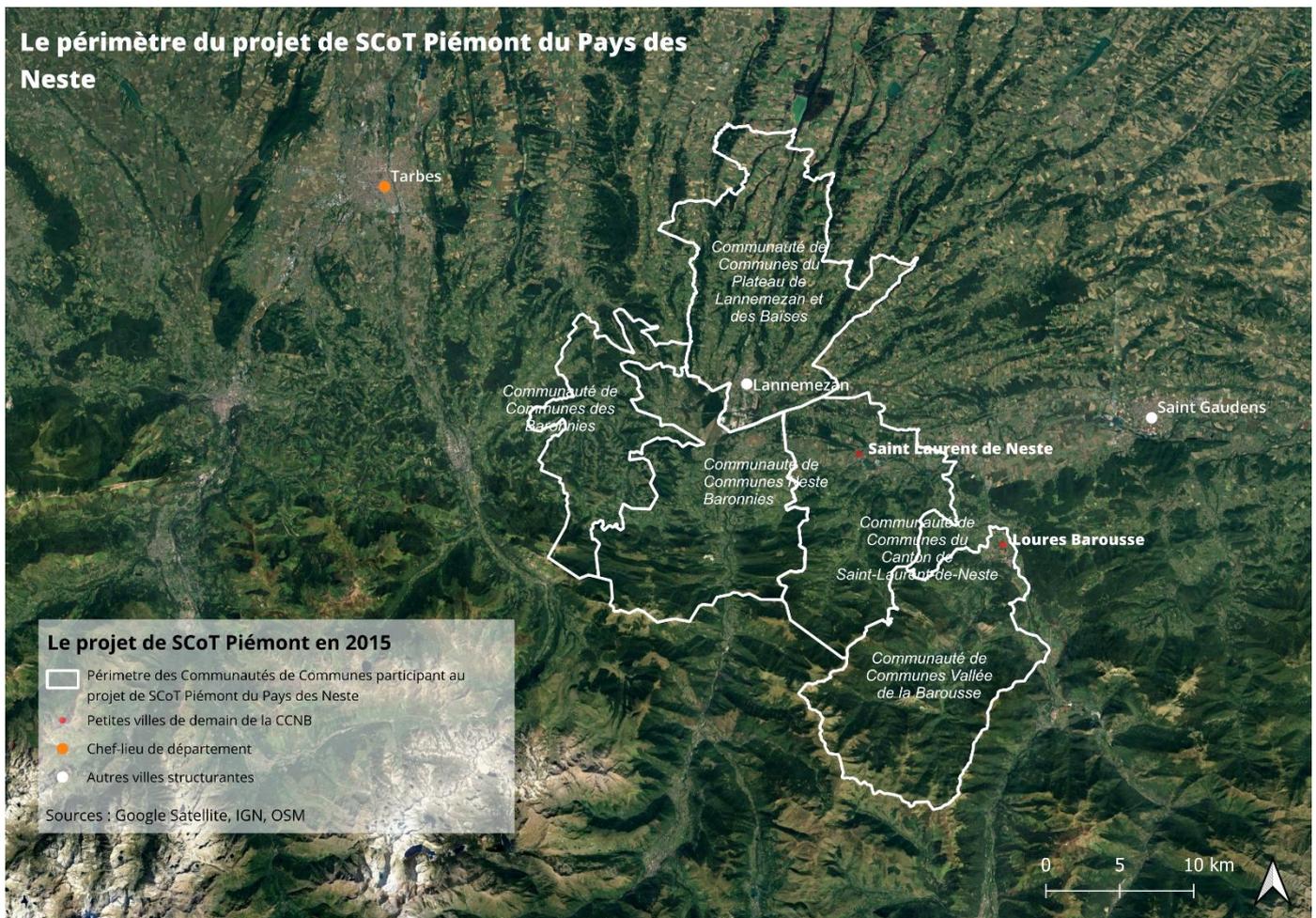


Figure 16 : Carte situant les 5 CC faisant parti du SCOT Piémont du Pays des Nests – Thomas Lampin 2024 – Sources : Google Satellite, IGN, OSM

Pendant la même période, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République)³⁶ est votée à l'échelon national. Elle vise à promouvoir et organiser la fusion des communes, des régions et des EPCI. Ainsi, à l'échelon local, le 1^{er} janvier 2017, la CC du Canton de Saint Laurent de Neste et celle de la Vallée de la Barousse fusionnent, sous l'impulsion des services de l'Etat³⁷. Cette fusion entraîne un premier arrêt dans l'élaboration du PLUi, et un ralentissement dans celle du SCOT. En effet, il faut attendre plusieurs mois pour intégrer les communes de la Neste dans le processus d'élaboration du PLUi, qui est acté en conseil communautaire en décembre 2017. A partir de 2018 et tout au long de l'année 2019, le diagnostic est repris sur les 43 communes de la nouvelle CC Neste Barousse. Le SCoT, quant à lui, est arrêté et déposé auprès des services de l'Etat en mars 2020.

³⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³⁷ Martal E. et Méloux S., 10 EPCI couvrent le département des Hautes-Pyrénées, Insee Flash Occitanie, 20/12/2017

2020-21 : Adoption de la loi C&R, abandon du SCoT et élaboration des PLUi

En 2020, se déroulent aussi les élections municipales, impactant directement la CC Neste Barousse, puisque celle-ci voit ses maires et son président changer. Le nouveau président décide de relancer le PLUi en laissant des réunions d'informations à tous les maires sur l'avancement du PLUi. En décembre 2020, les services de l'Etat émettent un avis défavorable au SCoT, critiquant une enveloppe trop large en termes de consommation de l'espace, notamment sur la partie économique, ainsi qu'un traitement insuffisant des mobilités et de la Trame Verte et Bleue.

Les présidents des communautés de communes décident de poursuivre le travail sur le SCoT, notamment en réalisant une étude de mobilité sur le territoire. Cependant, face à la charge de travail restante et en anticipation de la future loi Climat et Résilience en 2021, qui interdit l'urbanisation des territoires sans documents d'urbanisme, les présidents de CC décident, en lien avec les services de l'Etat d'abandonner la poursuite du SCOT pour se concentrer sur les PLUi. L'argument économique et du manque d'ingénierie sont évoqués pour présenter la non poursuite du SCoT parallèlement aux PLUi.

En avril 2021, une première version des plans de zonage du PLUi est finalisée permettant à la communauté de communes d'avancer sur le règlement. Cependant, en août 2021, la loi Climat et Résilience est votée impactant l'avancement du PLUi de Neste Barousse. Cette loi introduit l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) pour 2050, avec une réduction de 50% de la consommation de l'espace sur la décennie 2021-2031 par rapport à celle de 2011-2021. De plus, la loi exige que les futurs PLUi intègrent une étude de densité et des Orientations d'Aménagements Programmés (OAP) concernant la Trame Verte et Bleue (TVB). L'impact de la loi Climat et Résilience marque un coup d'arrêt pour le PLUi car les objectifs du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) doivent être révisés pour intégrer cette réduction 50%. Il est également nécessaire de revoir toutes les communes pour ajuster le plan de zonage en réduisant les surfaces ouvertes à l'urbanisation.

2022-24 : appropriation de l'objectif ZAN

Parallèlement, en 2022, la CC Neste Barousse lance une étude de stratégie foncière avec l'aide d'un bureau d'étude, Pluralités. L'objectif est de répondre à la loi Climat et Résilience qui oblige les PLUi à intégrer une étude de densité, mais aussi de sensibiliser les maires à la densification de leur commune. L'étude s'est terminée en avril 2024. De plus, le nouveau PADD révisé, intégrant la Loi climat et résilience, est approuvé en conseil communautaire durant l'été 2023.

Cependant, la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux et le décret du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols, permettent d'apporter une flexibilité sur les 50% de réduction de consommation de l'espace. En effet, à l'échelon local, le respect de cette réduction est compliqué à appliquer dans les communes rurales, et la garantie communale qui est instaurée dans cette loi et ce décret, permet aux communes n'ayant peu ou pas artificialisé, d'obtenir un droit à construire d'un hectare sur leur commune si elles

font partie d'un document d'urbanisme intercommunale³⁸. Cette garantie communale a conduit à de nouvelles rencontres avec les maires pour finaliser les plans de zonages à partir d'avril 2024.

Ainsi, pour mieux comprendre la chronologie et avoir une vue d'ensemble des interactions entre les documents d'urbanisme et les échelons local et national, l'ensemble a été retranscrit dans une frise chronologique ci-dessous (figure 17).

³⁸ Entretien avec la DDT 65 du 2 juillet 2024

FRISE CHRONOLOGIQUE DES INTERACTIONS ENTRE ECHELONS LOCAL ET NATIONAL

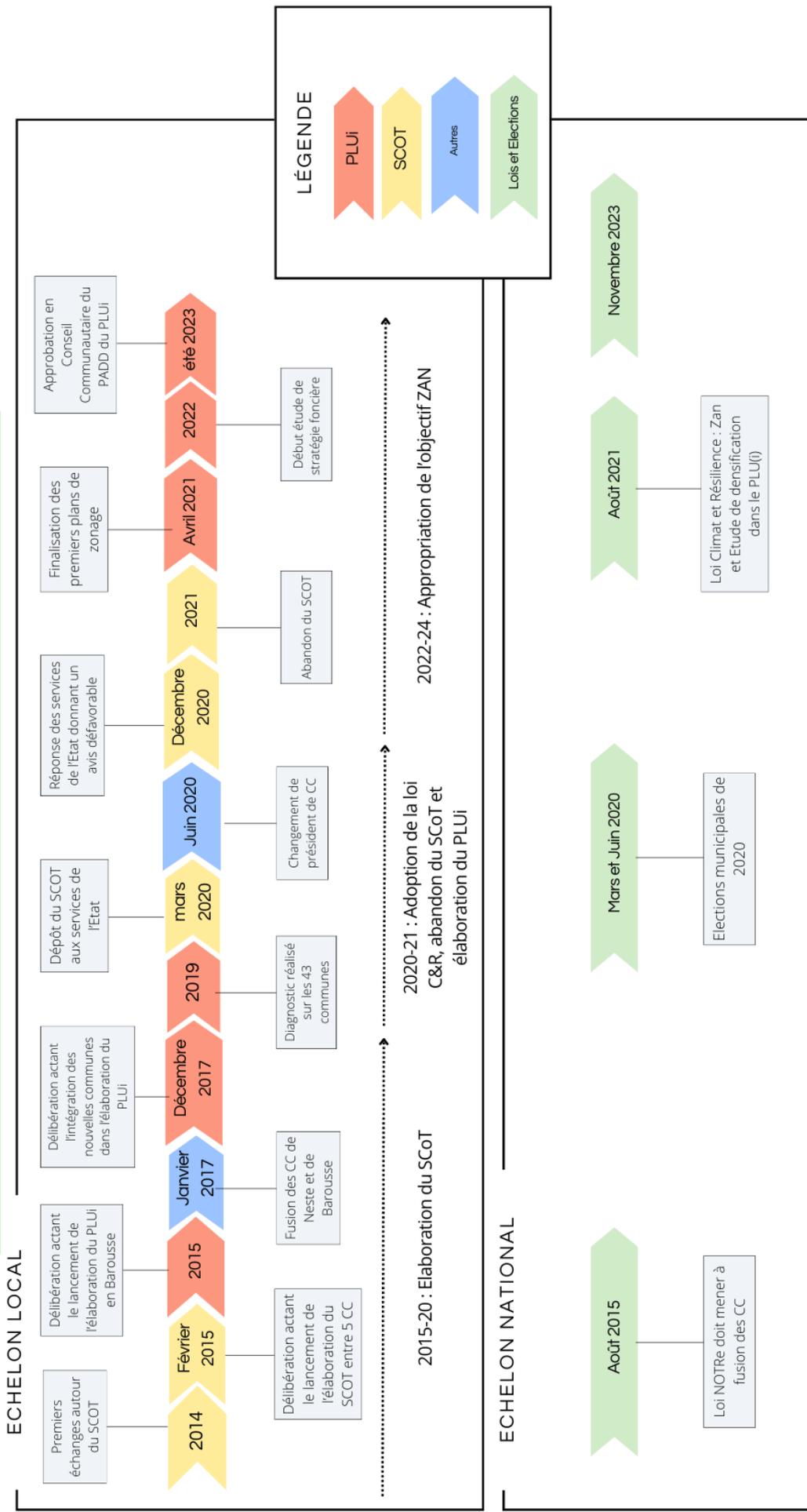


Figure 17 : Frise chronologique des interactions entre l'échelon local et national – Thomas Lampin, 2024

Pour conclure, les interactions entre l'échelon national et le local ont ralenti les processus d'élaboration des documents d'urbanisme. À plusieurs reprises, la Communauté de Communes Neste Barousse a dû modifier ses travaux en cours pour s'adapter aux nouvelles législations nationales. L'impact est notable, car l'élaboration du PLUi, initiée il y a plusieurs années, a subi de nombreux ajustements. De plus, l'historique du SCOT, marqué par son échec et son abandon, a laissé des traces chez les élus locaux. Cette histoire permet de mieux comprendre les interactions entre les échelons local et national.

2.2. Méthodes de suivi du foncier dans le cadre de l'intégration du ZAN dans l'élaboration du PLUi

Dans cette deuxième sous-partie, la méthode du suivi du foncier est présentée. En effet, afin de pouvoir appliquer la loi Climat et Résilience au sein des documents d'urbanisme comme le PLUi, il est nécessaire d'avoir une base de données permettant de chiffrer la consommation passée pour pouvoir prévoir la consommation future. Ainsi, il existe deux méthodes de suivi du foncier. Ces deux méthodes sont les fichiers fonciers et l'OCSGE (Occupation du Sol à Grande Echelle). Ce sont des bases de données recensées par les services de l'Etat afin d'appliquer le ZAN sur les territoires.

2.2.1. Les fichiers fonciers

Pour commencer, la première méthode du suivi du foncier est la base de données issue des fichiers fonciers. Cette base de données s'appuie sur l'application MAJIC de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). En effet, depuis 2009, le CEREMA traite les données des fichiers fonciers afin de mesurer la consommation de l'espace. Concrètement, les fichiers issus de l'application MAJIC, indiquent les parcelles qui sont soumises à l'impôt dû à la construction d'un bâti. Le CEREMA reprend cette donnée afin de la traiter, permettant d'avoir des informations supplémentaires comme la géolocalisation de la parcelle. De plus, depuis 2019, le CEREMA réalise des bilans annuels de consommation de l'espace à l'échelle locale et nationale. Depuis le millésime 2023, les données de carrières ne sont plus comptabilisées dans la consommation de l'espace. Aussi, de nouveaux usages ont été pris en compte pour ventiler la comptabilité des parcelles consommées.

Ainsi, ces données chiffrées sont disponibles facilement, pour tout le monde, en ligne sur deux sites : le portail de l'artificialisation et mondiagartif. Le portail de l'artificialisation recoupe des statistiques à l'échelon communal sur la consommation de l'espace comme on peut le voir sur la figure 19. Une cartographie à l'échelon communal est aussi disponible sur le site internet (figure 18). Le second site internet, mondiagartif, est un site internet qui génère automatiquement un diagnostic de la consommation de l'espace sur divers échelons locaux : communal, intercommunal, départemental et régional. Le site permet d'obtenir une cartographie qui reste à l'échelon communal, comme sur le portail de l'artificialisation. Ainsi, seules les collectivités peuvent faire la demande auprès du CEREMA d'accès aux fichiers détaillé à l'échelle de la parcelle cadastrale.

On peut recenser plusieurs avantages à cet outil. Tout d'abord, les données sont produites annuellement. De plus, comme dis précédemment, les données chiffrées sont disponibles simplement en ligne sur le portail de l'artificialisation ou sur mondiagartif. La production s'effectue aussi à l'échelon national ce qui permet d'homogénéiser la méthodologie. Enfin, cet outil permet d'avoir la consommation d'ENAF à l'échelon communal.

Cependant, plusieurs limites peuvent être recensées. Le plus important est que les données spatialisées ne sont accessibles qu'à la demande des collectivités. De plus, pour pouvoir consulter ces données, il est nécessaire de savoir se servir d'un logiciel de SIG. Ensuite, la base de données peut rencontrer des erreurs. En effet, comme celle-ci reprend les déclarations des impôts, certaines déclarations peuvent être mauvaises ou mal référencées.

Enfin, avec cette base de données, lorsque l'on compte la consommation de l'espace, on compte à l'échelle de la parcelle cadastrale. Ce qui induit que toute la parcelle sera considérée comme consommée. Par exemple, une habitation de 100 mètres carré au sol sur une parcelle de 8000 mètres carré donnera lieu à la consommation de la parcelle entière. Ainsi, les services de l'Etat préconisent de faire une division parcellaire aux propriétaires, mais elle n'est pas toujours effectuée. De plus, du fait de l'utilisation de la parcelle cadastrale comme référence, certains espaces du domaine publics ne sont pas recensés dans ces fichiers, et ne sont donc pas comptabilisés dans l'enveloppe de consommation.

Cette base de données est celle utilisée comme référence par les services de l'Etat par comptabiliser la consommation de l'espace pour la décennie 2011-2021 et 2021-2031 dans le contexte du ZAN. Cependant, l'outil sera à terme remplacé par l'OCSGE à partir de 2031.

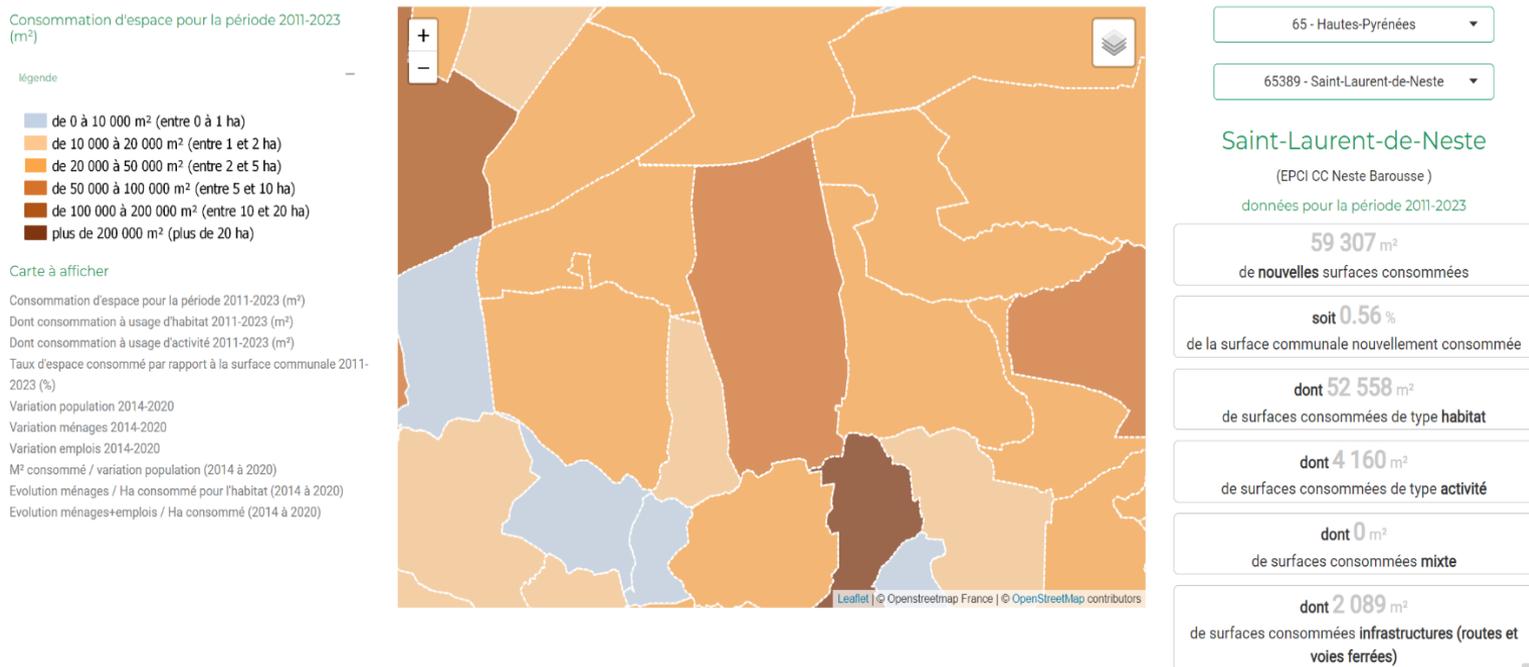


Figure 18 : Exemple de la carte de consommation de l'espace selon le portail de l'artificialisation utilisant les fichiers fonciers pour la commune de Saint Laurent de Neste – Source : CEREMA – Capture d'écran du 14 août 2024



Figure 19 : Exemple de représentations des données du portail de l'artificialisation pour la CC Neste Barousse – Source : CEREMA - Capture d'écran du 14 août 2024

2.2.2. La base de données de référence pour le calcul de l'artificialisation, l'Occupation du sol à grande échelle

La seconde base de données utilisée afin de comptabiliser la consommation de l'espace dans le cadre de l'intégration du ZAN dans le PLUi est l'OCSGE. Cette base de données est produite par l'IGN et décrit les usages et l'occupation du sol de l'ensemble du territoire français par une représentation cartographique. Les usages du sol représentent le type d'activité qui y est exercé. Par exemple, on peut y retrouver l'usage d'habitat ou d'activité agricole. Le couvert du sol correspond à l'aspect géographique du terrain. Par exemple, s'il s'agit de bâti ou d'espace forestier de feuillus.

L'initiative de la production de cette base de données est liée à l'entrée en vigueur du ZAN. En effet, le gouvernement a prévu dans ses décrets d'applications une nomenclature permettant de pouvoir classer l'espace en termes de couvert et d'usage du sol (voir Partie 1.2.2.). De plus, des financements ont été donnés à l'IGN par l'Etat afin de produire cette base de données, qui permet, à termes, de comptabiliser l'artificialisation du sol prévu dans la loi Climat et Résilience de 2021.

Pour produire cette base de données, l'IGN utilise l'Intelligence Artificielle (IA). En effet, par le « deep learning », c'est-à-dire l'apprentissage de l'IA, l'IGN photo interprète des photographies aériennes. Cette base de données est très précise puisqu'elle s'appuie sur des unités minimales de 50 mètres carré pour le bâti et de 2500 mètres carré pour les zones naturelles agricoles et forestières. A partir des données obtenues, celle-ci sont classées à partir d'une nomenclature (figure 20) qui a été définie par rapport à la nomenclature du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols. Ensuite, pour préciser la photo interprétation, l'IGN croise celle-ci avec d'autres bases de données comme la BD Forêt, le RGP, la BD Topo. Enfin, une dernière étape consiste en la correction de la base de données par les collectivités (Région, département, commune, EPCI) lors de deux boucles de correction. Cette base de données est produite tous les 3 ans, avec comme premier millésime 2021.

CS 1 Sains végétation	CS 1.1 Surfaces anthropisées	CS 1.1.1 Zones imperméables	CS 1.1.1.1 Zones bâties
			CS 1.1.1.2 Zones non bâties
		CS 1.1.2 Zones perméables	CS 1.1.2.1 Matériaux minéraux
			CS 1.1.2.2 Matériaux composites
	CS 1.2 Surfaces naturelles	CS 1.2.1 Sols nus	CS 1.2.2 Surfaces d'eau
			CS 1.2.3 Nèvés et glaciers
CS 2 Avec végétation		CS 2.1 Végétation ligneuse	CS 2.1.1 Formations arborées
	CS 2.1.1.2 Conifères		
	CS 2.1.1.3 Mixte		
	CS 2.1.2 Formations arbustives, sous-arbrisseaux		CS 2.1.3 Autres formations ligneuses
			CS 2.2 Végétation non ligneuse
	CS 2.2.2 Autres formations non ligneuses		

UMI | • Zones bâties : 200m² • Intérieur Zone construite : 500m²
• Hors Zone construite : 2 500m²

US 1 Production primaire	US 1.1 Agriculture	US 1.2 Sylviculture	US 1.3 Activité d'extraction		
				US 1.4 Pêche et aquaculture	
					US 1.5 Autres prod. primaires
				US 235 Production secondaire, tertiaire et usage résidentiel	US 235 Production secondaire, tertiaire et usage résidentiel
US 4.1.2 Ferré					
US 4.1.3 Aérien					
US 4.1.4 Navigable					
US 4.1.5 Autres					
US 6 Autre usage	US 6.1 Zones en transition	US 6.2 Zones abandonnées	US 6.3 Sans usage		
			US 6.6 Inconnu		

Produit conforme aux préconisations nationales du CNIG

Figure 20 : Nomenclature en deux dimension (Couverture et Usage) de l'OCSGE – Source : CEREMA – octobre 2019

Ainsi, on peut recenser plusieurs avantages à cette base de données. Tout d'abord il est beaucoup plus précis que les fichiers fonciers puisqu'il permet d'avoir une précision à 50 mètres carrés pour le bâti et de 2500 mètres carré pour les autres espaces. De plus, la base de données est beaucoup plus fiable, puisqu'elle ne se base pas sur la déclaration des impôts, qui peut comporter des erreurs, comme les fichiers fonciers, mais sur des photos aériennes et d'autres base de données géographiques. Enfin, il n'est pas nécessaire de savoir maîtriser un logiciel de SIG pour accéder aux données spatialisées.

Cependant, on peut recenser des limites à la base de données OCSGE. La production est plus longue à faire que les fichiers fonciers, et n'est donc produite que tous les 3 ans. Ensuite, il faut noter que la participation des collectivités est nécessaire pour contrôler l'IA. Cependant, sur certains territoires, notamment ruraux, qui sont peu dotés en ressources et ingénierie, il n'y pas de personnel disponible pour contrôler la validité de la base de données. Enfin, il faut noter que la base de données, n'indiquent pas si l'espace a un intérêt écologique importante ou non. Or l'objectif du ZAN est aussi la préservation de la biodiversité, par l'arrêt de l'impérialisation. Un indicateur d'importance écologique permettrait une meilleure définition que l'imperméabilisation.

Le tableau suivant (Figure 21) permet de comparer les deux bases de données.

Tableau de comparaison des bases de données

	Fichiers Fonciers	OCSGE
Description	Données issues de l'application MAJIC de la Direction Générale des finances publiques (DGFiP), traité par le CEREMA depuis 2009.	L'OCSGE est une base de données décrivant les usages et l'occupation du sol de l'ensemble du territoire français. Il est produit par l'IGN.
Méthodologie	Ces données permettent de visualiser la consommation de l'espace à l'échelle d'une parcelle. Elles peuvent être spatialisées à la demande des collectivités. Depuis 2019, le CEREMA réalise des bilans annuels de consommation de l'espace.	Cette base de données fonctionne en deux dimensions : l'usage et l'occupation. Elle s'appuie sur une photointerprétation effectuée par une IA sur des unités minimales de 50m ² pour le bâti et de 2500m ² pour les zones naturelles agricoles et forestières.
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Production annuelle des fichiers • Données chiffrées disponible simplement en ligne (par le Portail de l'Artificialisation ou mondiagartif) • Couverture nationale • Possibilité d'avoir les données de consommation d'ENAF à l'échelle communale 	<ul style="list-style-type: none"> • Beaucoup plus précis : identifie le bâti à partir d'une surface de 50m² et de 2500m² pour les zones agricoles, naturels et forestières • Base de données plus fiable et plus détaillée (permet d'avoir l'usage et le couvert) • Pas besoin d'un logiciel SIG pour accéder aux données spatialisées
Limites	<ul style="list-style-type: none"> • Données spatialisés non accessibles au public, seulement à la demande des collectivités • Besoin d'avoir un logiciel de SIG pour afficher les données • Base de données de référence peut comporter des erreurs • La consommation est mesurée à la parcelle cadastrale. Elle ne couvre pas certains espaces du domaine public et comptabilise l'ensemble de la parcelle en consommation 	<ul style="list-style-type: none"> • Production triennale de la base de données • participation des utilisateurs pour contrôler l'IA c'est à dire les collectivités : sur certains territoires, n'ont pas l'ingénierie ou le personnel suffisant pour contrôler • Produite par département • Pas une base de données qui indique la gradation d'écologie des surfaces non artificialisées

Sources : CEREMA, Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

Figure 21 : Tableau récapitulatif de comparaison des bases de données – Thomas Lampin, 2024

Pour conclure, ces deux bases de données permettent de suivre le foncier, et donc permettent d'intégrer le ZAN dans le processus d'élaboration du PLUi. En effet, ces bases de données sont essentielles pour savoir combien d'espaces les communes ont déjà consommé, et donc de connaître l'enveloppe de consommation par commune restante. De plus, elles permettent de comprendre les méthodes de calculs des bases de données, et donc de permettre de réduire la consommation au maximum en fonction des outils. Par exemple, c'est ce qui est fait pour les fichiers fonciers avec la division parcellaire. Ces outils ont donc été nécessaires à la préparation des concertations avec les élus dans le cadre de l'intégration de la garantie rurale dans l'élaboration du PLUi.

2.3. Le consensus comme méthode de mise en place de la garantie communale au sein de la CC Neste Barousse

Dans cette dernière sous partie, est abordée la méthode mise en place pour intégrer la garantie communale au sein du PLUi de la CC Neste Barousse. Cette intégration s'est traduite par une concertation avec les maires des communes membres de la CC. Ainsi, il est important de comprendre l'objectif des concertations avec les maires et comment celle-ci ont été mises en place.

Tout d'abord, afin d'intégrer la loi Climat et Résilience au sein du PLUi, l'objectif de la concertation avec les maires a été de définir les plans de zonage. En effet, le plan de zonage est l'enjeu majeur pour le maire puisqu'il est l'outil opérationnel du PLUi. Il y définit les parcelles où le maire pourra construire. Afin de déterminer la quantité de parcelles que la commune pourra construire, une enveloppe de consommation de l'espace est déterminée. Dans le cadre de la CC Neste Barousse, et avec la souplesse apportée par la garantie communale, le chiffre est de 43 hectares pour l'ensemble de la CC. Ainsi, c'est dans ce contexte que s'inscrivent les concertations avec les maires qui ont commencé à partir de novembre 2023.

Ensuite, les concertations avec les maires ont pris la forme de réunions menées individuellement avec chaque commune, afin de permettre une approche adaptée aux spécificités locales. Lors de ces rencontres, les techniciens de la Communauté de Communes et les élus locaux, notamment le maire et ses adjoints, se sont réunis afin de discuter des enjeux liés au plan de zonage. L'objectif de ces réunions était de parvenir à un consensus notamment sur l'enveloppe de consommation de l'espace et l'emplacement des futurs projets de la commune.

Ainsi, cette concertation se base sur le consensus. Selon le site La Toupie³⁹, un consensus « est un accord tacite ou explicite entre plusieurs personnes, ou entre plusieurs textes, sur un sujet déterminé. C'est un processus de recherche du consentement le plus large, sans recourir à un vote formel préalable, au moyen de discussions, en dépassant les blocages et les clivages entre des positions différentes, voire divergentes, pour arriver à un compromis acceptable. Il permet de ne faire apparaître ni les objections, ni les abstentions. »

Cette recherche de consentement au préalable d'un vote est volontaire pour le président de la CC Neste Barousse. En effet, chercher un large consensus avant de soumettre un vote au conseil communautaire, en particulier lorsqu'il s'agit de l'élaboration du plan de zonage présente plusieurs avantages dans la mise en œuvre du PLUi.

Tout d'abord, cette recherche de consentement préalable permet d'obtenir une validation large des élus communautaires lors du vote en conseil communautaire et ainsi d'éviter les oppositions. En effet, en raison de l'importance stratégique et opérationnelle du plan de zonage du PLUi, il est souvent source de débats et de tensions. Le président a donc choisi de garantir un large soutien à ce plan en engageant, avant le vote, des discussions approfondies avec les différents acteurs du territoire. Cette démarche permet de s'assurer que les points de vue des élus sont entendus et intégrés dans le PLUi, réduisant ainsi les risques de contestation lors du vote en conseil communautaire. De plus, cette démarche évite les blocages et permet

³⁹ La Toupie, [<https://www.toupie.org/Dictionnaire/Consensus.htm>, consulté le 28 juin 2024]

d'avancer plus sereinement vers l'application des décisions prises, en sachant que les points de désaccord ont été traités en amont.

Ensuite, le processus de consultation préalable s'est appuyé sur des réunions régulières entre les techniciens de la Communauté de Communes, les maires, et les adjoints des communes, permettant ainsi la co-construction du plan de zonage. Ces réunions ont joué un rôle clé dans l'élaboration du plan de zonage. Cela a permis qu'il soit à la fois techniquement pertinent et adapté aux réalités locales. Les techniciens de la Communauté de Communes ont apporté leur expertise sur plusieurs aspects : la réglementation en matière d'urbanisme, la connaissance des enjeux environnementaux, l'optimisation du foncier, et l'approche communautaire. Cette expertise a permis de s'assurer que le plan respecte les normes et donc ainsi, éviter des blocages lors de l'envoi du PLUi, notamment de la part des services de l'Etat, qui pourraient émettre un avis négatif.

Parallèlement, les élus communaux, c'est-à-dire les maires et leurs adjoints ont apporté leur connaissance des spécificités de leurs communes. En effet, leur point de vue est crucial puisqu'il permet d'adapter le plan de zonage aux particularités locales, qu'il s'agisse des personnes privées porteuses de projet sur la commune, de la demande en logement, des critères pour maintenir les services publics, etc. Les élus sont aussi les portes-paroles des attentes et des préoccupations de leurs administrés, ce qui garantit que le plan de zonage reflète bien les aspirations des habitants et les besoins du territoire. Cette co-construction entre techniciens et élus a permis d'élaborer un document de planification qui soit non seulement conforme aux exigences techniques, mais aussi en phase avec les enjeux locaux.

Pour conclure, cette recherche de consentement en amont du vote en conseil communautaire, couplée à une co-construction du plan de zonage, permet de renforcer l'efficacité et la légitimité des décisions prises. Elle favorise une meilleure acceptation des projets par les acteurs du territoire et assure une mise en œuvre plus fluide du PLUi. Dans une dernière partie, il est important de voir les résultats de ces concertations avec les maires, et sur l'application du ZAN dans les territoires.

Partie 3 : Enjeux de la mise en œuvre de l'objectif ZAN dans le territoire de la CC Neste Barousse

Dans cette dernière partie, sont présentés les résultats de la mise en œuvre de l'objectif ZAN sur le territoire de la Communauté de Communes Neste Barousse. La territorialisation du ZAN, et les règles qui encadrent celui-ci, sont tout d'abord abordées. Ensuite, l'intégration de cette territorialisation au sein des documents d'urbanisme de la CC Neste Barousse est expliquée. Enfin, suite aux rencontres avec les maires, divers éléments de critique sur l'application du ZAN en milieu rural montagnard sont remontés.

3.1. L'enjeu de la répartition de l'enveloppe foncière à l'échelon régional, la territorialisation du ZAN

Dans une première sous partie, il est important d'aborder la territorialisation du ZAN. En effet, la loi Climat et Résilience et ses décrets d'application prévoient que celui-ci doit être décliné dans les documents d'urbanisme. Pour le SRADDET, celui-ci doit territorialiser le ZAN, c'est-à-dire répartir l'enveloppe de consommation foncière qui lui est disponible entre les territoires la composant. Chaque région peut choisir le maillage territorial qu'elle trouve le plus pertinent. Pour la plupart, celui-ci correspond aux territoires ayant un SCoT ou si ces territoires n'en possèdent pas, à ceux possédant un PLU ou un PLUi. Suite au SRADDET, c'est le SCoT qui doit territorialiser le ZAN entre les différents territoires possédant un PLU ou PLUi. Enfin, pour les territoires possédant un PLUi, ceux-ci doivent territorialiser à l'échelon communal le ZAN.

Ainsi, cette déclinaison en entonnoir doit permettre aux élus régionaux de déterminer une enveloppe de consommation foncière pour chaque territoire. Si l'objectif ZAN correspond à une réduction de 50% de la consommation de l'espace pour la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021 à l'échelon national, au niveau des territoires, ce chiffre pourrait être plus ou moins élevé. De fait, avec les « projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt majeur », tous les SRADDET doivent déjà réduire de 54,5% leur consommation de l'espace. De plus, le SRADDET doit territorialiser le ZAN au niveau des territoires, qui peuvent avoir droit à la « garantie communale ». Cela entraîne donc une enveloppe qui est inférieure à une réduction de 50% de la consommation de l'espace, que le SRADDET doit tenir compte. Outre la garantie communale, le SRADDET doit aussi prendre en compte dans son enveloppe la « garantie trait de côte » mais aussi les « projets d'envergure régionale ». Ainsi, même sans prendre un arbitrage politique de répartition de l'enveloppe entre territoires, le SRADDET doit nécessairement territorialiser le ZAN pour prendre en compte les garanties communales et trait de côte ainsi que prévoir les projets d'envergure régionale, dans une enveloppe de réduction de consommation de 54,5%

Le SRADDET doit aussi arbitrer entre les territoires, afin de déterminer l'enveloppe restante de consommation de l'espace. Le décret d'application n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols prévoit 4 facteurs à partir duquel le

SRADDET peut territorialiser le ZAN⁴⁰. Ces critères sont l'équilibre du territoire, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux environnementaux, ainsi que le foncier déjà artificialisé déjà mobilisable.

Le premier critère permettant la territorialisation du ZAN est l'équilibre du territoire. Selon le décret d'application, l'équilibre du territoire doit tenir compte « des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment des communes rurales, ainsi que des particularités géographiques locales pour les communes littorales ». Ici, l'équilibre du territoire comprend la répartition de l'enveloppe entre les centres urbains, et les territoires ruraux, mais aussi en fonction leurs spécificités géographiques. Ce critère permet aux régions d'inclure dans leur réflexion l'égalité entre les territoires.

Le deuxième critère correspond aux dynamiques démographiques et économiques prévisibles. En effet, ce critère permet aux régions d'inclure dans leur réflexion les dynamiques démographiques durant les dernières décennies, et donc prévoir si le territoire va accueillir de nouveaux habitants ou non. Ainsi, un territoire rural n'accueillera pas autant d'habitant qu'une commune en périphérie d'un grand centre urbain. Il est donc nécessaire que cette commune puisse avoir droit à plus de consommation. Au niveau des dynamiques économiques prévisibles, cela correspond à l'attractivité économique d'un territoire. Ainsi, ce critère permet de prendre en compte les dynamiques existantes et futures en matière de démographie et d'activité économique.

Le troisième critère correspond aux enjeux environnementaux. Ce critère est détaillé dans le décret d'application comme la prise en compte des « enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ». En effet, dans des territoires ayant des enjeux écologiques importants, l'enveloppe de consommation peut être moindre pour ce territoire. De plus, dans un contexte où il est nécessaire de préserver les parcelles agricoles, naturelles et forestières, il est préférable de privilégier des territoires qui ont du foncier artificialisé mobilisable, que de l'extension sur ces espaces naturels, agricoles et forestiers.

Enfin, le dernier critère est la présence de foncier déjà artificialisé mobilisable. Le décret d'application précise que ce critère correspond au « potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, notamment par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ». En effet, comme cité dans les enjeux environnementaux, il est préférable de construire sur des parcelles qui sont ou ont déjà été construites. Ces espaces sont soit déjà artificialisés, soit du bâti à réutiliser ou rénover et disponible, ayant un impact moindre sur les terres.

Ces critères mettent donc en lumière des facteurs qui permettent de mieux territorialiser le ZAN. Outre ces critères, le décret du 27 novembre 2023 précise que les objectifs sont territorialement déclinés en « considérant les efforts de réduction déjà réalisés » et ajoute deux objectifs. Le premier correspond à « l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels ou, le cas échéant, la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte ». En effet, les territoires exposés au risque naturel inondation, ou recul du trait de côte, doivent avoir

⁴⁰ France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024

une enveloppe de consommation foncière plus élevée pour permettre de construire en dehors des zones inondables. Le second objectif correspond aux « enjeux de maintien et de développement des activités agricoles, notamment de création ou d'adaptation des exploitations. ». Cet objectif cible précisément les espaces agricoles à préserver. En effet, 80%⁴¹ de la consommation des ENAF se fait sur de l'espace agricole. C'est donc un enjeu prioritaire, notamment en termes de souveraineté alimentaire, mais aussi de revitalisation des territoires ruraux, pour permettre l'installation de nouveaux agriculteurs.

Ainsi, cela montre bien la complexité de la territorialisation au niveau du SRADDET. Au niveau du SRADDET Occitanie⁴², le choix de la territorialisation du SRADDET s'est axé sur une maille territoriale au niveau du SCoT. Elle a choisi 5 critères de territorialisation que sont avec comme critère le plus important les dynamiques économiques et démographiques, et ensuite le rééquilibrage territorial, la sensibilité environnementale, le potentiel de réinvestissement urbain et la consommation passée, sans prendre en compte le taux de logements vacants. Les variations de réduction de consommation de l'espace entre les territoires oscillent entre 40 % à 57 %.

Ainsi, la révision du SRADDET est toujours en cours d'élaboration et la Direction Départementale des Territoires des Hautes-Pyrénées a expliqué que si consensus avait été trouvé⁴³, le SRADDET aurait déjà été révisé. Ainsi, est mise en valeur la complexité pour les régions de territorialiser le ZAN au niveau du SRADDET. De plus les régions ont jusqu'au 22 novembre 2024 pour réviser leur SRADDET, sous peine de voir s'appliquer les 50% de réduction de la consommation de l'espace de façon non territorialisée. Ainsi, après avoir vu la territorialisation, en théorie et en pratique du SRADDET, il est important de voir comment le ZAN au sein du PLUi de la CC Neste Barousse.

⁴¹ Note d'analyse n°128 – web, page 3 : Calculs France Stratégie à partir des données Citepa (2021). Base de données Floreal.

⁴² France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024, P. 19 – Tableau 5

⁴³ Entretien avec les services de la DDT 65 du 2 juillet 2024

Processus de territorialisation des taux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au niveau infrarégional

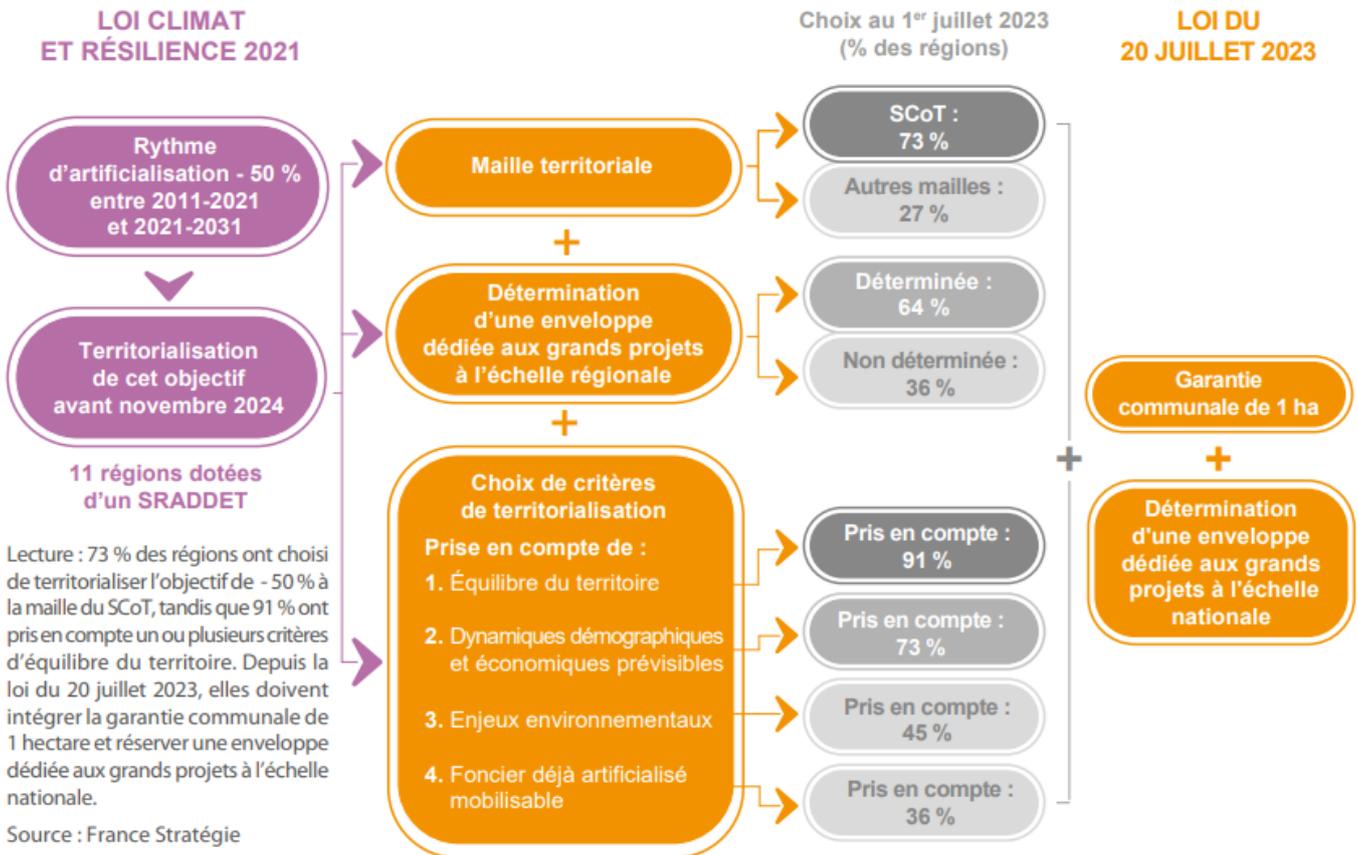


Figure 22 : Résumé du processus de territorialisation des ENAF à l'échelon régional – Source : France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024

Tableau 5 – Bilan des choix des régions avant les évolutions législatives (loi émanant du Sénat) et réglementaires (décrets)

	Maille de territorialisation	Critères de territorialisation	Pondération	Données utilisées	Amplitude variation entre territoires	Enveloppe projets d'intérêt régional	Prise en compte du taux de vacance des logements	Adoption en assemblée délibérante
Auvergne-Rhône-Alpes	SCoT	Pas de différenciation, excepté 1 ha en plus pour les communes en dotation de solidarité rurale et carencée SRU.	Non	Cerema	Non déterminé	Oui : projets d'intérêt régional et projets industriels	Non	Non
Bourgogne-Franche-Comté	Territoires de contrat (supra SCoT)	1) Efficacité passée 2) Dynamique future 3) Résilience eau et carbone 4) Rééquilibrage territorial	Non	Cerema	43 % à 58 %	Non	Oui	Non
Bretagne	SCoT	1) Niveau d'optimisation du foncier 2) Dynamiques démographiques prévisibles 3) Dynamiques économiques prévisibles 4) Effort passé en matière de sobriété foncière 5) Indice de ruralité 6) Effort de protection des espaces naturels 7) Maîtrise des risques et nuisances 8) Capacité d'accueil d'équipements et services	En faveur des efforts de sobriété, des dynamiques économiques et démographiques, du niveau d'optimisation du foncier et de l'indice de ruralité	Observatoire régional	29 % à 46 % selon les données de son observatoire, ce qui revient à - 50 % du flux observé par le Cerema au niveau régional	Oui : typologie de projets	Non	Oui en juin 2023
Centre-Val de Loire	SCoT	1) Armature territoriale 2) Foncier mobilisable 3) Dynamiques démographiques et économiques prévisibles 4) Part des réservoirs de biodiversité 5) Consommation passée	Non déterminé	Cerema	41 % à 61 %	Non	Oui	Non
Grand Est	SCoT	1) Besoins en logements 2) Emplois et réindustrialisation 3) Développement équipements et services 4) Ruralité	Non déterminé (objectif : proche de 50 %)	Observatoire régional	Non déterminé	Oui : projets industriels	Oui	Non
Hauts-de-France	SCoT	1) Potentiel foncier 2) Évolutions démographiques et emplois prévisibles 3) Biodiversité 4) Désenclavement des territoires ruraux	Non déterminé	Cerema (Observatoire régional en cours de construction)	Non déterminé	Oui : projets industriels	Non	Non
Normandie	SCoT, groupement de SCoT, EPCI...	1) Rétrospective de l'emploi salarié 2) Efficacité consommation passée 3) Conforter les centralités 4) Évolution démographique passée 5) Surfaces d'espaces naturels	En faveur de la dynamique de l'emploi, de l'efficacité passée, et des centralités	Observatoire régional	42 % à 62 %	Oui : zone portuaire, projet routier, relocalisation trait de côte, projets industriels, logistique	Non	Oui en mai 2023
Nouvelle-Aquitaine	SCoT regroupés en 5 profils de territoires	Rééquilibrage territorial vers les territoires à enjeux de revitalisation	Non	Observatoire régional	Fourchette du scénario avec la plus grande variation : 53 % à 58 %. Taux supérieurs à 50 % car l'enveloppe des projets d'intérêt régional est décomptée, à la différence des autres régions	Oui : projets d'infrastructures de transport et zone d'activité	Non	Non
Occitanie	SCoT	1) Dynamique économique et démographique 2) Rééquilibrage territorial 3) Sensibilité environnementale 4) Potentiel de réinvestissement urbain 5) Consommation passée	En faveur des dynamiques démographiques, économiques et du rééquilibrage territorial	Cerema	40 % à 57 %	Non déterminé	Non	Non
Pays de la Loire	SCoT	En cours d'élaboration. Réflexions autour de 4 critères : 1) Évolution des ménages 2) Évolution des emplois industriels 3) Évolution de la tache urbaine 4) Variation de l'efficacité foncière	Non déterminé	Cerema	Non déterminé. A demandé une dérogation pour un objectif intermédiaire à - 34 % pour la région	Oui	Oui	Non
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	SCoT	1) Typologie d'espace 2) Position dans l'armature urbaine régionale 3) Bonus pour les centralités des espaces ruraux et d'équilibre	Non déterminé	Cerema	45 % à 55 %	En cours de détermination	Non	Non

Source : France Stratégie

Figure 23 : Déclinaison du bilan des choix au niveau des régions – Source : France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024

3.2. L'intégration du ZAN dans le PLUi de la CC Neste Barousse : la territorialisation par le PADD et le plan de zonage

Dans cette deuxième sous partie, est abordé l'intégration du ZAN au sein du PLUi de la CC Neste Barousse. Cette intégration se fait au niveau du PADD (projet d'aménagement et de développement durable), et dans le plan de zonage.

3.2.1. Une intégration du ZAN dans le PADD, permettant une meilleure mesure de la consommation de l'espace projetée

Dans un premier temps, au niveau du PADD, celui-ci doit intégrer une version qui prend en compte la loi Climat et Résilience. En effet, il doit prévoir une réduction de 50% de la consommation de l'espace. Deux versions du PADD ont été écrites : une en 2019 et une en 2023 prenant en compte l'arrivée de la loi climat et résilience, sans prendre en compte la garantie communale. Cette dernière version a été approuvée en conseil communautaire à l'été 2023. Au sein du PADD, l'intégration du ZAN et de la loi Climat et Résilience s'est faite au niveau de trois objectifs : sur le logement, les services publics, et sur l'économie.

Tout d'abord, les objectifs de consommation foncière en matière de logement et de service public sont regroupés dans une même section du PADD. Au niveau démographique, le PADD de 2023 intègre un nouvel objectif démographique par rapport au PADD de 2019. Comme indiqué sur les figures 24 et 25, il réhausse la projection d'habitants d'une centaine d'habitants, passant d'entre 500 à 550 habitants supplémentaires sur 10 ans, à entre 600 à 650 habitants. Si le nombre de logements restent le même, la répartition entre densification et extension urbaine est revue. Par rapport au PADD de 2019, celui de 2023 prévoit 10 points de pourcentage en plus pour la densification au détriment de l'extension urbaine. Ce premier indicateur montre l'intégration de la loi climat et résilience en termes de densification urbaine.

Ensuite, c'est au niveau de la consommation de l'espace que l'orientation est changée. En effet, sans le ZAN, le PADD de 2019 se réfère aux objectifs du projet de SCoT Piémont des Pays des Nestes qui prévoit une réduction de la consommation de l'espace de 25 à 30% par rapport à la dernière décennie. La méthode de calcul du PADD de 2019 est différente aussi au niveau de la consommation observée, puisque celle-ci indique une consommation de 5 à 7 hectares par an sur la dernière décennie.

Ainsi, le PADD de 2023 intègre le ZAN et la Loi Climat et Résilience mais pas la garantie communale. Ainsi, l'objectif de réduction de la consommation de l'espace passe à 50% comme indique le ZAN. Ainsi, l'enveloppe disponible pour la décennie 2021 à 2030 équivaut donc à 38 hectares la Communauté de Communes Neste Barousse.

A partir de cette enveloppe on observe bien que la consommation de logements et services publique en extension sera donc de 2 à 3 hectares par an. Le reste de l'enveloppe des 38 hectares correspond à la surface prévue pour l'activité.

Objectifs démographique Neste-Barousse sur dix ans	
600 à 650 habitants supplémentaires environ	
Besoins en logements sur dix ans	
400 à 450 logements	
Répartition du potentiel de développement	
Potentiel en densification, opérations de renouvellement urbain et mobilisation de la vacance : 35% à 45% des logements	
Potentiel en extension urbaine : 55% à 65% des logements	
Objectif chiffré de modération de consommation d'espace	
<i>Consommation observée sur les dix dernières années (logements et équipements publics) :</i> Entre 3 et 4 ha/an environ	<i>Consommation projetée dans le PLUi (logements et équipements publics) :</i> Entre 2 et 3 ha/an environ

Ce développement urbain maîtrisé dans le temps et dans l'espace a également pour objectif de préserver les équilibres et la cohésion sociale du territoire.

Figure 24 : Objectifs démographiques, de logements et de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse validé en conseil communautaire – Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 23 mai 2023

Objectifs démographique Neste-Barousse sur dix ans	
500 à 550 habitants supplémentaires environ	
Besoins en logements sur dix ans	
400 à 450 logements	
Répartition du potentiel de développement	
Potentiel en densification, opérations de renouvellement urbain et mobilisation de la vacance : 25% à 35% des logements	
Potentiel en extension urbaine : 65% à 75% des logements	
Objectif chiffré de modération de consommation d'espace	
<i>Consommation observée sur les dix dernières années (logements et équipements publics) :</i> Entre 5 et 7 ha/an environ	<i>Consommation projetée dans le PLUi (logements et équipements publics) :</i> Entre 4 et 6 ha/an environ

Ce développement urbain est réfléchi notamment en cohérence avec l'orientation du SCoT en matière de production maximale de logements (365 logements maximaux sur les trois pôles et 680 sur les autres communes à horizon 20 ans) et la modération de consommation d'espace (réduction de l'ordre de 25 à 30% par rapport à la dernière décennie).

Figure 25 : Objectifs démographiques, de logements et de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse (version document de travail) - Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 26 avril 2019

Ensuite, le PADD intègre un objectif en termes de consommation de l'espace pour l'activité. En effet, la version du PADD de 2019 n'indiquait pas d'objectif chiffré en termes de consommation de l'espace pour l'activité, mais qu'il « vise une modération de la consommation d'espace, en cohérence avec les prescriptions du SCoT » (voir figure 26). Comme pour le logement et les équipements publics, on voit que la version de 2019 ne se référençait qu'au SCoT en matière de consommation de l'espace.

3.1 STRUCTURER ET DEVELOPPER LES POLARITES ECONOMIQUES DU TERRITOIRE ET L'OFFRE COMMERCIALE ET ARTISANALE

La Communauté de communes souhaite conforter et développer les principaux pôles économiques du territoire (Saint-Laurent-de-Neste, Loures-Barousse, ZAE de Barousse à Saléchan, Mauléon-Barousse). Il s'agit, dans ces secteurs, d'optimiser le foncier économique dans les zones d'activités existantes et en adaptant les superficies ouvertes aux besoins réels des entreprises.

L'accueil de nouvelles entreprises se fera également à proximité des axes de déplacement stratégiques du territoire (A64, RD817, RD825) ou ponctuellement dans les centres-bourgs dans le cadre d'activités compatibles avec l'habitat.

Les activités artisanales et industrielles s'implanteront de façon préférentielle dans les zones d'activités. L'armature commerciale du territoire sera renforcée en privilégiant le maintien et le développement des commerces dans les centres-bourgs.

Le développement économique permettra dans certains secteurs d'assurer la multifonctionnalité des zones d'habitat en autorisant les activités compatibles avec l'habitat (activités artisanales non nuisantes, établissements d'accueil des personnes dépendantes).

Le développement économique vise une modération de la consommation d'espace, en cohérence avec les prescriptions du SCoT.

La structuration de l'offre économique du territoire Neste-Barousse se traduira en outre par une bonne desserte routière, un accès aux services et équipements nécessaires (desserte numérique), une intégration architecturale et paysagère.

Figure 26 : Objectifs économiques en termes de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse (version document de travail) – Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 26 avril 2019

Avec la version de 2023, approuvé en conseil communautaire, on observe l'apparition d'un objectif chiffré. En effet, le PADD cible un objectif de consommation sur 10 ans, comme pour le logement et les équipements publics, qui se situent entre 6 à 8 ha (voir figure 27).

3.1 STRUCTURER ET DEVELOPPER LES POLARITES ECONOMIQUES DU TERRITOIRE ET L'OFFRE COMMERCIALE ET ARTISANALE

La Communauté de communes souhaite conforter et développer les principaux pôles économiques du territoire (Saint-Laurent-de-Neste, Loures-Barousse, ZAE de Barousse à Saléchan, Mauléon-Barousse). Il s'agit, dans ces secteurs, d'optimiser le foncier économique dans les zones d'activités existantes et en adaptant les superficies ouvertes aux besoins réels des entreprises.

L'accueil de nouvelles entreprises se fera également à proximité des axes de déplacement stratégiques du territoire (A64, RD817, RD825) ou ponctuellement dans les centres-bourgs dans le cadre d'activités compatibles avec l'habitat.

Les activités artisanales et industrielles s'implanteront de façon préférentielle dans les zones d'activités.

L'armature commerciale du territoire sera renforcée en privilégiant le maintien et le développement des commerces dans les centres-bourgs.

Le développement économique permettra dans certains secteurs d'assurer la multifonctionnalité des zones d'habitat en autorisant les activités compatibles avec l'habitat (activités artisanales non nuisantes, établissements d'accueil des personnes dépendantes).

Le développement économique vise une modération de la consommation d'espace, avec un objectif de consommation d'espace sur 10 ans de l'ordre de 6 à 8 ha.

La structuration de l'offre économique du territoire Neste-Barousse se traduira en outre par une bonne desserte routière, un accès aux services et équipements nécessaires (desserte numérique), une intégration architecturale et paysagère.

Figure 27 : Objectifs économiques en termes de consommation de l'espace du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse validé en conseil communautaire – Source : Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 23 mai 2023

Ici l'intégration de la loi Climat et Résilience, et plus précisément du ZAN au sein du PADD du PLUi de la CC Neste Barousse est constatée, notamment au travers de la comparaison entre la version de 2019 et 2023 du PADD. Si celui-ci n'intègre pas encore la garantie communale, ni ne territorialise, elle est dans les faits appliquée au travers des plans de zonages.

3.2.2. Les plans de zonages comme outils de territorialisation du ZAN et de la garantie communale

Dans un second temps, il est important de noter que les plans de zonages sont un outil permettant de territorialiser le ZAN et la garantie communale. En effet, suite au décret sur la garantie communale, la CC Neste Barousse connaît une évolution de son enveloppe de consommation foncière, qui passe à 43 hectares pour la décennie 2021-2031. Afin de répartir cette enveloppe entre les différentes communes et les projets intercommunaux, il a été nécessaire pour la CC Neste Barousse de territorialiser à partir de plusieurs critères, comme pour le SRADDET. L'enveloppe foncière destinée aux communes concerne majoritairement l'habitat, puisque l'économie est une compétence intercommunale, détenue par la CC Neste Barousse. Pour l'habitat, le PLUi reprend les anciens chiffres du SCoT Piémont Pays des Nestes. Ainsi, le chiffre de référence est celui de 1000 à 1200 mètres carré de consommation foncière pour un logements. C'est ce qui permet d'obtenir l'enveloppe attribuée aux communes.

Tout d'abord, le premier critère pour la CC Neste Barousse a été la proximité avec les services. En effet, dans un territoire rural et montagnard comme la CC Neste Barousse, les temps de trajets sont allongés en voiture. De plus, le territoire étant vieillissant, il est donc préférable de loger les nouveaux habitants près des services existants plutôt qu'à distance de ces derniers.

Ensuite, afin de déterminer l'enveloppe de consommation que peut avoir une commune, a aussi été pris en compte, la démographie de la commune. Cela veut dire que le nombre d'habitants est pris en compte, mais aussi la trajectoire démographique des dix dernières années, et les projections démographiques. Si une commune a accueilli peu d'habitants durant la dernière décennie, elle aura donc moins d'enveloppe de consommation foncière disponible.

Outre la démographie, le logement est aussi pris en compte. En effet, le bureau d'étude a déterminé en lien avec la CC Neste Barousse un besoin en logement pour chaque commune, qui se base sur les projections du PADD. Ces projections en logements permettent une déclinaison des trajectoires démographique en logements, qui est ensuite déclinée en fonction de si les logements seront en extension urbaine ou s'ils seront en densification. Par densification, cela correspond soit de la réhabilitation de logements vacants, soit du comblement de dents creuses, soit de la division parcellaire. Ainsi, deux communes ayant pour objectif d'accueillir dix habitants, et ayant un besoin en logement de quatre, peuvent avoir droit à une enveloppe différente de consommation foncière.

Ainsi, en lien avec le critère cité précédemment, a été pris en compte la consommation depuis 2021 pour définir si la commune a commencé à consommer son enveloppe de consommation de l'espace. En effet, le ZAN est comptabilisé à partir pour la décennie 2021-2031. Afin de respecter l'enveloppe de 43 hectares attribués pour cette décennie, il est nécessaire pour la CC Neste Barousse d'identifier les communes qui ont déjà consommé de l'espace avant l'approbation du PLUi. Pour cela, il est nécessaire d'utiliser les fichiers fonciers. Si une commune a déjà commencé à consommer son enveloppe de consommation foncière, alors son enveloppe sera réduite dans le PLUi.

Enfin d'autres critères sont pris en compte pour ajuster l'enveloppe de consommation foncière comme les projets portés la commune, en matière d'habitat mais aussi en matière de tourisme, ou autres (comme les panneaux photovoltaïques). De plus, la CC Neste Barousse étant un territoire montagnard, sur certaines communes, il est très compliqué pour elles de consommer de l'espace dû à la topographie. Ainsi, certaines communes proches de communes qui ne peuvent peu ou pas consommer comme Cazarilh, peuvent recevoir plus de surfaces à consommer.

Pour mieux identifier la forme que peut prendre les critères de logements et de densification, voici un exemple de tableau illustrant les projections en logement pour la commune de Bertren. Ce tableau indique le besoin en logements sur dix ans, décliné en deux sections : le potentiel de densification et l'extension urbaine. Le potentiel de densification correspond au potentiel en réhabilitation de vacant à partir d'études qui ont été menées par le Bureau d'études en charge du PLUi. La surface disponible en dents creuses, comptabilise l'ensemble des surfaces dans la tâche urbaine où il n'y a pas de bâti. Un potentiel est calculé à partir de cette surface. Pour Bertren, ce potentiel est de deux logements. Enfin, est indiqué le potentiel en divisions parcellaires, qui est nul pour Bertren. Ainsi, comme le besoin en logements sur dix ans peut être comblé par la densification, la projection en extension urbaine pour les logements est nulle.

Bilan du scénario retenu dans le PLUi

Besoins en logements sur 10 ans	Potentiel de densification				Extension urbaine		
	Potentiel en réhabilitation du vacant	Surface disponible dents creuses	Potentiel en comblement de dents creuses	Potentiel en divisions parcellaires*	Besoin de logements	Densité projetée	Foncier nécessaire à vocation d'habitation (ha)
4 logts	2 logts	1.91 ha	2 logts	0 logts	- logts	7 logts/ha	-
<i>Consommation d'espace 2008-2017 (ha) pour l'habitat à titre informatif :</i>							0.56

* de par l'absence d'outils incitatifs, on considère que 1 logt / 4 est réalisé par division parcellaire

Figure 28 : Tableau du Bilan du scénario retenu dans le PLUi pour Bertren – Source : Artélia, CCNB, - 2019

Pour conclure, la territorialisation est aussi essentielle pour appliquer le ZAN. Le PLUi permet par son PADD et par son plan de zonage de rendre opérationnel l'application du ZAN. Cependant, il est important d'observer que suite aux rencontres avec les maires, plusieurs éléments de retours ont été donnés, notamment sur la complexité du dispositif ZAN, et du manque d'ingénierie sur le territoire de la CC Neste Barousse.

3.3. Le retour des concertations avec les maires de la CC Neste Barousse, une approche complexe du dispositif

Une dernière partie présente les retours des concertations avec les maires de la CC Neste Barousse. En effet, il est apparu lors de ces concertations que d'une part, le dispositif ZAN pouvait susciter l'incompréhension de la part de certains maires. D'autre part, il apparaît aussi que les très petites communes font face à un manque de ressources techniques, qui complexifie l'application de l'objectif ZAN. Cependant, ce manque de ressources techniques tend à être diminué par la présence d'une ingénierie à l'échelle supra communale.

3.3.1. Le dispositif ZAN suscite l'incompréhension de certains maires face à la nécessité de prévoir une réduction de la consommation de l'espace

Lors des entretiens avec les communes, les maires ont fait part à de nombreuses reprises de leur incompréhension de l'objectif ZAN. En effet, pour eux l'objectif de réduction de consommation de l'espace apparaît détaché de leur réalité, qui est très opérationnel, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ils évoquent le fait que dans leur territoire, la nature est encore fortement présente et qu'elle n'est pas menacée par la construction. C'est le cas notamment dans les très petites communes qui connaissent une ou deux constructions par décennie. Cela est mêlé aussi par un sentiment d'être délaissé par rapport aux grandes villes qui, pour certains élus, restent prioritaires en termes de consommation de l'espace. Ils perçoivent la restriction de la consommation comme une démarche comptable qui empêche leur commune de se développer, qui limite fortement la construction de maison. Ce sentiment est expliqué par Eric Charmes à l'association des maires ruraux de France⁴⁴ : « *Le ZAN n'avantage pas de la même manière toutes les communes. [...] Le dispositif ZAN est plus problématique dans les villages : il y a certes une demande pour des appartements à louer mais elle est faible. Le moteur de l'installation à la campagne c'est l'achat d'une maison. Le ZAN remet en cause le modèle de développement des communes rurales fondé sur l'habitat individuel et le foncier pas cher.* »

Ce propos est à nuancer puisque beaucoup considèrent que la réduction de la consommation de l'espace est aussi une nécessité, ou pour d'autres, suscite de l'indifférence quant à son application.

Ensuite, pour plusieurs maires de très petites communes, comptant moins d'une centaine d'habitants, le dispositif ZAN, qui restreint l'enveloppe foncière par commune, force les maires à choisir entre leurs administrés. En effet, dans le cadre de l'élaboration du plan de zonage du PLUi, plusieurs maires ont fait part de leur inquiétude car en planifiant et en sélectionnant des parcelles à ouvrir à l'urbanisation, ils empêchent d'autres habitants de la commune de construire. Car dans les très petites communes, les quelques habitants sont aussi les propriétaires de la plupart des parcelles. Ainsi, pour les maires, le dispositif ZAN, par sa déclinaison dans le PLUi, remet en cause l'intérêt général.

Enfin, ces deux facteurs sont aussi liés à la complexité de la déclinaison de l'objectif ZAN. En effet, lors des rencontres avec les maires, il a été difficile d'expliquer de la démarche du PLUi et de l'intégration de l'objectif ZAN et de la garantie communale en son sein.

⁴⁴ PAROLE À ÉRIC CHARMES / ZAN : la règle du chiffre prend le pas sur le reste des enjeux. (2023, 20 décembre). Association des Maires Ruraux de France. <https://www.amrf.fr/2023/12/20/parole-a-eric-charmes-zan-la-regle-du-chiffre-prend-le-pas-sur-le-reste-des-enjeux/>

Avec la réduction de 50% prévu par l'objectif ZAN sur la décennie 2021 à 2031 par rapport à la décennie 2011 à 2021, l'application de la garantie communale qui permet à toutes les communes d'avoir droit à construire d'au moins 1 hectare, si elles sont dans le cadre d'un document d'urbanisme intercommunale, avec la territorialisation de l'objectif dans le SRADDET puis le PLUi, l'utilisation des fichiers fonciers pour la décennie actuel et à partir de 2031, l'OCSGE, il a été compliqué d'expliquer et pour les maires de bien cerner tous les tenants de l'objectif du fait de sa technicité.

Ainsi, si l'objectif ZAN fait face à des réserves de la part de certains maires de la CC Neste Barousse, il faut aussi noter que le territoire comprend beaucoup de très petites communes, dépourvu en ingénierie, qui accentue la complexité d'application de l'objectif ZAN.

3.3.2. Le ZAN, un objectif technique dans son application, et qui fait face un manque d'ingénierie dans les territoires ruraux et montagnards

Ensuite, il est important d'observer que les maires des très petites communes (qui représentent la moitié des communes de la CC Neste Barousse) font face à des difficultés, du fait du manque d'ingénierie au niveau communal, qui tend à se réduire avec les instances supra communales.

Tout d'abord, les très petites communes de moins de 100 habitants font face à un manque de ressources financières et techniques. Comme l'explique Grison JB⁴⁵, « en milieu rural, plus la commune est de petite taille, plus le maire est susceptible de se retrouver isolé dans ses démarches, le nombre d'adjoints étant réduit et leurs indemnités minimales ». On retrouve cela dans ces très petites communes sur le territoire de la Neste Barousse. De plus, ces maires ont très souvent une autre activité en parallèle (agriculteur par exemple) ou sont à la retraite.

Ce manque de ressources est aussi imbriqué aux poids des actions contraintes pour les maires pour reprendre le terme de Grison JB⁴⁶. En effet, une grande partie de leur temps est consacrée aux actions courantes, c'est-à-dire des lieux publics comme la voirie, les bâtiments publics, les réseaux, et à l'application de normes imposées par la sphère gouvernementale. Ici, il s'agit principalement de l'assainissement, des dispositifs de sécurité incendie, de la protection des captages d'eau. De fait, les élus des très petites communes sont donc contraints par les ressources, technique et financière, mais aussi par le poids des affaires courantes du quotidien dans la gestion des mairies.

Cependant, depuis une décennie, il est important d'observer que plusieurs démarches ont été mis en place pour pallier à ce manque et aux difficultés rencontrés par les très petites communes rurales. En effet, au niveau supra-communale, on observe l'arrivée d'une ingénierie au niveau intercommunale, avec le recrutement de personnel en charge du développement territorial, mais aussi l'appel à des bureaux d'études pour accéder à de l'ingénierie sur des projets spécifiques comme le PLUi, l'étude de stratégie foncière, l'étude de plan de paysage. L'intercommunalité reste tout de même fragile car elle manque de ressources financières (budget de 6 millions d'euros pour l'année 2022⁴⁷). C'est pourquoi, un autre acteur supra-communale intervient aussi dans cette aide aux très petites communes, par le biais de financement à l'intercommunalité. En effet, pour la CC Neste Barousse, la DDT 65 a contribué au financement du Bureau d'études Artelia. Elle a aussi conseillé à la CC d'aller chercher des financements, notamment dans le cadre de l'étude de plan paysage, comme l'explique Lydie Fourcade lors des échanges autour du PLUi :

« Donc au global, on est à 258 000 hors taxes (pour le PLUi), et ça fait 310 000 € TTC. Et on a aidé à peu près à 50% par les services de l'Etat. Tout confondu. En fait, la DDT nous

⁴⁵ Jean-Baptiste Grison, « Ressources locales et développement territorial dans les très petites communes : un potentiel en question », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 88/1 | 2013, consulté le 09 septembre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8963> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8963>

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Le budget 2022 - Communauté de communes Neste Barousse. (s. d.). Communauté de communes Neste Barousse. <https://neste-barousse.fr/cc-neste-barousse/votre-communaute/comment-fonctionnons-nous/le-budget-2022/#:~:text=-%201%20349%20422%20euros%20de,bâtiments.%20travaux%20d'infrastructure...>

*accompagne par le biais de la DGD, c'est la dotation générale de développement. Et après on a fait un appel à projet du ministère : on a eu un peu du département, et un peu du DETR. »*⁴⁸

D'autres acteurs apportent aussi un soutien technique aux très petites communes, comme le PÉTR du Pays des Nestes, ou l'EPF qui permet aux maires de porter des projets de renouvellement urbain, par la maîtrise du foncier

Pour conclure, l'objectif ZAN remet donc en cause le mode de développement des petites communes, basé sur la création d'habitat individuel. Dans des territoires comme la CC Neste Barousse, certains maires font part de leur inquiétude quant à l'application du dispositif. Aussi, il est important de souligner que les très petites communes de moins de 100 habitants, dont la CC Neste Barousse est composée de moitié, ont des difficultés à avoir l'ingénierie afin de mettre en place ce dispositif. Les instances supra communales, comme les intercommunalités, les services de l'État et autres acteurs tendent à pallier à ce manque. A la suite de ces rencontres avec les maires de la CC Neste Barousse, l'enveloppe des 43 hectares dont dispose le territoire, avec la garantie communale, reste très restrictif, et est à la limite d'être dépassé, en additionnant l'artificialisation passée depuis 2021, les projets communaux, et les projets intercommunaux, qui concernent surtout de l'activité économique. Cependant, la perspective de l'interdiction de toute nouvelle autorisation d'urbanisme si le document d'urbanisme intercommunale n'est pas établi avant le 1^{er} janvier 2027, restreint les élus et les forcent à devoir avancer. De plus, l'échec du SCoT reste dans les esprits, du fait du temps et de l'argent qui a été dépensé sans que le document voie le jour.

⁴⁸ Annexe 1 : Entretien du 30 juillet 2024 – Lydie Fourcade, technicienne à la CC Neste Barousse

Conclusion

Pour conclure, la question posée était de savoir quels sont les enjeux de la mise en place du dispositif ZAN pour un territoire rural montagnard. Il a été mis en évidence que, d'une part, le territoire de la CC Neste Barousse présente des enjeux spécifiques, notamment en matière d'environnement et de paysages à préserver, de démographie avec une population vieillissante, de mobilité face à la problématique de la place de la voiture, ainsi que d'économie, avec une activité encore centrée autour de l'agriculture, de l'industrie et des services. Ces enjeux, propres au territoire de la CC Neste Barousse, sont intégrés à l'élaboration du PLUi et au dispositif ZAN, qui vise à réduire la consommation d'espace pour atteindre une zéro artificialisation nette d'ici 2050.

En effet, la loi Climat et Résilience s'inscrit dans un ensemble de règles promues à l'échelle nationale, impactant les dynamiques locales, ce qui a retardé l'élaboration du PLUi (par exemple, les fusions de communautés de communes dans le cadre de la loi NOTRe). De plus, le dispositif ZAN est accompagné d'outils de mesure tels que les fichiers fonciers et l'OCSGE, et la loi prévoit que ce dispositif soit territorialement intégré dans tous les documents d'urbanisme.

Tout cela entraîne donc un changement dans l'élaboration du PLUi de la CC Neste Barousse, avec l'introduction de la garantie communale, contexte dans lequel s'inscrivent ce stage et ce mémoire. Il a été nécessaire pour la CC Neste Barousse de consulter de nouveau les maires, à travers des concertations basées sur le consensus. Suite à ces rencontres, il est apparu que certains maires se sentaient défavorisés par l'application du dispositif ZAN, notamment parce qu'ils ne comprenaient pas la nécessité de réduire la consommation d'espace dans leur territoire. De plus, en raison de la complexité technique du dispositif ZAN et du manque d'ingénierie dans les très petites communes (moins de 100 habitants), qui représentent la moitié des communes de la CC Neste Barousse, son application est plus difficile. Cependant, cela est en partie compensé par l'apport d'ingénierie et de ressources financières à l'échelle supra-communale.

Ainsi, la mise en œuvre du dispositif ZAN pose des enjeux importants pour les territoires ruraux et montagnards, et les moyens semblent parfois insuffisants face à l'encadrement nécessaire pour ces communes et aux échéances imposées par la loi, qui exige que les PLU(i) intègrent le ZAN avant 2027.

Bibliographie

Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise, juillet 2020, 8 questions pour décrypter l'objectif de "zéro artificialisation nette" [<https://www.auran.org/dossiers/8-questions-pour-decrypter-lobjectif-de-zero-artificialisation-nette>, consulté le 6 mars 2023]

AMAROUCHE M. et CHARMES E., « L'Ouest lyonnais et la lutte contre l'étalement urbain. Le « village densifié » comme compromis entre une politique nationale et des intérêts locaux », *Géoconfluences*, octobre 2019.

Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 23 mai 2023

Artélia, CCNB, « Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Communauté de communes Neste-Barousse, Projet d'Aménagement et de Développement Durables », version provisoire du 26 avril 2019

Baccaïni, B., & Sémécurbe, F. (2009). La croissance périurbaine depuis 45 ans, Extension et densification. *Insee Première*, (1240).

CAILLE, P (2023). L'influence de l'intérêt général dans la maîtrise foncière des personnes publiques. *Administration*, 2023/4 N° 280. pp. 34-35. <https://doi-org.ressources-electroniques.univ-lille.fr/10.3917/admi.280.0034>.

CHAMBORD O., « L'aménagement post loi ELAN », *Droit et Ville*, 2019/2 (N° 88), p. 257-274.

Diagnostic du Plan de Paysage de la CC Neste Barousse, Arts des villes et des champs, Ateliers Paysages Graziella Barsacq, Pivadis et CC Neste Barousse, Novembre 2020

Dossier Complet, France, Juin 2024, Insee.

[<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=FRANCE-1>, consulté le 28 juin 2024]

Dossier Complet, Intercommunalité - Métropole de CC Neste Barousse, Juin 2024, Insee.

[<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200070829>, consulté le 28 juin 2024]

France Stratégie, 23 juillet 2019, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, [<https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protger-sols> , consulté le 6 mars 2023]

France Stratégie, Note d'analyse n°128 : « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser ? », février 2024

France Stratégie, Note d'analyse n°129 : « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », février 2024

Gaugry, A., & Bénet, J. (2023, 4 décembre). *Territorialisation du ZAN*. L'Institut Paris Region. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/territorialisation-du-zan/>

Installer son entreprise, CCNB [<https://neste-barousse.fr/cc-neste-barousse/entreprendre-travailler/installer-son-entreprise/>, consulté le 15 juillet 2024]

Interview de SORIANO, S (2023). « La carte est un outil indispensable pour relever les nouveaux défis du foncier » Administration, 2023/4 N° 280. pp. 25-27. <https://doi-org.ressources-electroniques.univ-lille.fr/10.3917/admi.280.0025>.

Jean-Baptiste Grison, « Ressources locales et développement territorial dans les très petites communes : un potentiel en question », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 88/1 | 2013, consulté le 09 septembre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8963> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8963>

L'occupation du sol à la loupe avec l'OCS GE. (2019, 17 octobre).

Cerema. [https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/newsletters/signature-69-artificialisation-sols-sa-mesure/occupation-du-sol-loupe-ocs-ge#:~:text=L'OCS%20GE%20est%20une%20base%20de%20données%20vectorielle%20grande,du%20sol%20\(17%20postes\)](https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/newsletters/signature-69-artificialisation-sols-sa-mesure/occupation-du-sol-loupe-ocs-ge#:~:text=L'OCS%20GE%20est%20une%20base%20de%20données%20vectorielle%20grande,du%20sol%20(17%20postes))

La Toupie, [<https://www.toupie.org/Dictionnaire/Consensus.htm>, consulté le 28 juin 2024]

Lambert, ZAN (Zéro Artificialisation Nette) - Cadre réglementaire, concepts et définitions, 23 novembre 2022. [<https://shs.hal.science/halshs-03868480/document>, consulté le 28 avril 2023]

Le budget 2022 - Communauté de communes Neste Barousse. (s. d.). Communauté de communes Neste Barousse. <https://neste-barousse.fr/cc-neste-barousse/votre-communaute/comment-fonctionnons-nous/le-budget-2022/#:~:text=%201%20349%20422%20euros%20de,bâtiments,%20travaux%20d'infrastructure...>

Lenormand, A. (2023, 28 novembre). *Territorialisation du ZAN : les régions commencent à décliner leurs stratégies.* Banque des Territoires. <https://www.banquedesterritoires.fr/territorialisation-du-zan-les-regions-commencent-decliner-leurs-strategies>

Les déterminants de la consommation d'espaces d'après les fichiers fonciers. Période 2009-2019. Chiffres au 1er janvier 2019, Cerema, [https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V7_2009-2019.pdf, consulté le 28 avril 2023]

Martal E. et Méloux S., 10 EPCI couvrent le département des Hautes-Pyrénées, Insee Flash Occitanie, 20/12/2017

MASQUELIER, F (2023). Urbanisme : le maire entre le marteau et l'enclume. Administration, 2023/4 N° 280. pp. 45-47. <https://doi-org.ressources-electroniques.univ-lille.fr/10.3917/admi.280.0045>.

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, 29 septembre 2021, [<https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>, consulté le 6 mars 2023]

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Zéro Artificialisation Nette, « Guide synthétique », version du 27 novembre 2023

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Zéro Artificialisation Nette, « Fascicule 1 : Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols », version du 27 novembre 2023

Ministère de la Transition écologique, « Le Plan biodiversité du 4 juillet 2018 pour la France métropolitaine et l'outre-mer », 4 juillet 2018

[https://biodiversite.gouv.fr/sites/default/files/2019-04/19029_4pages_Plan-biodiversite_web_PaP.pdf, consulté le 10/07/2024]

Mise en œuvre du ZAN : les trois décrets sont parus. (2023, 7 décembre). Intercommunalités de France. <https://www.intercommunalites.fr/actualite/mise-en-oeuvre-du-zan-les-trois-decrets-sont-parus/>

Mission d'élaboration du schéma de développement touristique et de loisirs pour le territoire Neste Barousse, Etude stratégique, touristique-économique, organisationnelle, juridique, Juin 2024, Dia Themis et Maître Christian Gosseaume

Note d'analyse n°128 – web, page 3 : Calculs France Stratégie à partir des données Citepa (2021). Base de données Floreal.

Occupation du sol à grande échelle (OCS GE). (s. d.). Portail de l'artificialisation des sols. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/ocs-ge>

PAROLE À ÉRIC CHARMES / ZAN : la règle du chiffre prend le pas sur le reste des enjeux. (2023, 20 décembre). Association des Maires Ruraux de France. <https://www.amrf.fr/2023/12/20/parole-a-eric-charmes-zan-la-regle-du-chiffre-prend-le-pas-sur-le-reste-des-enjeux/>

Trajectoire ZAN : du cadre légal aux outils pour agir et changer de modèle d'aménagement. (2024, 5 février). AUAT. <https://www.aua-toulouse.org/trajectoire-zan-du-cadre-legal-aux-outils-pour-agir-et-changer-de-modele-damenagement/>

Une concentration des espaces gagnants de la croissance dans les grands pôles urbains et leurs couronnes au cours de la dernière décennie. (2021). Observatoire des territoires. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2021-2022-rapport-cahier-1-demo-chap-02-06-une-concentration-des-espaces-gagnants-de-la>

ZAN : les trois décrets d'application sont enfin publiés. (2023, 30 novembre). APVF Petites Villes de France. <https://www.apvf.asso.fr/2023/11/30/zan-les-trois-decrets-dapplication-sont-enfin-publies/>

Annexes

Annexe 1 : Entretien du 30 juillet 2024 – Lydie Fourcade, technicienne à la CC Neste Barousse

Démarche de l'entretien :

Objectif de l'entretien : Connaître l'historique de l'élaboration du SCoT, du PLUi et les interactions entre les lois votées au niveau national sur l'avancé de ces documents, notamment la loi NOTRe (fusion des CC) et la loi Climat et Résilience (ZAN, étude de stratégie foncière).

Type d'entretien : Semi directif, laisser la place à l'enquêté de raconter l'historique de la CC, Besoin de préciser

Protocole de l'entretien :

Thématiques de l'entretien	Questions déclinées
Historique du SCoT du Piémont du Pays des Neste	Quels ont été les dates de commencement des travaux officiels sur le SCOT ?
	Quel a été la date officielle qui acte le début du SCoT ?
	Quels ont été les EPCI parties prenantes du SCoT ?
	Quel a été la date de l'avis défavorable du SCoT, les raisons données par les services de l'Etat et quels ont été les conclusions données suite à cet avis ?
Historique du PLUi	Quels ont été les dates de commencement des travaux officiels sur le PLUi ?
	Quel a été la date officielle qui acte le début du PLUi ?
Lien entre échelon local et national – Impact des lois sur la CC Neste Barousse	Quand a eu lieu la fusion entre les communautés de communes et quels ont été les impacts sur l'avancé du PLUi et SCoT ?
	Avec l'arrivée de la Loi Climat et Résilience, quels ont été l'impact sur l'avancé du PLUi et du SCoT ?
Historique du Plan de Paysage	Combien de temps a duré le Plan de Paysage et quel est son impact dans le PLUi ?

Justification du traitement de l'entretien : Comme c'est l'entretien est semi directif, certaines parties de l'entretien, moins intéressante, n'ont pas été retranscrites. Par exemple l'enquêtée évoque son évolution de poste au sein de la CC.

Retranscription de l'entretien :

Explication du contexte dans lequel s'inscrit l'entretien dans le mémoire

Thomas L. : Quel a été la date de commencement du SCoT ?

Lydie F. : Je pense que c'est 2014. Est-ce que vous savez le périmètre ?

Thomas L. : Oui ça allait être ma prochaine question, je voulais savoir les acteurs parties prenantes.

Lydie F. : Alors 2014, on était avant fusion. Donc le périmètre ça prend la Communauté de Communes Neste Barousse actuel, qui est composé de deux anciennes communautés de communes. Et l'autre c'est la Communauté de communes Plateau des Lannemezan actuel, qui elle est composée de trois ex Communauté de Communes. Donc on était cinq. C'est le SCoT Piémont, on l'avait appelé. On a été accompagné par le Bureau d'étude Citadia.

Thomas L. : Ok et, à quel moment a-t-il eu des votes pour approuver l'avancement du SCoT ? Notamment le rapport de présentation etc ?

Lydie F. : Les premiers échanges ont eu lieu en 2014 avec les maires pour déjà, avoir la décision de faire un SCoT. Et après, il y a eu toute la rédaction du cahier des charges, de l'appel d'offre, l'analyse des offres. Et donc le Bureau d'études a commencé en 2016, mais le projet de SCoT a commencé en 2014. A l'époque, le SCoT a été porté par le Syndicat Mixte du Plateau de Lannemezan, qui est une autre instance que la Communauté de Communes. Et qui était composé de toutes ces communautés de communes, et c'est ce syndicat qui a porté le SCoT. Mais, ce syndicat n'avait qu'un seul employé. Techniquement, au niveau du personnel, il ne pouvait pas le faire tout seul. Donc l'élaboration du SCoT a été déléguée au PETR. Et c'est donc un agent du PETR qui a animé le SCoT au départ. Vers la fin, ce qui s'est passé, c'est que je ne sais plus pourquoi ce syndicat mixte avait été créé, mais il y avait eu le souhait des élus de mutualiser un poste d'agent informatique, au milieu des années 2010. [...] Cette personne est partie, et donc il n'y avait plus d'employé au Syndicat. Et comme au même moment il y a le PETR qui s'est mis en place. Donc c'est la DGS de la commune de la Barthe qui a fait l'intérimaire pour la fin du dossier. [...]

2016 correspond donc à l'année où il y a eu la réunion de démarrage. [...] Dans le SCOT, il y avait un PADD et un DOO qui était optionnel, avec un DACC. Il y avait aussi l'évaluation environnementale. [...] Alors je ne sais pas comment on est arrivé à un SCoT, mais je pense qu'il a été impulsé par les services de l'état. Parceque, sur les réunions que j'ai suivi à partir de 2017, ce que j'ai vu, je n'ai pas vu un élu qui porte le flambeau du SCoT avec un objectif assuré et assumé. [...] A plusieurs moments, le Bureau d'études a proposé de convier les services de l'Etat, à moitié projet. Mais ça n'a pas été accepté. Et nous les techniciens, tenaient

aussi ce discours-là. Et à un moment donné, on n'a pas la connaissance fine de certaines choses, notamment de l'aspect juridique et de l'attendu des services de l'Etat. A la fin ce sont les services de l'Etat qui tranchent. Si on avait pu avoir leurs avis, et faire des ajustements sans autant dire oui à tout. Ça aurait pu permettre aux élus de dire, on est face à cette réalité-là. Ça permet d'avoir un échange et de construire. Mais ça n'a été fait, ça n'a pas été accepté par les élus. Donc les services de l'état sont venus pour les réunions PPA (Personnes Publics Associés). Et quand on est en réunion de PPA, on est déjà tard dans la procédure. On est entre la phase avancé plus plus de l'élaboration, et on n'est pas encore au dépôt. On est dans cet entre-deux de porter à connaissance mais aussi de recueillir. [...].

Il y a aussi la possibilité d'ajustements à ce niveau. Donc là les services de l'Etat sont arrivés, ils ont fait un certain nombre de remarques, qui était certainement légitime. Mais je me rappelle de l'ambiance durant une des réunions. Il y avait quand même un souhait de tenir le cap de quelque chose de courtois, mais on sentait bien qu'en filigrane, c'était un peu tendu, un peu de méfiance de part et d'autre. Et surtout, il y a eu un certain nombre de remarques, qui ont été amenées, qui ont fait monter l'agacement chez les élus. Parceque, il y avait des choses qui était ajustable, mais comme on était avancé, ça remettait une question une partie du travail fait jusque-là. Et là on n'était pas tout à fait bien engagé. Voilà.

Thomas L. : Très bien. Pour continuer sur la chronologie, combien de temps a duré l'élaboration du document ?

Lydie F. : Alors, là tu vois on avait commencé en avril 2016 je crois. Et on a eu la réponse de refus des services de l'Etat en novembre ou décembre 2019. Donc ça veut dire qu'on a fait un dépôt je pense vers mai ou juin 2019. [...]

Alors la délibération de prescription officiel du SCoT, c'est les élus qui actent officiellement qu'ils vont démarrer un SCoT. Ça c'est 23 février 2015. Donc il y a les objectifs qui sont notés dedans. Et il y a bien les 5 communautés de communes à l'époque, qui aujourd'hui sont deux. [...]

Alors 6 mars 2020, pourquoi j'ai en tête 2019. Alors je me trompe. Ah oui, c'est parce qu'il y avait eu toute cette histoire de COVID. Donc je me suis trompé, ça été refusé fin 2020. Et après en 2021, on a réfléchi à qu'est-ce qu'on fait maintenant. Voilà, donc il y a eu une élaboration du SCoT qui a été faite avec notamment la commune de Lannemezan, qui est une commune avec de l'industrie, avec un peu de commerce et tout ça. Donc, avec une dynamique différente par rapport au reste du territoire. Il y a quelques communes intermédiaires, et après c'est très rural voir montagnard sur notre comm comm à nous. J'ai quelques souvenirs de quelques réunions sur notamment les communes identifiées comme pôle, pôle secondaire. Il y avait aussi la course à chopper du terrain pour faire de l'activité éco. Avec une dynamique, « faut prévoir au cas où », ne pas se fermer des portes. [...]

Et aussi, durant les réunions PPA, ces PPA viennent perdre connaissance du dossier et à la suite il y en a une partie d'entre elle qui donne un avis. Tu vois, il y la CDPENAF, la région,

l'Etat. Si tu veux, ça je peux te le transférer pour que tu vois pourquoi ça été retoqué. Mais dans les grandes lignes, il y avait trop de consommations d'espaces, plutôt sur l'aspect économique que logement, mais je ne suis pas sûr. Après, on a été retoqué sur la question des mobilités, parce que dans les objectifs, il y avait réfléchir à un plan des mobilités. Et ça en fait, ça apparaissait très très peu dans le document du SCoT. Ça avait été survolé sans vraiment montrer qu'il avait une réflexion, que les collectivités s'engageaient à réfléchir à un schéma, dans tel délai. Et c'est ce qui a fait que la communauté de communes fusionné. Parce que la tu as un début de SCoT communauté de communes non fusionné et une fin de SCoT communauté de communes fusionnées. Mais du coup, les deux nouvelles comm comm, CCPL et CCNB ont décidé de faire une étude mobilité. Et donc ça c'est suite au retour du SCoT. On était dans une phase où on ne savait pas encore trop qu'est-ce qu'on allait faire de ce SCoT. Et en même temps, les élus ont entendu les points qui ont été reproché. Et en plus on tombe en même temps avec la loi LOM, qui est tombé en 2019 ou 2020. Et donc cette loi, elle a fléchi les régions comme étant organisatrice des mobilités. Mais les collectivités, communes, intercommunalités, pouvaient dire qu'elles veulent récupérer la compétence d'organisation des mobilités. Et donc il y avait l'idée du maire de Lannemezan et président de la CCPL, qui ne voulaient ni laisser la compétence ni la prendre sans comprendre en quoi ça consiste. Et, il y avait le retour des services de l'Etat de dire, sur les mobilités ça ne va pas, vous avez pas du tout bossé. Donc, il y a eu un accord entre les présidents des deux comm comm pour dire d'aller ensemble sur une étude de mobilité. Entre temps le calendrier au niveau de la loi LOM a continué à couler, et on était plus dans les clous par rapport à ça. Mais au final, il y avait eu une réunion de la part de la région, et les élus avaient compris même avant la fin de l'étude que, notre format à la fois en termes de typologie de l'espace et en termes d'habitant, ce n'était pas pertinent que cette compétence reste là localement. Donc là ils ont eu la réponse sur ça, mais se sont engagés dans cette étude de mobilité, parce que si on continue le SCoT, si on fait des modifs, on aura ça en plus pour alimenter cette partie. Ça a eu des bénéfiques, ça à obliger à travailler là où il y a eu des manques. Et derrière, aujourd'hui, dans le cadre du fond vert, la Communauté de Communes Neste Barousse n'est pas éligible sur les projets sauf que comme on a fait une étude mobilité, on gagne sur une partie, sur certains projets.

Donc il y a eu la consommation d'espace, les mobilités, et alors un peu plus sous-jacent des remarques pour tout ce qui était TVB. Par rapport aux corridors écologiques, par rapport à la prise en compte de certains espaces. Voilà, ce n'était pas le point phare, mais c'était ça les top 3 sujets qui était mis un peu sur la table.

Thomas L. : Très bien. Autre question, pourquoi a-t-il été décidé de ne pas continuer le SCoT ?

Lydie F. : Oui alors ça, ça a été vraiment une grosse question qui est venu avec différents éléments : le temps passé, l'argent dépensé. Il y a plusieurs choses qui ont été prise en considération. On a eu quand même un rendez-vous en sous-préfecture à Bagnères, avec nous les techniciens comm comm, techniciens du SCoT, les trois Présidents, syndicat et deux comm comm, la sous-préfète, les agents chefs de cabinet de la planif. Enfin on était 7 ou 8. En fait on avait plusieurs scénarios. Parce qu'il y avait eu des avis défavorables, mais on aurait pu dire, on s'en fout, notre SCoT on l'utilise comme ça. Sauf qu'on avait un problème juridique derrière, ça ne tenait pas la route. Soit on modernisait le SCoT, ce qui sous entendait de reprendre un autre bureau d'étude. Parce que le premier scénario c'était de continuer avec

Citadia, on fait l'ajustement qu'on peut faire pour boucher un peu les trous, on remet un peu d'argent, on fait un avenant. Soit on retravaille le SCoT, vraiment. En plus il y avait cette loi climat qui n'était pas là mais qui arrivait. Et du coup ça sous entendait de remettre pas mal d'argent pour le moderniser, pour aller plus loin dans ce qu'on avait travaillé, parce qu'il y avait du boulot. Mais aussi on n'avait pas l'ingénierie, donc ça voulait dire d'aller recruter quelqu'un pour repartir sur un travail qui avait été estimé à 18 mois. Donc c'était quand même une enveloppe importante. Et troisième scénario possible, le PETR, qui regroupe la Neste Barousse, Lannemezan et la vallée d'Aure. Avant fusion, on avait décidé de faire un SCoT piémont parce que c'était plus cohérent en termes de diversité de territoires. Et sur la partie vallée d'Aure, en fait ils ont décidé de faire un PLUi valant SCoT. Ça c'était possible à l'époque, et c'est le dernier PLUi valant SCoT fait à l'échelle nationale. Là aussi, il y a quelque chose de très politique, il y a pas mal de pression foncière, c'est la montagne, il y a du tourisme qui se développe, fin voilà. Eux ils avaient à cœur de traiter là-bas parce que c'était très spécifique par rapport à nous, ce qui est un peu vrai mais voilà. Et donc dans les scénarios de poursuite, ou alors on repart sur un SCoT avec eux. Parce qu'eux leur PLUi valant SCoT, ils ont aussi bossé avec Citadia, ce n'est pas passé non plus. Fin je sais plus si c'est passé avec des voyants rouges dans tous les sens ou s'il n'est pas passé du tout, mais en tout cas ça a aussi capoté chez eux. Et donc comme ils vont avoir à un moment donner à retravailler leur document, du coup une autre hypothèse était de repartir sur un SCoT à l'échelle du PETR. Surtout qu'un SCoT est un schéma directeur, ce n'est pas le document de planification. Et compte tenu du nombre d'habitants qu'on a ici, ce n'était pas déconnant de dire faire ce SCoT. Je pense que les services de l'Etat auraient bien aimé que le SCoT fasse l'ensemble du périmètre. Et qui vient en cohérence avec le fait que le PETR existe depuis 2005, et qu'en plus on a fait appel à l'ingénierie du PETR. Il y avait diverses choses. Ou alors, autre chose qui est rentré dans le pot de la réflexion c'est qu'à un moment donné, quand la loi climat est arrivé, elle a dit « pas de permis à partir du 1^{er} janvier 2027 pour les territoires qui n'ont pas de documents d'urbanisme ». Et là c'est venu un petit peu refaire la discussion autour de quel scénario on prend. Parce que les services de l'Etat, lors de discussions de travail « aujourd'hui, vu la situation, nous on va impulser plutôt la création de documents de planification ». Et là, si tu veux, ils nous ont laissé entendre que là le SCoT à leurs yeux, dans l'ordre, eux ils orienteraient plus vers les documents de planification. Et comme Lannemezan n'a pas de PLUi, il y a eu cette question-là qui s'est posé. Dans cette discussion, il y a aussi l'enveloppe d'aide de la part des services de l'Etat. L'aide qu'elle aurait pu amener sur le SCoT, elle ne démultiplie pas le pain. Du coup, elle ne pouvait pas amener autant à la CCPL pour son document d'urbanisme. Il y a aussi ça dans les réflexions et discussions. Au final, il y avait comme je t'ai dit au début, un engouement majeur à faire un SCoT, pour l'élus locaux. Donc ce qui s'est dit au final c'est que, le SCoT aujourd'hui, les esprits se disent que l'on a mis 230 000 € pour le SCoT, qui va végéter. Mais dans la balance, se dire que l'on allait remettre, plusieurs milliers d'euros en 2021, pour moderniser le SCoT ou pour faire un pansement. Parce que là l'estimatif du pansement c'était 40 000 € de bureau d'études, avec les équivalents temps pleins. Donc ça paraissait compliqué de mettre de l'argent pour faire un pansement dont on savait pertinemment qu'il n'allait pas tenir. De l'autre côté, on avait notre PLUi qui était déjà avancé et avec une dynamique vue plutôt d'un bon œil de la part des services de l'Etat. Et ou alors de mettre un plus gros billet pour un périmètre différent. Ça voulait dire refaire tout un travail. Et là on s'est rendu compte qu'on n'aurait pas le temps de faire le SCoT et pour les communautés de communes qui n'avaient de PLUi, de faire un document d'urbanisme pour être dans les clous en 2027. Donc, ce qui a été décidé c'est de laisser le SCoT là où il est, avec son avis défavorable. Nous sur le PLUi, il avait servi de document de référence pour les

orientations et certains calculs. Le côté délicat c'est que à la fois on ne peut pas faire comme s'il n'existait pas et à la fois comme s'il n'avait pas été refusé. Donc ce qui a été acté c'est de rester avec les éléments qu'on avait du SCoT. Et la CCPL s'engage dans un PLUi. Et la Communauté de Communes Aure Louron, je crois qu'ils repartent sur un PLUi. Et à terme je crois que les services de l'Etat, le SCoT était un objectif mais moins prioritaire et donc une fois les communautés de commune stabilisée avec leur document d'urbanisme et rompu à l'exercice. Peut-être que l'idée des services de l'Etat est de repartir sur un SCoT une fois les PLUi bouclé. Voilà. Il y a aussi le SRADDET qui est en cours, et comme tout se tient, ce n'est pas évident. Les uns sont reliés aux autres et quand ils n'y sont pas ou quand ils y sont, mais pas tout à fait, voilà. On a aussi des soucis financiers, sur les deux comm on n'a pas beaucoup de moyens. Les services de l'Etat nous on a bien aidé sur le PLUi, ce qui n'est pas toujours le cas. Ça oblige, comme le SCoT n'est pas approuvé, à être en constructibilité limité sur le territoire premièrement. Par contre du déroulement du dossier du PLUi, il y a eu une étape qu'on a été obligé d'ajouter en l'absence de SCoT. [...]

Parce que on a commencé sur 25 communes de la Barousse. Ensuite il y a la fusion, donc il y a eu une délibération qui a acté le fait d'étendre le PLUi au périmètre de la communauté de communes, donc d'intégrer 18 communes au document de départ.

Thomas L. : La fusion a eu lieu en quelle année ?

Lydie F. : 2015, délibération qui décide de faire un PLUi, juillet 2015. Juin 2016, délibération du choix du bureau d'études. Donc à ce moment c'est le démarrage. 1^{er} janvier 2017, fusion des communautés de communes. Ce n'est pas directement lié au PLUi, mais ça a un impact. A partir de là, il y a eu une année de perdue. Et il y a eu une délibération en 2018. Je ne sais plus si c'est en début ou fin d'année qui acte le fait d'étendre le périmètre aux 43 communes. [...]

Ah oui, C'est le 19 décembre 2017. Donc là on a une extension de périmètre.

Thomas L. : Donc là durant l'année 2017, il n'y a pas eu d'avancé sur le PLUi ?

Lydie F. : Ah non. 2017, c'était une année de fada. C'était n'importe quoi.

Thomas L. : Pourquoi ?

Lydie F. : On a la fusion des communautés de communes. Là c'est comme quand tu as une entreprise qui intègre une autre entreprise. Donc tu gères des dossiers quotidiens qui rentrent et qui sortent. Tu gères de la prise de compétence. Tu gères de la réflexion sur qu'est-ce qu'on prend, qu'est qu'on ne prend pas. Parce que on avait deux communautés de communes qui n'avaient pas du tout les mêmes orientations. Donc t'as un socle de compétence communs, mais t'avais toutes les compétences optionnelles et facultatives. Donc il a fallu harmoniser tout ça, et continuer à gérer la gestion courante. Du personnel fusionné qui ne sait pas forcément travailler ensemble. Des élus fusionnés qui ne savent pas forcément travailler ensemble et qui n'ont pas toujours envie. Et encore, on a été quand même dans quelque chose d'assez soft chez nous. C'est de la prise de compétence complémentaire. C'est-à-dire, nous par exemple on a un pôle jeunesse sur le secteur Barousse, c'était quelque chose qui n'était pas du tout intercommunalisé. Mais a contrario, il y a les grottes de Gargasse et les Ocybelles, ou la station de ski, qui sont des structures touristiques avec une gestion spécifique, ... fin voilà. Alors du coup le temps que tout ça... Et les papiers, les réunions a n'en plus finir. Mais en même temps, on s'est aussi pris la compétence GEMAPI sur le nez.

Thomas L. : C'était 2017 aussi ?

Lydie F. : C'était aussi 2017. Donc on a récupéré ça au niveau des communes avec une tendance des services de l'Etat de dire « ok on a subventionné les secteurs qui sont organisés en bassin versant. ». Donc on a en même temps géré le fait de déléguer la compétence GEMAPI en fonction des bassins versants, dont une ça été fait sur le PETR avec des réunions, des réunions des réunions... Des calculs, parce que c'est quel sera la part qui sera donné par chaque communauté de communes. Donc il fallait calculer le ratio, mais à partir de quel critère ? Il a fallu définir les critères, mais il a fallu parler de gouvernance. Il a fallu parler aussi de dépenses localisée et mutualisée. Ça été quelque chose, et ça a laissé des traces. Des élus arrivé au bout de leur mandat, il y avait une partie qui était vieillissante, mais je pense que ça les a complètement coupés de leur connaissance de leur rôle de maire à l'époque. [...]

Je pense que pendant 3 ans ça a été compliqué, je pense qu'on a passé un cap à partir des élections. Il y a eu des étapes. On est sorti de cette zone. Parce que la fusion est arrivée en milieu de mandat. Et donc il a fallu du temps pour digérer tout ça. Mais en pratique ça été moins franchement à titre personnel, elle a vraiment laissé des traces. Il y a eu ce côté sympa de la nouveauté, d'être sur le front, de voir que ça bouge.

[...]

Suite à l'extension du périmètre aux 43 communes, on a fait un marché complémentaire avec Artelia parce que qui dit 18 communes de plus, dit travail en plus. Donc là on a fait un marché complémentaire en début 2018, qui équivaut à 73000 € hors taxe en plus. Donc suite à ça, là on est en 2018. Donc nous on avait fini la phase de diagnostic avec le bureau d'études sur la Barousse. Donc là, le bureau d'études décide nous propose de commencer à travailler sur le règlement, tout en faisant le diag en même temps. Donc durant les COPIL, il a apporté des éléments en même temps qu'il avait recentré à l'échelon interco. Et suite à ça, il y a eu le COVID, donc re ralentissement. Et un autre président.

Thomas L. : Donc 2018 et 2019 on reprend ...

Lydie F. : 2018 et 2019 là on a travaillé sur terminer le diag...

Thomas L. : Est-ce qu'il y a l'approbation du rapport de présentation à ce moment-là ?

Lydie F. : Ça n'a pas été fait ça.

Thomas L. : Et le PADD, c'était après ?

Lydie F. : Le PADD a été délibéré l'an dernier. En fait, on avait pas du tout d'adhésion de la part des maires sur le PADD. Je pense que c'était trop flou pour eux. Je pense qu'avec la fusion et tout ça, il y avait trop de trucs. Franchement une fois que tu es essoré et que tu n'as plus d'eau, tu ne peux pas sortir de l'eau. Donc c'était trop flou et le bureau d'études a fait une proposition de commencer à travailler sur le zonage, pour revenir sur quelque chose de concret et remobiliser les élus. Donc ce qui s'est c'est qu'on a tout attaqué et qu'on n'a rien fini. Donc on n'a pas fini le PADD, pas fini le règlement. On n'avait même pas le diagnostic et c'est Inès, l'année dernière qui a réclamé le diagnostic. Moi j'avais les diaporamas et je lui avais déjà demandé à Artélia. Mais ils m'ont « oui mais il y a des chiffres qui vont forcément changer vu le nombre d'années que ça aura pris ». Donc je n'avais pas insisté. Aujourd'hui ce que j'ai appris c'est que j'irai chercher d'avantage si ça produisait pour moi.

Thomas L. : Et donc 2020, c'est les élections municipales ?

Lydie F. : 2019 on fait des ateliers participatifs, on travaille sur le PADD. Après on a les deuxièmes réunions par groupe de communes. Et 2020, COVID et élections avec changement de président. Et là on a une demande du président actuel de faire une réunion, donc là on a fait un avenant. On a acheté deux réunions de plus avec notamment l'objectif de pouvoir faire une remise à niveau de l'information lié au PLUi, aux nouvelles équipes municipales. Parce que t'as toujours des changements et le président avait misé sur le fait que c'était normal de redonner une information identique à l'ensemble des conseil municipaux. Et aussi pour leur permettre de raccrocher les wagons. Donc là on continue à travailler sur le zonage et règlement en avril 2021. Zonage éco et règlement en mai 2021. A nouveau des réunions par groupe de communes au sujet du zonage. Et patatrac la loi Climat qui arrive en août. Et donc là on fait un avenant supplémentaire. Parce qu'il faut climatiser le PLUi. Dans le jargon on dit comme ça. Donc ça veut dire, modification sur les OAP, retravailler le zonage pour le réduire. Il y a aussi quelque chose sur la TVB. [...] Pour les OAP ça concerne l'échéancier. Ah oui, il faut que les OAP intègrent la notion de TVB. Je ne sais pas à quel niveau, mais avant ce n'était pas une obligation. Et aussi il faut faire une OAP commerciale en l'absence de SCoT. C'est ça que je disais. Déjà dans le SCoT, le DACC n'était pas obligatoire avant, maintenant il l'est. Mais quand tu n'as pas de SCoT, tu dois faire une OAP commerciale. Voilà ce n'était pas obligatoire avant. Et après, il y a la garantie communale mais qui n'a pas d'impact, il n'y pas un avenant. Et au fur et à mesure ça fait un monter la facture mais on est vraiment à une réponse à une évolution réglementaire. On n'est pas à « on n'avait pas vu ça » ou « là, le bureau d'études a fait une connerie », on n'en est pas là. Donc au global, on est à 258 000 hors taxes, et ça fait 310 000 € TTC. Et on a aidé à peu près à 50% par les services de l'Etat. Tout confondu. En fait la DDT nous accompagne par le biais de la DGD, c'est la dotation générale de développement. Et après on a fait un appel à projet du ministère : on a eu un peu du département, et un peu du DETR.

Thomas L. : Et du coup le PADD, tu as dit l'approbation c'était ... ?

Lydie F. : Il a été approuvé l'été dernier. J'ai aussi autre chose, c'est que la loi climat, elle oblige à faire une étude de densification. Et donc on avait fait chiffrer au bureau d'études Artélia la partie densification. Parce que comme à la fin on lui demande un avenant 2, la mise à jour du PADD et du zonage, l'intégration des règles sur les OAP. On lui demande dans le devis des départs, une étude liée à la densification. Il nous fait un estimatif. Et entre temps tanguy arrive avec les petites villes de demain, et lui il dit faudrait faire une étude de stratégie foncière, ça pourrait être ça. Et donc là j'ai fait des recherches pour savoir ce qui était attendu dans l'étude de densification. Et ça je te le dis, là on se retrouve avec des lois nouvelles qui ne sont pas affinées totalement. Il y a donc une obligation de faire une étude de densification. Mais on ne nous dit pas qu'est-ce qu'on attend de cette étude. On ne nous dit pas l'étude faut qu'elle inclue ça et ça. Et donc ce que Artélia nous dit c'est que l'on va recenser le potentiel, et ça me semblait être pas grande chose. Et du coup on a décidé de pas le faire faire à Artélia, on a pris un autre bureau d'études pour travailler sur la stratégie foncière, n'ont pas pu aller plus loin, sur le logement, sur l'économie. Chose qu'Artélia n'aurait pas fait en tout cas dans le cadre qu'on lui a demandé. Parce qu'il a vu l'offre. Mais ça nous a obligé à nous de réfléchir davantage à qu'est-ce qu'on attend, qu'est-ce qu'on a besoin et pas que pour répondre à un document obligatoire. Et on a aussi fait ça. Et ça c'est 2023. On a acté courant 22, et le bureau d'études à travailler en 2023. Donc il y a eu ça qui est venu nourrir la réflexion. Donc ça permis de nous faire réfléchir sur une réduction de la consommation. Donc ça a été utile. Ça n'a pas été lié au SCoT, mais ça donne une orientation différente au PLUi qu'il y a 6 ans. Et je peux imaginer que ces élus, certains seront là et d'autres ne seront plus là, mais qui ont cet

historique-là, vont aborder le projet SCoT autrement. Bien que pour ma part c'est quand même pour des gens qui sont très terriens, à des moments c'est compliqué de percevoir l'utilité d'un SRADDET, d'un SCoT, plus d'un PLUi. A la limite, ok il y a un PLUi, on organise l'espace. Mais une fois ce PLUi fait, re pondre un SCoT par-dessus... C'est quand même plus lointain.

Et dans la vie de tout ça, il y a la vie du plan de paysage, qui débute en janvier 2020 et qui se termine en décembre 2022, en tout cas pour la partie étude. Ça mène aux OAP Paysage, au pastillage Uj, qui mène à faire évaluer le regard porté sur le village ou sur un paysage plus vaste qui porte au-delà du village. Et du coup, moi ce que j'ai observé, qui a été très aidant, c'est que comme il n'y pas d'obligations, c'était vraiment un échange, et le bureau d'études amenant des exemples, répondant aux questions, à un peu poussé à la réflexion. Mais il n'y a avait pas un attendu réglementaire opposable. Donc ça a permis d'avoir une discussion avec une autre tonalité. Ça ressemblait plus à de la sensibilisation. Et en même temps ça poussait un peu à la prise de conscience. Et ça a fait évoluer les élus dans leur échange dans la thématique du PLUi. Ça a enlevé le côté « ok c'est le PLUi, on n'est pas d'accord ». C'est surtout été plus porteur dans le sens ou peut être que ce pavillon va faire moche dans mon village. Peut-être que ce pavillon je peux le mettre autrement. Peut-être que je ne vais pas accueillir 36 personnes dans les ...

Thomas L. : Donc le plan paysage permet d'avoir un regard sur le village, l'étude de stratégie foncière aussi. Donc d'avoir plusieurs regards, ça permet d'avoir un autre regard sur le PLUi ?

Lydie F. : Je crois que ça a vraiment accompagné les élus à murir leur réflexion sur comment il voit son village, et pas que le côté restrictif du PLUi. Et ça a permis peut-être pour certains d'adoucir les échanges et d'éviter d'être des positions de force contre. Et du coup la compréhension. Ils ont compris que l'on pouvait développer même si on face on a une lecture contraignante. Donc un côté développement valorisé avec la stratégie foncière et il y a un côté prise de conscience de la valeur... Ils savent la valeur de ce territoire, qui n'a pas été saccagé, mais ils n'imaginent pas qu'un jour ils puissent être saccagé par des petites touches que l'on ne voit pas aujourd'hui. Et ils peuvent se dire dans 15 ans « ah putain pourquoi on a fait ça ? ». Et du coup c'est de se dire que l'arbre qui fait le rond-point au carrefour, c'est hyper important. Et tu ne sais pas si un jour quelqu'un ne va pas le toucher.

Quatrième de couverture

LAMPIN T., 2024, **L'intégration de l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi d'une Communauté de Communes rurale et montagnarde, le cas de la Communauté de Communes Neste Barousse**, Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille, Université Lille 1, mémoire de stage de Master Urbanisme et aménagement, spécialité Environnement et ville durable, 83 p.

Mots clefs :

Plan Local d'Urbanisme

ZAN

Artificialisation

Intercommunalité

Planification

Key-words :

Local Urban Plan

ZAN

Zero Net Artificialization

Intercommunality

Urban Plan

Résumé :

Ce mémoire aborde l'intégration du dispositif ZAN dans le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal d'un territoire rural montagnard, celui de la Communauté de Communes Neste Barousse. Il présente les enjeux de la mise en place de l'objectif ZAN, la démarche mise en œuvre sur ce territoire ainsi qu'une synthèse des principaux enjeux et un retour des maires sur le dispositif ZAN. Il s'appuie sur un état de l'art et sur la démarche et rencontres mise en place lors du stage pour prendre en compte l'objectif ZAN dans l'élaboration du PLUi de CC Neste Barousse.

Abstract :

This thesis addresses the integration of the ZAN (Zero Net Land Take) system into the Intermunicipal Local Urban Plan (PLUi) of a rural mountain area, specifically that of the Neste Barousse Intercommunality. It outlines the challenges of implementing the ZAN objective, the approach undertaken in this region, as well as a summary of the key issues and feedback from mayors regarding the ZAN system. It is based on a literature review and on the methods and meetings conducted during the internship to incorporate the ZAN objective in the development of the PLUi for the Neste Barousse intercommunal area.