



HAL
open science

Les choix d'urbanisation au prisme de la réglementation locale : une analyse des documents d'urbanisme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Gautier Hakoua Coukpie

► To cite this version:

Gautier Hakoua Coukpie. Les choix d'urbanisation au prisme de la réglementation locale : une analyse des documents d'urbanisme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2013. dumas-00938540

HAL Id: dumas-00938540

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00938540v1>

Submitted on 29 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME D'INGÉNIEUR CNAM

Spécialité : Géomètre et Topographe

par

Gautier HAKOUA COUKPIE

Les choix d'urbanisation au prisme de la réglementation locale : une analyse
des documents d'urbanisme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Soutenu le 08 juillet 2013

JURY

PRÉSIDENT : Monsieur Mathieu Bonnefond

MEMBRES : Monsieur Romain MELOT, maître de stage
Monsieur Claude NAPOLEONE, maître de stage
Monsieur Nicolas CHAUVIN, professeur référent
Madame Élisabeth BOTREL

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements les plus sincères à Claude Napoléone et Romain Melot, mes maîtres de stage, pour m'avoir guidé tout au long de ce travail grâce à leur soutien et leurs conseils avisés.

Je tiens à remercier Monsieur Nicolas Chauvin et Monsieur Mathieu Bonnefond, enseignants à l'École Supérieure des Géomètres et Topographes, qui m'ont orienté et conseillé au cours de mon travail.

Merci à tous les membres du laboratoire Ecodéveloppement, qui tout au long de ces cinq mois m'ont apporté conseils, soutien et encouragements. Merci à Laurence Delattre, pour m'avoir aidé à comprendre et à bien cerner mon sujet et pour toutes ses remarques constructives ; merci à Michel et Guillaume pour leur aide concernant l'utilisation des bases de données du laboratoire ; merci à Viviane, Christine et Simon pour leur soutien « logistique » et administratif. Merci également à Esther Sanz et Emmanuelle Godin pour les discussions sur les politiques d'urbanisme.

Je remercie également Madame Carole Bonneaud, chargée d'études PLU à la DDT du Vaucluse, Madame Colette Charriau, maire adjointe de Digne-les-Bains déléguée à l'urbanisme et conseillère régionale de PACA déléguée aux affaires relevant du logement et de l'habitat, Monsieur Claude Bremond, directeur du service urbanisme de la ville de Digne-les-Bains et Monsieur Paul Pezron, responsable du cabinet foncier SEGC pour m'avoir chaleureusement reçu et pour avoir répondu à mes questions.

Glossaire

PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
U (zone)	Zone urbaine dans les POS et les PLU
AU (zone)	Zone à urbaniser dans les PLU
NA (zone)	Zone naturelle destinée à l'urbanisation future du plan d'occupation des sols (POS) (Non Aedificandi)
N (zone)	Zone naturelle dans les PLU
ND (zone)	Zone naturelle, à protéger en raison d'une part de l'existence de risques de nuisances, d'autre part de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique ou écologique (POS)
NB (zone)	Zone d'équipement partiel du plan d'occupation des sols (POS) (Zone d'urbanisation diffuse)
A (zone)	Zone Agricole dans les PLU
NC (zone)	Zone naturelle à protéger du plan d'occupation des sols (POS)
GRIDAUH	Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
SRU	Solidarité Renouvellement Urbains (Loi)

Table des matières

Remerciements	2
Glossaire	3
Table des matières	4
Introduction	6
I METHODES ET DONNEES	9
I.1 PRESENTATION DE LA GRILLE	9
I.1.1 Partie 1.....	9
I.1.2 Partie 2.....	11
I.2 L'ECHANTILLON DE NOTRE ETUDE.....	11
I.2.1 Le rapport de présentation, objet de notre étude.....	12
I.2.2 Les procédures d'élaboration et d'évolution des POS/PLU	13
I.2.3 Les objets du règlement retenus (les raisons de nos choix et les objectifs poursuivis).....	14
II LA DELIMITATION DES ZONES ET SECTEURS DANS LES POS ET PLU	17
II.1 LES VOCATIONS ATTRIBUEES AUX SECTEURS DANS LA DERNIERE VERSION DU DOCUMENT D'URBANISME	17
II.2 VOCATION DES SECTEURS PAR CATEGORIE DE ZONES DANS LA DERNIERE VERSION DU DOCUMENT D'URBANISME	21
II.2.1 Exemple de la commune de Ramatuelle	22
II.3 MOTIVATIONS RELATIVES A LA DELIMITATION ET A LA VOCATION DES SECTEURS	24
II.3.1 L'habitat individuel	24
II.3.2 Les zones naturelles bâties	25
II.3.3 Analyse généralisée à l'ensemble des tableaux	26
II.3.4 Le rôle des SCoT dans la lutte contre l'étalement urbain.....	26
II.3.4.1 SCoT et zones d'activités	26
II.4 L'EVOLUTION DU ZONAGE	27
III ANALYSE DES REGLEMENTS DE ZONES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME (POS/PLU)	30
III.1 ARTICLE 1 : LES CONSTRUCTIONS INTERDITES	30
III.1.1 Changement de vocation dans les zones agricoles et naturelles et..... forestières	32
III.2 ARTICLE 2 : CONSTRUCTIONS AUTORISEES SOUS CONDITIONS	34
III.3 ARTICLE 10 : LES HAUTEURS MAXIMALES DES CONSTRUCTIONS	37
III.4 ARTICLE 5 : CARACTERISTIQUES ET SUPERFICIES MINIMALES DES TERRAINS	39
III.5 ARTICLE 14 : LE COEFFICIENT D'OCCUPATION DES SOLS	40
IV ANALYSES CROISEES ET PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES LOCALES	43
Conclusion.....	47
Bibliographie	50
Table des annexes.....	51
Annexe 1 Précisions sur les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version du document d'urbanisme	52

Annexe 2 Vocation des secteurs par catégorie de zone dans la dernière version du document d'urbanisme	54
Annexe 3 Motivations relatives à la délimitation et à la vocation des secteurs	55
Annexe 4 Évolution du zonage	75
Annexe 5 Changements de vocations par catégories	80
Annexe 6 Analyses croisées	93
Liste des figures.....	98
Liste des tableaux	99
Résumé à fin de publication	101

Introduction

En France, depuis 1989, chaque année, 74 000 hectares de terres agricoles disparaissent par phénomène d'artificialisation¹ imputable pour 23 % à l'augmentation nette de la population, pour 7 % au déplacement de la population sur le territoire, pour 50% à une augmentation de la demande par habitant et pour 20% aux résidences secondaires (Solagro, 2009). Par voie de conséquence, l'État français affiche une volonté de minorer les effets des croissances urbaines sur l'agriculture (Lois SRU, Grenelle II). Or, le corpus réglementaire organisant les documents d'urbanisme reste sujet à interprétations, à des jeux de contournement, à l'expression de latitudes dans la gestion des règles dont l'amplitude peut être révélée par une étude de la façon dont les élus municipaux transcrivent, dans les documents d'urbanisme, les règles légales en considérant leurs stratégies personnelles ou les enjeux locaux. Dans cette perspective, notre étude porte sur les pratiques réglementaires en matière d'urbanisme dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Elle consiste à analyser les rapports de présentation des plans d'occupation des sols (POS) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) au moyen d'une grille de variables relatives d'une part, aux motifs de la délimitation des zones et secteurs dans ces documents et d'autre part au profil des règles prescrites dans ces zones. L'hypothèse que nous faisons est que l'analyse de ces éléments peut renseigner sur les raisons qui prévalent aux choix publics de régulation des usages des sols.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la troisième région française par sa superficie (31 400 km²), l'importance de sa population (4 899 000 habitants au 1er janvier 2009) et son produit intérieur brut (7% du PIB national). Elle abrite 8 % de la population de la France métropolitaine, sur un espace qui couvre 5,8 % du territoire national (INSEE, 2013). Elle regroupe 963 communes réparties en six départements (les Alpes-de-Haute-Provence (04), les Alpes-Maritimes (06), les Bouches-du-Rhône (13), les Hautes-Alpes (05), le Var (83), et le Vaucluse (84)). Atout majeur de PACA, son patrimoine naturel (reliefs alpins, plaines basses et littoral) constitue, toutefois, une contrainte pour

¹ On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (exemple : parking) ou non (exemple : jardin de maison pavillonnaire). Les surfaces artificialisées incluent donc également les espaces artificialisés non bâtis (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs etc.) et peuvent se situer hors des aires urbaines, à la périphérie de villes de moindre importance voire de villages, à proximité des dessertes du réseau d'infrastructures, ou encore en pleine campagne (Source : Ministère en charge de l'écologie).

l'aménagement du territoire : l'urbanisation se concentre essentiellement sur le littoral et dans la vallée du Rhône (voir figure1). Outre la présence de montagnes (la moitié de la superficie de la région), les espaces protégés et à risques sont également très présents (Lévy et Roux, 2009 ; Leduc, 2012).

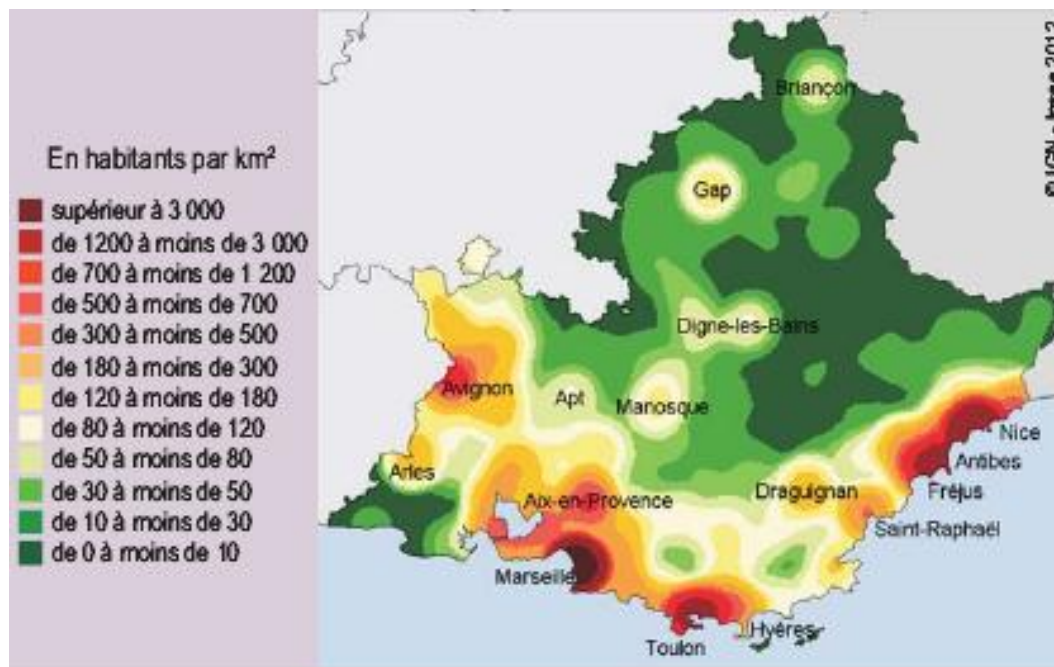


Figure 1- Répartition géographique de la population régionale (Leduc, 2012).

En corolaire, PACA est une région fortement marquée par la périurbanisation et l'habitat de basse densité. Cette périurbanisation est, d'une part, due à une croissance relativement élevée de la population : depuis 1962 la population a augmenté de 73 % et la région a gagné plus de 2 millions d'habitants. Malgré une baisse de son attractivité à partir des années 1990, la croissance démographique de tous les départements de la région reste supérieure ou égale à celle de la France métropolitaine (0,62 % par an entre 1990 et 1999 contre 0,37 % au niveau national - INSEE 2009 ou Delattre, 2013). D'autre part, la périurbanisation s'explique par les caractéristiques de la demande résidentielle. En effet, en PACA comme ailleurs, le nombre de ménages augmente plus vite que le nombre d'habitants du fait de la diminution de la taille des ménages. De plus, tout en continuant à travailler dans les pôles qui concentrent l'emploi, une part croissante de la population s'éloigne des grandes villes pour se loger, notamment pour accéder à des propriétés plus grandes à moindre prix (PACA est la région la plus chère sur le plan immobilier après l'Ile de France). A ce phénomène s'ajoute une part soutenue de résidences secondaires et logements occasionnels (17 % des logements en région PACA contre 11 % en moyenne dans les autres régions ; INSEE, 2012). Ainsi, si l'on considère à la fois l'artificialisation liée au logement (+7068.6 ha entre 1990 et 2006) et celle liée aux activités économiques (+6895.1 ha entre 1990 et 2006), on compte 442 m² d'espace artificialisé par habitant en

1999 contre 309 m² en 1990 (DRE PACA, 2007).

S'il répond à une demande actuelle, ce mode de développement présente de nombreux inconvénients. Les terres agricoles subissent une forte pression de l'urbanisation, les espaces naturels et les sites d'intérêt paysager sont dégradés, la consommation de l'énergie liés aux déplacements et les coûts importants des raccordements aux divers réseaux et services (aménagement routier, eau potable, assainissement, déchets ...) s'accroissent de manière exponentielle. En revanche, on ne dispose pas d'une information claire sur les mécanismes réglementaires et politiques par lesquels l'artificialisation est mise en œuvre. Pour apporter des éléments de compréhension sur les choix publics de régulation des usages des sols qui permettent ou accompagnent ces tendances, la deuxième partie de notre étude est consacrée à la délimitation des zones et secteurs dans les POS et PLU, et porte également sur l'analyse spatiale des surfaces visées par les zonages édictées selon les types d'utilisation du sol, de manière à produire une information sur les trajectoires d'urbanisation d'un panel de communes. Les résultats de cette analyse sont très intéressants, ils montrent par exemple que la permissivité des règlements des zones naturelles et forestières se traduit également par une très forte dispersion de ces zones en diverses occupations.

La troisième partie porte sur l'analyse des règlements des zones des POS et des PLU car le seul examen de l'affectation des sols ne permet d'évaluer précisément la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal. Aussi, la portée précise des zonages dépend de multiples outils réglementaires qui permettent d'introduire des marges de manœuvre par rapport à la vocation générale d'une zone (urbaine, agricole, naturelle ou à urbaniser) en édictant des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions.

Et enfin, la dernière partie de notre étude s'intéresse à l'adéquation entre l'évolution du zonage et les motifs invoqués par les communes pour justifier ces évolutions. Elle montre par ailleurs, à travers l'influence des flux migratoires sur l'urbanisation de quelques communes des Alpes de Haute Provence et des Hautes Alpes, l'importance que revêt la prise en compte des spécificités locales et de l'histoire dans l'analyse des pratiques réglementaires d'une région.

Mais avant d'aborder chacun de ces points, nous présentons dans la première partie de ce mémoire notre échantillon d'étude et la méthode de travail mise en place.

I Méthodes et données

L'importance de cette étude réside non seulement dans le contexte très particulier de la région PACA qui vient d'être évoqué ci-dessus, mais aussi dans la méthode de travail ou d'analyse mise en place.

En effet, la base principale de cette étude, ce qui par ailleurs en fait sa particularité, est la méthode d'analyse mise en place, qui consiste à rendre compte des prescriptions et justifications relatives à la délimitation des zones et l'allocation des droits à construire sur le territoire communal. L'analyse porte également sur les motifs des changements de règles des zonages des POS et PLU. L'hypothèse est que l'analyse de ces éléments peut renseigner sur les raisons qui prévalent aux choix publics de régulation des usages des sols.

Dans cette perspective, nous nous intéressons aux documents d'urbanisme non pas de manière uniquement synchronique, mais diachronique (sur la période 2000-2009). Ce focus sur les documents d'urbanisme pendant ces périodes relativement longues, nous permet d'observer dans un premier temps, et d'analyser ensuite, tous les différents transferts entre zones qui se sont opérés à l'échelle de chaque commune retenue dans notre échantillon de travail.

I.1 Présentation de la grille

Pour répondre à ces objectifs, nous avons mis en place une grille d'analyse constituée de deux tables de données liées entre elles. La première partie de la grille s'intéresse à la délimitation des zones et secteurs (sous-secteurs parfois) des POS et PLU, à l'évolution dans le temps de cette délimitation, et à l'exposé des motifs de celle-ci. Elle comporte 24 variables détaillées ci-dessous.

La deuxième partie quant à elle s'intéresse aux règles applicables dans les dites zones, à leur évolution dans le temps et aux motivations ayant conduit à leur prescription.

I.1.1 Partie 1

Cette première partie de la grille (table de données « secteurs ») regroupe trois catégories d'informations. Pour la première, il s'agit d'informations relatives au document codé. Lorsqu'il s'agit d'une procédure de révision (68 sur 72 documents codés), nous indiquons la nature du document avant et après la révision (POS ou PLU) et les dates d'approbation respectives de ces documents.

Nom de la commune	Numéro INSEE	Document 2	Date d'approbation	Document 1	Date d'approbation	Type de procédure
Texte	Texte	Liste de choix	Date	Liste de choix	Date	Liste de choix

Tableau 1- Informations relatives au document d'urbanisme

La deuxième catégorie regroupe les informations relatives aux zones et secteurs avant (zone document 1, secteur document 1) et après (zone document 2, secteur document 2) la révision s'il s'agit d'une procédure de révision générale ou de révision simplifiée, ou simplement à la date d'approbation du document (zone document 2) s'il s'agit d'une procédure d'élaboration.

Variable	Zone document 2	Nbre de zones document 2	Secteur document 2	Surface (ha)	Vocation du secteur	Nombre de secteurs
Nature	Texte	Numérique	Texte	Numérique	Texte	Numérique
Exemple	U	1	UA	10	habitat collectif	1

Tableau 2- Informations relatives à la zone et au secteur codé

Enfin, la troisième catégorie regroupe d'une part, les variables binaires qui fournissent des informations complémentaires sur l'évolution des zones et secteurs, et d'autre part, les variables textes « Justification », « Servitudes d'utilité publique », « Règle Supra communale », et « Notes » qui nous renseigne respectivement sur l'exposé des motifs de la délimitation de ces zones et secteurs, sur les servitudes d'utilité publique et les règles supra-communales s'imposant à ceux-ci, et les informations particulières ne relevant pas d'une catégorie spécifique, mais importantes à prendre en compte dans l'analyse.

Secteur enclavé	Inchangé	Rezonage	Rezonage par division	Rezonage par fusion
Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non	Oui/Non

Tableau 3- Les variables binaires de notre grille d'analyse

La variable « secteur enclavé » indique si oui ou non le secteur est entouré d'une zone homogène du point de vue de la vocation. La variable « Inchangé » indique si la zone a évolué durant la période à laquelle nous nous intéressons. Et les variables « Rezonage », « Rezonage par division » et « Rezonage par fusion » nous apporte plus de détails sur la constitution de la nouvelle zone.

Justification	Catégories de justification	Servitude d'utilité publique	Règle supra communale	Notes	Bureau d'études
Texte	Liste de choix	Texte	Texte	Texte	Texte

Tableau 4- Motifs de la délimitation des zones

I.1.2 Partie 2

La deuxième partie de la grille (table de données « Règlement ») regroupe également trois catégories d'informations. La première catégorie concerne les informations relatives au secteur du document qui est codé (le nom de la commune, son code géographique INSEE). La deuxième catégorie apporte des détails précis concernant la réglementation du secteur en question secteur, et se présente de la manière suivante :

Objet du règlement	Règle introduite	Règle antérieure	Justification	Littoral	Montagne
Liste de choix	Texte	Texte	Texte	Oui/Non	Oui/Non

Tableau 5- Réglementation du secteur

La variable « Objet du règlement » ci-dessus nous permet de coder le secteur suivant chaque article du règlement, selon que ce dernier est réglementé ou pas dans le document d'urbanisme. Nous verrons plus loin quels sont les articles du règlement qui ont été retenus et pour quelles raisons. La variable « Justification » est très importante, c'est elle qui stocke la justification de l'institution de chaque secteur, et le cas échéant, les justifications sur le changement de règles concernant ce dernier.

Et enfin la troisième catégorie, composée des deux variables « Règle Supra communale » et « Notes » dont les fonctions sont identiques à celles présentes dans la table de données « secteur » à la seule différence que celles-ci s'applique à la réglementation dans les zones. Les deux tables de données sont reliées par deux identifiants, dénommés « Identifiant » dans la table secteur, et « Identifiant du secteur » dans la table règles.

La grille d'analyse ainsi construite et prête à l'emploi, il ne nous restait plus qu'à constituer notre échantillon d'étude/d'analyse pour commencer la retranscription des POS et PLU.

I.2 L'échantillon de notre étude

La constitution de l'échantillon d'étude a été une phase très importante dans ce travail, l'enjeu étant de construire un échantillon suffisamment représentatif des communes

de la région PACA, en termes de démographie, de données socio-économiques, de superficies des territoires communaux, et surtout représentatif de la diversité de l'immense patrimoine naturel de cette région (reliefs alpins, plaines basses et littorales).

Pour répondre à cet objectif, nous nous sommes appuyés sur le travail de recherche de Nadine Bonin réalisé en 2012 au sein de l'unité Ecodéveloppement, (« Au-delà du zonage, quelle régulation de l'usage des sols ? Pratiques réglementaires dans les documents d'urbanisme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ») sur la régulation de l'usage des sols en région PACA.

En effet, ce travail a mis en évidence sur un panel de communes (158 communes), un certain nombre de pratiques réglementaires courantes dans la région PACA, il s'intéressait en particulier aux zones agricoles et naturelles. C'est donc dans l'optique d'enrichir ce travail que nous avons choisi d'extraire notre échantillon de celui de Nadine Bonin, le croisement des données étant susceptible de mettre évidence d'autres informations qui complèteraient le profil de ces communes en matière de politique de d'urbanisme.

Type de procédure	Elaboration	Révision générale	Révision simplifiée
Nature des documents	PLU	PLU	POS
Nombre de documents codés	4	57	11

Tableau 6- Echantillon d'étude

I.2.1 Le rapport de présentation, objet de notre étude

Le rôle du rapport de présentation du PLU est défini par l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme :

- ✚ Il expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L.123-1 ;
- ✚ Il analyse l'état initial de l'environnement ;
- ✚ Il explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;
- ✚ Il évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

La raison de notre choix de nous intéresser plus particulièrement au rapport de présentation du PLU réside essentiellement dans le troisième point, car il met en évidence à l'échelle de chaque commune de notre échantillon, les motifs de la délimitation des zones. De manière complémentaire, au travers d'autres variables d'analyses contenues dans notre grille et utiles à la compréhension du contexte local de la commune, nous pensons pouvoir apprécier, au regard du droit de l'urbanisme, les justifications énoncées.

Enfin, dans l'optique de renforcer la pertinence de nos analyses, aussi bien à l'échelle communale, qu'infra-communale, nous avons choisi de ne pas prendre en compte dans notre échantillon, les procédures de modifications des POS/PLU (79 communes dans l'échantillon de Nadine Bonin). Nous expliquons dans les lignes qui suivent les raisons de ce choix.

I.2.2 Les procédures d'élaboration et d'évolution des POS/PLU

Le PLU n'est pas figé après son élaboration et, peut évoluer de différentes manières. Selon l'importance des modifications envisagées, plusieurs outils peuvent être mobilisés :

- ✚ la procédure de **révision** (identique à celle de l'élaboration) qui est obligatoire dès lors que le projet porte atteinte à l'économie générale du PADD, touche des secteurs sensibles (espace boisé classé, zone agricole, naturelle et forestière, protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels) ou comporte de graves risques de nuisances.
- ✚ la procédure de **révision simplifiée** (examen conjoint des personnes publiques associées, enquête publique et délibération d'approbation) réservée à certaines hypothèses : construction ou opération d'intérêt général, projet d'extension de zones constructibles ne portant pas atteinte à l'économie générale du PADD et ne comportant pas de graves risques de nuisances...
- ✚ la procédure de **modification** (durée de 4 à 6 mois) dans les autres cas. Elle suppose une enquête publique et une délibération d'approbation du conseil municipal (modifications mineures du périmètre ou du règlement). Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional et à celui du conseil général ainsi qu'aux autres personnes publiques associées.

La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés a introduit une procédure de modification simplifiée, dispensant de l'enquête publique mais prévoyant néanmoins une consultation de la population (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013).

Dans le cadre de ce travail, nous avons choisi de ne nous intéresser qu'aux procédures d'élaboration, de révision générale, et de révision simplifiée.

En effet, nos objectifs étant de déceler les limites des zonages des POS/PLU dans l'allocation des droits à construire et de dresser un « profil » des communes selon leurs stratégies en matière de politique d'urbanisme, nous avons écarté les procédures de modifications et de modification simplifiées, en raison des changements limités qu'elles induisent sur les politiques locales des communes en matière d'urbanisme. Elles ne sont utilisées que lorsqu'il s'agit de changements n'affectant pas l'économie générale du document d'urbanisme, tout comme la procédure de révision simplifiée à la seule différence que celle-ci, depuis l'ordonnance² n°2012-11 du 5 Janvier 2012 peut être adoptée lorsqu'il s'agit de réduire une zone agricole ou naturelle et forestière, aspect que nous souhaitons développer dans notre analyse.

I.2.3 Les objets du règlement retenus (les raisons de nos choix et les objectifs poursuivis)

Le règlement d'un PLU décrit, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires qui y sont applicables. Il peut comprendre quatorze articles, qui peuvent être regroupés selon trois catégories : la première catégorie regroupe les articles 1 et 2 relatifs à la destination des usages, la seconde, les articles 3, 4 et 5 relatifs aux accès et voiries, aux réseaux d'assainissement, et aux caractéristiques des terrains, et enfin la troisième catégorie qui regroupe les articles permettant d'encadrer la morphologie urbaine : ce sont les articles 6 à 14.

² Selon l'article L .123-13 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, le plan local de l'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune envisage :

- soit de changer les orientations les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable ;
- soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
- soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.

Article	Contenu
Article1	Occupations et utilisations du sol interdites
Article2	Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières
Article3	Accès et voirie
Article4	Desserte par les réseaux
Article5	Caractéristiques des terrains
Article6	Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques
Article7	Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives
Article8	Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété
Article9	Emprise au sol
Article10	Hauteur maximum des constructions
Article11	Aspect extérieur
Article12	Stationnement
Article13	Espaces libres et plantations, espaces boisés classés
Article14	Coefficient d'occupation du sol

Tableau 7- Les articles du règlement du PLU (R.123-9 du code de l'urbanisme)

Depuis la loi SRU, cette liste n'est qu'indicative et les communes ne sont pas tenues de réglementer l'ensemble de ces articles. Seuls les articles 6 et 7 sont obligatoires et s'ils ne sont pas rédigés, ils doivent figurer dans les documents graphiques du règlement.

Dans le cadre de ce travail, nous avons choisi de nous intéresser :

Pour la 1^{ère} catégorie, aux deux articles qui la composent.

Pour la 2^{ème} catégorie, nous avons retenu les articles 4 et 5, car ceux-ci ont une importance capitale dans notre étude. En effet, depuis la loi SRU, la réglementation de l'article 5 du PLU relatif à la superficie minimale des terrains constructibles est interdite, sauf lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif. Il est important de souligner que la réglementation de cet article 5 a très souvent été l'objet de nombreuses controverses tendant à le présenter à la fois comme un outil de ségrégation social (...) et un facteur d'encouragement de l'habitat diffus. Le projet de loi urbanisme-logement présenté en avril 2013 envisage de le supprimer, estimant que la possibilité introduite par la loi urbanisme et habitat de 2003, de fixer une taille minimale de terrains pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone, laisse place à l'interprétation, et a été

utilisée dans nombre de PLU pour intégrer une taille minimale de terrain dans certaines zones pavillonnaires classiques, gelant ainsi les possibilités de mutations du tissu urbain, et donc de densification.

Enfin, pour la 3^{ème} catégorie, nous avons choisi de nous intéresser aux articles 7, 8, 9,10 et 14. Cette catégorie fera l'objet d'une attention particulière dans notre analyse, car c'est elle qui encadre la morphologie urbaine des villes, les droits à construire sur une parcelle.

II La délimitation des zones et secteurs dans les POS et PLU

La première partie de notre grille d'analyse s'intéresse à la délimitation des zones et à l'institution des secteurs dans les POS et PLU. Par « zone », nous entendons les catégories générales définies par le code de l'urbanisme (U, NA/AU, NB, NC/A, ND/N). Par « secteur », une partie du territoire communal, relevant d'une des catégories de zones précitées, qui se distingue des autres parties par un règlement différent, en tout ou partie. La seule variation d'un article du règlement suffit à caractériser un secteur distinct. Ainsi, un secteur UHa sera considéré comme distinct d'un secteur UHb, dans la mesure où il institue un coefficient d'occupation des sols différent, alors même que l'ensemble des autres articles de son règlement interne est en tout point identique.

Dans les PLU, les zones urbaines (U) sont définies à l'article R.123-5 du code de l'urbanisme, les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A), et les zones naturelles et forestières (N) sont respectivement définies aux articles R.123-6 à R.123-8 du code de l'urbanisme. Les zones U des POS s'apparentent aux zones U des PLU, les zones NA aux zones AU, les zones NC aux zones A et les zones ND aux zones N.

II.1 Les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version du document d'urbanisme

Les règlements de zone comprennent généralement une mention introductive, désignée sous le terme de « préambule », et ayant pour but de rappeler sous une forme synthétique la vocation générale de la zone. Ce préambule étant issu de la pratique, et son insertion dans le règlement pouvant créer des problèmes contentieux, les auteurs des PLU préfèrent en général faire figurer ces introductions relatives à la vocation dominante de la zone dans le rapport de présentation, pour éviter des confusions sur leurs portées juridiques respectives. De par la vocation générale d'une zone et la superficie qui lui est dédiée, le lecteur du PLU ou du POS peut se faire une idée relativement précise du projet communal pour ladite zone, et donc par voie de conséquence, peut émettre des hypothèses sur la gestion de la ressource foncière de la commune au regard des enjeux auxquels elle fait ou fera face. Mais ceci nécessite de s'intéresser également à d'autres données sur la commune, notamment à son évolution démographique et à l'évolution de son urbanisation.

Dans une commune par exemple, le ratio entre la superficie communale dédiée à un type d'habitat en particulier (habitat collectif, habitat individuel, etc.) et la somme des superficies dédiées à chaque type d'habitat peut être un indicateur du type d'habitat privilégié sur le territoire. En élargissant cette approche à l'ensemble de l'occupation du

sol sur le territoire communal, la commune peut elle-même faire sa propre autoévaluation et améliorer sa politique au regard de ses enjeux.

Le tableau suivant recense, pour chaque catégorie de vocation générale de zones, son nombre d'occurrences dans la dernière version du document d'urbanisme et la surface médiane qui lui est attribuée. Les zones NA, NB, NC et ND qui y figurent ne concernent que les révisions simplifiées des POS. Toutefois, il convient d'être prudent dans l'interprétation de ce tableau en ce qui concerne la comparaison POS/PLU, ceci en raison de la forte différence d'effectifs des deux types de documents dans notre échantillon, 11 POS contre 61 PLU.

Vocation document 2	% du nombre de secteurs	Nombre de secteurs	Surface (ha) médiane
Activités (nature exacte non précisée)	3,0%	29	6,6
Activités comprenant des industries	4,0%	39	21,03
Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	0,8%	8	5,64
Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	6,7%	66	8,55
Activités dépourvues de caractère industriel	1,5%	15	2,64
Aire d'accueil des gens du voyage	0,3%	3	4
Aire de stationnement et aire de jeux	0,1%	1	2,3
Autre	1,0%	10	5,96
Bâti isolé en zone A	0,6%	6	8,01
Camping	1,6%	16	4,05
chalet	0,1%	1	0,5
Équipements publics ou d'intérêt collectif	3,0%	29	6,3
Habitat : autre (type exact non précisé)	4,2%	41	18,72
Habitat collectif	0,3%	3	7,3
Habitat individuel	5,0%	49	5,4
Habitat mixte	1,3%	13	33,97
Jardins familiaux et/ou vergers	0,3%	3	22,49
Mixité fonctionnelle	12,5%	123	10,5
Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1,9%	19	13,59
Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	0,5%	5	11
Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	3,8%	37	6,4
Zone à urbaniser (vocation mixte)	1,8%	18	10,28
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	1,0%	10	4,55
Zone agricole	6,9%	68	308,13
zone agricole à protéger	1,4%	14	69,7
zone naturelle à protéger	0,7%	7	93,5
Zone naturelle bâtie	4,6%	45	3,3
Zone naturelle et forestière	6,8%	67	1030
Vocation non précisée ³	24,1%	237	7,8
Total général	100,0%	982	

Tableau 8: Les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version des POS/PLU
Les zones agricoles à protéger ici sont des zones délimitées par les communes dans leur PLU où toute construction est interdite y compris les bâtiments liés et nécessaires à l'exploitation agricole⁴.

³ L'information sur les vocations non précisées est détaillée dans le tableau 21 (Annexe 1).

⁴ A ne pas confondre avec les zones agricoles protégées (ZAP), servitudes d'utilité publique créées par voie d'arrêté préfectoral.

La faible surface médiane de ces zones agricoles à protéger montre bien que le pourcentage de terres agricoles qui bénéficient de ce statut est très peu élevé comparativement aux zones agricoles. Ceci peut dans une certaine mesure trouver son explication dans le fait que les communes ont du mal à appliquer rigoureusement ce principe.

En effet, la délimitation de zones agricoles à protéger pose de nombreuses questions auxquelles les bureaux d'études ou les communes n'ont pas toujours de réponses. Si on interdit dans ces zones (dénommées « Ap » dans la plupart des POS/PLU) les bâtiments agricoles, est-ce qu'on peut les autoriser partout ailleurs ? Est-ce qu'il faut favoriser le regroupement des bâtiments ? Et si on favorise le regroupement, est-ce qu'il faut définir des zones agricoles où on peut construire et des zones agricoles où on ne peut pas construire, sachant que si un agriculteur n'a pas de terrains dans la zone constructible, il ne peut tout simplement pas s'installer. (entretien avec monsieur Pezron, Directeur du cabinet foncier SEGC, Digne-les-Bains, réalisé le 14 mai 2013)

Le dilemme reste le même actuellement, et la question est de savoir s'il convient de délimiter des secteurs dédiés aux bâtiments agricoles. L'enjeu ne concerne pas uniquement les agriculteurs qui sont déjà en place, mais également les agriculteurs qui veulent s'installer, car les bâtiments sont essentiels au fonctionnement d'une exploitation agricole.

Le regroupement des constructions pose également un deuxième problème puisqu'il suppose qu'à partir du moment où un agriculteur construit un bâtiment, il est obligé de construire tous les autres bâtiments à proximité. Dans la pratique, ils étaient tenus de le faire dans un cercle d'un rayon de cinquante à cent mètres autour de la première construction. Cette situation a souvent créé des conflits d'usage, les règles sanitaires des arrêtés préfectoraux prescrivant souvent des distances minimales entre les bâtiments à usage d'habitation et ceux destinés à certains type d'élevages. (entretien avec monsieur Pezron, Directeur du cabinet foncier SEGC, Digne-les-Bains, réalisé le 14 mai 2013)

II.2 Vocation des secteurs par catégorie de zones dans la dernière version du document d'urbanisme

Le tableau suivant⁵ est presque identique au précédent, à la seule différence qu'il expose le nombre d'occurrences de chaque catégorie de vocation, à l'intérieur des grandes zones U, NA/AU, NB, NC/A, et ND/N.

L'avantage que présente ce tableau est qu'il nous permet d'intégrer dans notre analyse, une comparaison entre la délimitation des zones A, AU, N dans les PLU, et la délimitation de leurs zones apparentes NC, NA, ND dans les POS. Les zones U faisant référence indifféremment aux POS et aux PLU et les zones NB uniquement aux POS⁶.

Si on s'intéresse justement à ces zones NB et en particulier à celles dont les vocations sont clairement renseignées, on observe que la moitié de ces zones est réservée aux équipements publics ou d'intérêt collectif. L'autre moitié étant affectée pour 33,6% à l'habitat, et les 16,1% restant à la mixité fonctionnelle. Ce résultat est très intéressant puisqu'il montre que les zones NB ne sont pas uniquement dévolues à l'habitat, mais également aux équipements publics. On pourrait d'ailleurs pousser l'analyse plus loin et s'interroger sur les raisons du choix de certaines communes de créer des équipements publics en zones NB, alors que la présence d'équipements dans un secteur est susceptible d'accroître son attractivité.

La mixité fonctionnelle est encore bien plus présente dans les zones U où on observe qu'elles représentent 21,2% de leur effectif total. En réalité le ratio est bien meilleur si on prend en compte le fait que les vocations de 33,1% de ces zones U ne sont pas précisées. Ce résultat est très encourageant car il montre que les politiques locales vont dans le bon sens, celui de promouvoir un développement urbain durable, en mettant fin au découpage du territoire en zones fonctionnellement différenciées.

Lorsqu'on analyse attentivement la répartition des zones NC et des zones A dans les différentes catégories de vocations, on se rend compte que la part de zones NC de vocation autre que zone agricole ou zone agricole à protéger est nettement supérieur à celle des zones A. Alors que 61% des zones A ont une vocation de zone agricole et 14,6% une vocation de zone agricole à protéger, seulement 46,2% des zones NC ont une vocation de

⁵ Il s'agit du tableau 23 en annexe 2.

⁶ Nous rappelons que les zones NB ont été supprimées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU.

zone agricole et aucune zone NC n'a une vocation de zone agricole à protéger. On note également que les zones NC restantes sont réparties en part égales de 7,7% entre les équipements publics ou d'intérêt collectif, les activités industrielles et d'autres types d'occupation du sol spécifique que nous n'avons pas pu intégrer dans les catégories de vocation courantes. La situation est relativement meilleure dans les zones A puisqu'en dehors des zones dont les vocations n'ont pas été précisées en zone A (21,1% contre 30,8% en zone NC), seulement 3,2 % de zones A ont une vocation autre que zone agricole ou zone agricole à protéger. Ces zones sont réparties équitablement entre les activités de sport et loisirs et le bâti.

La situation est totalement inversée dans les zones ND et N et la disparité entre les différentes vocations encore plus forte. On observe que 73,1% des zones ND sont classées « zone naturelle et forestière » alors que seules 20,5% des zones N le sont. Les zones ND sont regroupées dans 4 vocations (zone naturelle et forestière : 73,1%, vocation non précisée : 19,2%, 3,8% pour les zones naturelles à protéger et 3,8% également pour les équipements publics ou d'intérêt collectif) alors que les zones N sont regroupées dans 23 vocations des 33 que nous avons recensées sur notre échantillon. Même s'il est évident que cette comparaison entre les POS et les PLU n'est pas tout à fait pertinente dans la mesure où nous avons dans notre échantillon 11 POS contre 57 PLU, il n'en demeure pas moins vrai que l'on observe une très forte dispersion des zones N dans les différentes catégories. Cette forte dispersion témoigne à suffisance de la relative permissivité des règlements des zones N des PLU.

Le zonage du PLU de la commune de Ramatuelle illustre très bien ce résultat.

II.2.1 Exemple de la commune de Ramatuelle

Nous pensons que la multiplication des secteurs dans les zones A et N que nous venons d'observer dans le tableau ci-dessus, est un des facteurs encourageant le phénomène du mitage. En effet, pour certains des acteurs de l'aménagement local, la loi du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « loi Grenelle 2 », en introduisant la possibilité d'identifier en zones agricoles et naturelles des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) où l'on pourrait édifier des constructions non liées à l'agriculture ou aux équipements collectifs, risque d'accentuer l'institution de secteurs dans ces zones aggravant ainsi le risque d'observer une systématisation de la pastille (C. Bonneaud, chargé d'études PLU à la DDT du Vaucluse, Avignon, entretien réalisé le 11 mars 2013). Le dispositif des STECAL est ainsi susceptible d'entraîner, compte tenu de la forte pression foncière qui existe sur les terres agricoles et dans les espaces naturelles du Vaucluse, une systématisation de la pastille autour de toutes les constructions existantes. Il peut également accentuer le phénomène de déprise agricole en compliquant davantage l'installation des jeunes agriculteurs en raison d'une part de la

pression foncière qui favorisera l'envolée du prix des terres agricoles et d'autre part le prix du bâti agricole sera lui aussi élevé du fait des droits à construire accordés aux pastilles (cf. entretiens réalisés et cités plus loin).

L'exemple de la commune de Ramatuelle ci-dessous (commune classée loi littoral), illustre très bien l'enjeu que représente la fragmentation des zones agricoles et naturelles et forestières en différents secteurs dans la lutte contre le phénomène du mitage. Toutefois, il convient de préciser que les données que nous avons sur le zonage de cette commune sont issues du rapport de présentation approuvé par délibération du conseil municipal du 18 mai 2006. Elles sont donc antérieures à la loi Grenelle 2. Les justifications formulées par cette commune sont à souligner. Par exemple, dans sa zone UP, elle exige une superficie minimale de terrain constructible de 3000 m², en le justifiant par la volonté de préserver dans cette zone, un aspect de parc habité. Nous y reviendrons plus en détail par la suite, en évoquant également d'autres points réglementaires tous aussi intéressants.

secteur doc2	surf (ha)	vocation du secteur	secteur doc 1	Surf (ha)	Vocation du secteur
A	842,33	agricole	NC	1000,3	Zone agricole
Ah	11,42	groupements d'habitations existantes			
Ai	77,66	secteur d'extension agricole en milieu naturel	EBC		Zone naturelle et forestière
Ap	284,56	espaces proches du littoral			
Av	1,18	projets d'extension de la cave coopérative			
N/ Nb	1879,8	zone naturelle	ND	1618,64	Vocation non précisée en zone ND
			NB	450,6	Vocation non précisée en zone NB
Nc	59,4	secteur d'équipements culturels, de loisirs et d'hébergements de plein air	IIND/ IINDa	56	Vocation non précisée en zone N/ND
Nj	0,7	jardins potagers			
Np	39,5	plage et arrière- plage de pampelonne			

Tableau 9- Zones A et N du PLU de Ramatuelle

II.3 Motivations relatives à la délimitation et à la vocation des secteurs

Comme nous le relevions précédemment, le rapport de présentation expose les motifs de la délimitation des zones et en cas de modification ou de révision, il est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Les tableaux suivants⁷ présentent pour chaque catégorie de vocation, le regroupement par catégorie, des justifications énoncées pour motiver la délimitation du secteur. Par cette approche, nous faisons ressortir d'une part, les justifications les plus fréquemment invoquées pour motiver l'affectation d'un secteur à un usage déterminé et d'autre part, cette analyse nous permet de comprendre quels sont les objectifs poursuivis par ces communes.

Deux de ces tableaux ont particulièrement retenus notre attention, le tableau 35 concernant l'habitat individuel et le tableau 10 ci-dessous, concernant les zones naturelles bâties. Dans les lignes qui suivent nous proposerons l'interprétation que nous suggèrent ces deux tableaux et nous conclurons par une analyse globale sur l'ensemble des tableaux relatifs à ce thème.

II.3.1 L'habitat individuel

L'habitat individuel en France représente 62,2% des logements construits depuis 1997. Les maisons individuelles, situées de plus en plus souvent en zone rurale ou en périphérie des villes, sont de plus en plus spacieuses : 108 m² en 2002 contre 105 en 1996. Celles qui ont été construites depuis 1997 ont une superficie moyenne de 114 m²⁸.

Le tableau ci-dessous (voir tableau 35, annexe 3) met en évidence un résultat très important, il s'agit du fait que la plupart des communes ne justifient pas leur choix d'instituer dans le zonage de leur PLU des zones dédiées spécifiquement à l'habitat individuel. Environ 70,5% des secteurs à vocation d'habitat individuel sont institués sans aucune référence à un quelconque motif justifiant leur mise en place.

⁷ Il s'agit du tableau 10 ci-dessous et des tableaux 24 à 51 de l'annexe 3.

⁸ Jacquot A., 2003, « De plus en plus de maisons individuelles », INSEE première, n°885, Février 2003, p. 1.

II.3.2 Les zones naturelles bâties

Quels sont les arguments utilisés pour justifier l'existence de ces zones ?

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Zone naturelle bâtie	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	9	15,3%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	2	3,4%
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	2	3,4%
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	2	3,4%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	2	3,4%
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	2	3,4%
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	1	1,7%
	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	1	1,7%
	Perte de la valeur agricole	1	1,7%
	Privilégier l'insertion paysagère	1	1,7%
	Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	1	1,7%
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1	1,7%
	Justification non renseignée	30	50,8%
	Autre justification	4	6,8%
Total		59	100,0%

Tableau 10- Justifications de la délimitation de zones naturelles bâties

La catégorie « Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité de la zone » arrive en tête avec 9 occurrences. Ceci peut s'expliquer

par le fait que les communes sont très souvent confrontées à des constructions existantes situées en dehors des zones urbaines ou à urbaniser, qui ne sont pas destinées à l'agriculture ou qui ne sont pas situées dans une zone naturelle à protéger.

Cependant, ce tableau montre d'autres résultats dont l'interprétation nous semble plus complexe. En effet, si on peut se douter que la justification d'un classement antérieur non justifié ou d'une mise en cohérence du zonage avec les réalités locales fait référence à des zones NB reclassées en N, il est en revanche beaucoup plus difficile de comprendre la justification faisant référence à des caractéristiques favorables à l'urbanisation, qui nous interroge par exemple sur les raisons de l'existence de réseaux en zones N.

Quant à la justification de la densification, elle nous semble paradoxale pour une zone N.

II.3.3 Analyse généralisée à l'ensemble des tableaux

L'analyse de l'ensemble de ces tableaux met très bien en évidence la volonté des élus locaux d'encourager et de favoriser la création des zones d'activités sur leur territoire.

Nous observons en effet que la justification « Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises » est très bien représentée en termes d'occurrences dans la quasi-totalité de ces tableaux. Ce résultat nous amène donc à aborder la question du rôle des SCoT dans la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en particulier au regard de la planification des zones d'activités.

II.3.4 Le rôle des SCoT dans la lutte contre l'étalement urbain

Le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) est un document de planification urbaine intercommunal, instauré par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000. Les objectifs qui lui sont attribués ont été renforcés par la loi Grenelle II qui prévoit que le rapport de présentation doit désormais au titre du diagnostic territorial, analyser la consommation foncière au cours de la décennie passée et justifier des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.

II.3.4.1 SCoT et zones d'activités

L'une des causes de la consommation des espaces agricoles, est la multiplication de zones d'activités à l'échelle communale (industrielles et artisanales), destinées à créer de l'emploi et à faire profiter la commune de rentrées fiscales. Les SCoT et les PLU intercommunaux ont notamment pour fonction de favoriser une mise en cohérence des projets de développement économique à l'échelle supra-communale.

La mutualisation des recettes fiscales des activités au niveau de l'intercommunalité favorise cet effort de cohérence, d'autant plus que la multiplication des zones d'activités dans des communes géographiquement proches est une source de nuisances et de concurrence économique accrue.

II.4 L'évolution du zonage

La question de l'évolution des zonages des POS/PLU constitue un pan très important de notre analyse. Pour prendre en compte cet aspect dans notre étude, nous nous sommes intéressés aux zonages des POS/PLU à deux dates, sur la période 2000-2009. Ceci nous a permis de dresser ce tableau qui montre sur l'ensemble de notre échantillon les différentes trajectoires suivies par les zones au fil du temps. Par exemple dans le cas d'une révision générale, nous avons enregistré dans notre grille d'analyse l'ensemble des zones et secteurs, ainsi que leurs superficies quand l'information était présente, de la commune avant et après la révision.

Zone générale document 1	Zone générale document 2	Effectifs	%
U	U	298	92,3%
	NA-AU	12	3,7%
	ND-N	10	3,1%
	NC-A	3	0,9%
Total		323	100,0%
NA/AU	U	47	22,6%
	NA-AU	139	66,8%
	NC-A	7	3,4%
	N-ND	15	7,2%
Total		208	100,0%
NB	U	22	30,1%
	NA-AU	16	21,9%
	NC-A	1	1,4%
	N-ND	22	30,1%
	NB	12	16,4%
Total		73	100,0%
NC/A	U	13	8,6%
	NA-AU	29	19,2%
	NC-A	73	48,3%
	ND-N	36	23,8%
Total		151	100,0%
ND/N	U	11	7,6%
	NA-AU	11	7,6%
	NC-A	10	6,9%
	ND-N	113	77,9%
Total		145	100,0%
Non mentionné	U	237	39,2%
	NA-AU	131	21,7%
	NB	1	0,2%
	NC-A	58	9,6%
	ND-N	178	29,4%
Total		605	100,0%

Tableau 11- Évolution du zonage

Les cas dans lesquels l'information n'est pas mentionné correspondent d'une part, aux procédures d'élaboration, puisque nous n'avons pas dans ces cas-là l'information sur la situation antérieure des zones correspondantes, et d'autre part, elles peuvent également correspondre aux procédures de révisions générales ou de révisions simplifiées dans les cas où la situation antérieure de la zone n'est pas précisée dans le document d'urbanisme. On peut notamment souligner les trajectoires diverses suivies par les zones urbaines. Nous avons recensé par exemple 10 zones U, (dont nous ne connaissons malheureusement pas la

superficie) qui sont reclassées en zone N (naturelles et forestières) : cela est sans doute dû à la prise en compte d'un Plan de Prévention des Risques récemment élaboré dans ces communes. Plus difficile à interpréter est la trajectoire de « déclassement » suivies par 12 zones U devenues zones NA ou AU. Nous pensons qu'il peut s'agir des conséquences d'un contentieux.

La loi SRU, en supprimant les zones NB, a également obligé les communes à choisir une nouvelle affectation pour ces zones, vers l'urbain, les espaces naturels ou les zones agricoles dès lors qu'elles révisent leur document d'urbanisme. Dans ce tableau on observe que 38 zones NB sur un total de 73, soit environ 52,78% de ces zones, ont été affectées en zones U et NA/AU, 22 en zones N, 1 en zone NC ou A, et 12 sont restées en zones NB (il s'agit des POS). Cette diversité de trajectoire peut s'expliquer de différentes façons.

Pour ce qui est des zones NB reclassées en zones naturelles et forestières, nous avons plusieurs raisons de penser qu'il s'agit essentiellement de zones mitées, les zones NB les plus denses ayant certainement été reclassées en U ou encore NA/AU. Cela illustre aussi que les zones NB étaient très diverses : certaines très construites, d'autres d'habitat plus diffus. Il faut souligner qu'une part importante (même si c'est une minorité) sont reclassées en N, ce qui est vecteur de mitage futur.

Pour approfondir nos analyses sur l'évolution du zonage, nous avons réalisé deux tableaux supplémentaires qui permettent d'appréhender la question sous un autre angle. Le tableau 53 en annexe 4, presque identique à celui-ci-dessus, mais qui a l'avantage de mettre en évidence les différents transferts de zones relevés dans les documents en distinguant entre zones POS et zones PLU. Et le tableau 52 en annexe 4 également qui présente de manière brute, c'est-à-dire tel qu'ils ont été notés dans les documents, les transferts de zones. Ce tableau permet de mettre en évidence l'hétérogénéité de la formation des zones dans les documents d'urbanisme.

Si l'évolution du zonage dans les POS/PLU constitue un pan aussi important de notre analyse, c'est aussi parce que cette évolution suppose pour les zones ou les secteurs concernés, des changements très importants des règles qui régissent leur urbanisation.

Nous analysons dans la troisième partie de ce mémoire, d'une part, les règles prescrites dans les zones des documents d'urbanisme, et d'autre part, le lien entre le contenu de ces règles et les incidences qu'elles peuvent avoir sur l'étalement urbain.

III Analyse des règlements de zones dans les documents d'urbanisme (POS/PLU)

Les projets communaux en matière d'urbanisme sont mis en œuvre au travers de la délimitation des zones et secteurs et des choix réglementaires qui leurs correspondent. En conséquence, évaluer les politiques locales en matière d'urbanisme et en particulier la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal, nécessite de s'intéresser, au-delà du zonage et des vocations générales des différentes zones, aux règles prescrites à l'intérieur de ces mêmes zones.

L'analyse des motifs invoqués par les communes pour justifier le choix des règles applicables à l'intérieur d'une zone et le cas échéant les changements apportés à ces règles, constitue également un aspect important de notre analyse, car la pertinence de ces motifs permet d'apprécier si la réglementation d'un article vise effectivement le but annoncé ou pas.

Par exemple, la prescription d'une superficie minimale constructible (article 5 du PLU) pour des raisons paysagères doit être argumentée au regard de l'enjeu pour la zone et ne peut pas se limiter à la volonté de « créer un aspect de parc habité » comme on a pu le constater dans le PLU de Ramatuelle par exemple.

Pour mettre en œuvre cette approche, nous avons retenu cinq articles du règlement du PLU dont la réglementation peut avoir une influence importante sur l'étalement urbain et la ségrégation sociale. Il s'agit des articles 1 et 2 qui énumèrent respectivement l'ensemble des constructions interdites et autorisées sous conditions dans une zone, de l'article 5 qui décrit les caractéristiques et les superficies minimales des terrains constructibles, l'article 10 qui réglemente les hauteurs des constructions et enfin de l'article 14 qui réglemente les coefficients d'occupation des sols.

III.1 Article 1 : Les constructions interdites

L'article 1 du règlement d'une zone énumère l'ensemble des occupations ou des utilisations du sol interdites dans cette zone. Très souvent, les occupations ou utilisations du sol interdites, sont celles qui ne se justifient pas au regard de la vocation générale de la zone. Par exemple, une commune peut décider d'interdire à l'intérieur d'une zone UA à vocation dominante d'habitat, toute activité à caractère industriel au motif que celle-ci n'est pas conforme avec la vocation de la zone.

Le tableau suivant présente selon les catégories ci-après dénommées les justifications invoquées pour interdire les constructions dans telle ou telle zone.

Catégories de justifications	1 - Constructions interdites	%
Limiter l'exposition aux risques naturels et technologiques (inondation)	12	7,9%
Préserver et sauvegarder le caractère naturel des sites et des paysages	10	6,6%
Préserver un secteur spécialisé	6	4,0%
Absence de réseaux, d'équipements (assainissement, etc.)	5	3,3%
Protéger du mitage tout en permettant l'évolution des occupations existantes	5	3,3%
Coupure verte	4	2,6%
Limiter les occupations ou utilisations du sol génératrices de nuisances diverses	4	2,6%
Favoriser la mixité des fonctions urbaines, renforcer les fonctions de centralité	3	2,0%
Favoriser l'activité touristique (accueil des gens du voyage, camping, etc.)	3	2,0%
Espaces proche du littoral	1	0,7%
Eviter les occupations ou utilisations non compatibles avec la vocation d'activités ou d'équipements	1	0,7%
Limiter la constructibilité, les impacts paysagers	1	0,7%
Préservation des espaces agricoles, de l'activité agricole, du caractère rural des sites	1	0,7%
Préserver les entrées de ville	1	0,7%
Protéger du mitage	1	0,7%
Réserve foncière	1	0,7%
Justification non renseignée	91	60,3%
Autres	1	0,7%
Total général	151	100,0%

Tableau 12- Justifications des interdictions de constructions

En dehors du fait que les justifications relatives à la réglementation de cet article sont très peu renseignées sur l'ensemble de notre échantillon, nous pouvons souligner tout de même la forte fréquence de la référence aux risques (naturels ou technologiques) pour justifier l'interdiction de toute construction, la catégorie « Limiter l'exposition aux risques naturels et technologiques (inondation) » venant en tête de liste des justifications (12 occurrences sur 60 justifications renseignées).

Ce résultat n'est pas vraiment surprenant dans la mesure où il est tout à fait en cohérence avec le fait que le plan de prévision des risques naturels vaut servitude d'utilité publique et s'impose à ce titre aux documents d'urbanisme. Cependant, il peut être interprété différemment au regard de la question des liens de proximité entre les élus et les administrés. Dans la pratique en effet, il est beaucoup plus simple pour un administré d'admettre que sa parcelle est inconstructible en raison de son classement en zone rouge du plan de prévention des risques (PPR) plutôt que d'admettre que cela est du fait d'un choix communal.

Un résultat très intéressant qui ressort de ce tableau et qui par ailleurs ne va pas dans le sens de ce à quoi on pourrait s'attendre, est la très forte différence qui existe entre la catégorie « préserver et sauvegarder le caractère naturel des sites et paysages » (10 occurrences) et la catégorie « préservation des espaces agricoles, de l'activité agricole, du caractère rural des sites » (1 occurrence). En considérant le fait que nous recensons sur notre échantillon 28 justifications sur la réglementation de l'article 1 en zone A et 31 justifications sur la réglementation de ce même article en zone N, cette différence signifierait que l'enjeu de la préservation des paysages est de loin beaucoup plus important que celui de la protection des terres agricoles. Ceci peut éventuellement se comprendre si l'on considère la forte richesse du patrimoine paysager de la région PACA.

Puisque l'interdiction de certaines constructions dans une zone se justifie souvent au regard de sa vocation générale, nous nous sommes également intéressés aux changements de vocation de zones dans les POS et PLU. Ce travail a été fait sur l'ensemble des différentes vocations que nous avons recensées dans les documents d'urbanisme, mais nous ne présenterons ici que les résultats sur les zones agricoles et naturelles et forestières⁹.

III.1.1 Changement de vocation dans les zones agricoles et naturelles et forestières

Le premier tableau montre les changements de vocation en zone agricole et le deuxième les changements en zone naturelle et forestière.

⁹ L'annexe 5 présente les changements de vocation par catégories.

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Zone agricole	Zone agricole	28	62,2%
	Activités comprenant des industries	3	6,7%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	3	6,7%
	Zone naturelle bâtie	3	6,7%
	Bâti isolé en zone A	2	4,4%
	Vocation non précisée en zone AU	2	4,4%
	Activités dépourvues de caractère industriel	1	2,2%
	Habitat mixte	1	2,2%
	Vocation non précisée en zone A	1	2,2%
	zone agricole à protéger	1	2,2%
Total		45	100,0%

Tableau 13- Changement de vocations des zones agricoles

Les zones agricoles restent majoritairement à vocation agricole (64,4% dont 62,2% en zones agricoles et 2,2% en zones agricoles à protéger). On observe que 11,1% des zones à vocation agricole changent de vocation et deviennent pour 6,7% des zones à vocation naturelle bâtie et pour 4,4% de zones à vocation de bâti isolé. Ce résultat est encore plus tranché si on considère également le tableau 55 de l'annexe 5 qui montre le devenir des zones A et NC dont les vocations n'étaient pas précisées dans les versions antérieures des documents. Ce tableau montre en effet que seulement 28,4% des zones A et NC dont les vocations n'étaient pas précisées deviennent des zones agricoles et 7,5% des zones agricoles à protéger, alors que 13,4% d'entre elles deviennent des zones naturelles bâties.

Comme si le fait d'avoir délimité ces zones A ou NC sans leur attribuer une vocation spécifique aurait introduit plus de marges de manœuvre sur la nature des constructions autorisées dans ces zones. Dans tous les cas, on note que 6,7% des zones agricoles deviennent des zones naturelles bâties et 13,4% des zones A et NC à vocation non précisées deviennent des zones naturelles bâties. Par ailleurs, 64,4% des zones agricoles restent agricoles alors que seulement 35,9% des zones A et NC à vocation non précisée demeurent des zones agricoles.

On peut aussi s'interroger sur les règles applicables dans les zones à vocation de « Zone naturelle bâtie » et « Bâti isolé en zone A ».

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Zone naturelle et forestière	Zone naturelle et forestière	27	69,2%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	4	10,3%
	Zone agricole	3	7,7%
	Zone naturelle bâtie	2	5,1%
	Camping	1	2,6%
	Mixité fonctionnelle	1	2,6%
	Vocation non précisée en zone U	1	2,6%
Total		39	100,0%

Tableau 14- Changement de vocations en zones naturelles et forestières

La situation est beaucoup moins contrastée dans les zones naturelles et forestières. On observe que 69,2% des zones naturelles et forestières gardent cette même vocation. Par ailleurs, 7,7% des zones naturelles et forestières deviennent des zones agricoles. Ce résultat est à souligner dans la mesure où les règlements des zones naturelles sont plus souples que ceux des zones agricoles.

Si on s'intéresse au tableau 57 de l'annexe 5 qui montre le devenir des zones N et ND dont les vocations n'étaient pas précisées dans les versions antérieures des documents, on s'aperçoit que la situation est bien plus tranchée que pour les zones A et NC. En effet, la majorité de ces zones reste sans vocation précise (24,2%).

Il est important de préciser ici que cette analyse est basée sur le dénombrement des zones et ne prend pas en compte les superficies. Cependant, il est admis que les superficies des zones naturelles et forestières sont en général beaucoup plus élevées que celles des zones agricoles. Dans le tableau 8 des vocations attribuées dans la dernière version des documents, on voit que la surface médiane des zones naturelles et forestières est de 1030 hectares alors que celles des zones agricoles est de 308 hectares.

III.2 Article 2 : Constructions autorisées sous conditions

L'article 2 du règlement d'une zone dresse la liste des occupations ou utilisations du sol soumises à des conditions particulières. Dans certains documents que nous avons analysés, nous avons constaté que l'écriture de cet article ne suit pas toujours une présentation homogène. Il y est parfois indiqué à titre de conclusion que toutes les occupations ou utilisations du sol non expressément interdites ou admises sous conditions sont autorisées.

Comme pour l'article 1 et les autres articles par la suite, nous nous intéressons aux motifs invoqués par les communes pour réglementer cet article, mais également à la nature des constructions autorisées sous conditions.

Le tableau ci-dessous montre par ordre de préférence, l'utilité que trouvent les communes à réglementer cet article.

Catégories de justification	2 - Constructions autorisées sous conditions	%
Permettre l'évolution (extension, adaptation) et la mise en valeur des constructions existantes	10	4,7%
Préserver et sauvegarder le caractère naturel des sites et des paysages	8	3,8%
Préserver un paysage urbain harmonieux, le patrimoine architectural rural	7	3,3%
Eviter un détournement de la vocation de la zone	4	1,9%
Favoriser l'activité touristique	4	1,9%
Site particulier (carrière, château...)	4	1,9%
Surface minimale de constructibilité	4	1,9%
Favoriser la mixité, les commerces et services de proximité	3	1,4%
Limiter l'exposition aux risques naturels et technologiques (inondation)	3	1,4%
Ne pas obérer les opérations d'aménagement futures, urbanisation subordonnée à une modification du PLU (cf. zones AU)	3	1,4%
Préservation des espaces agricoles, du caractère rural	3	1,4%
Secteur spécialisé	2	0,9%
Absence de réseaux, d'équipements (assainissement, etc.)	1	0,5%
Maintenir les caractéristiques du bâti, le caractère résidentiel, maîtriser l'urbanisation	1	0,5%
Permettre le développement des activités commerciales, artisanales et/ou industrielles	1	0,5%
Justification non renseignée	148	69,5%
Autres	7	3,3%
Total général	213	100,0%

Tableau 15- Justifications de la réglementation de l'article2

La forte occurrence de la catégorie « Permettre l'évolution (extension, adaptation) et la mise en valeur des constructions existantes » soulève à nouveau la question de la constructibilité des zones N que nous avons déjà abordée plus haut. Ce résultat montre

l'enjeu des droits à construire en zone N. Toutefois, la plupart des documents d'urbanisme de notre échantillon ayant été approuvés bien avant l'introduction par la loi Grenelle 2 du dispositif des secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL), nous ne pouvons pas à partir de ce tableau émettre d'hypothèses sur l'impact de cet outil dans la lutte contre le mitage des espaces naturels.

La forte occurrence de la catégorie « préserver un paysage urbain harmonieux, le patrimoine architectural rural » s'applique davantage aux centres villes et zones urbaines plus denses.

La présence de la catégorie « surface minimale de constructibilité » dans ce tableau est également à souligner. En effet, nous avons observé dans un nombre important de PLU, que les conditions particulières auxquelles il est souvent fait référence dans cet article, ne sont ni plus ni moins que des surfaces maximales imposées pour encadrer l'extension des constructions existantes en zone N.

On pouvait par exemple lire que les extensions des constructions existantes à usage d'habitation sont autorisées, à condition d'être limitées à 30% de la SHON initiale, en une seule fois, et que la surface totale (surface initiale + extension) n'excède pas 250 m² SHON¹⁰ et 300 m² de SHOB¹¹.

Par ailleurs, nous observons que les zones les plus concernées par cet article sont à vocation agricole et naturelle et forestière.

En zone agricole, les objectifs visés sont pour l'essentiel d'éviter un détournement de la vocation de la zone, de préserver les espaces agricoles, de préserver et sauvegarder le caractère naturel des sites, des paysages et le patrimoine architectural rural. Et en zone naturelle et forestière, l'objectif principal est de permettre l'évolution et la mise en valeur des constructions existantes.

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des points essentiels sur lesquels porte la réglementation de l'article 2.

Les résultats obtenus sont ceux-ci.

¹⁰ Surface Hors Œuvre nette.

¹¹ Surface Hors Œuvre Brute.

Réglementation de l'article 2 par principaux types de vocation	Effectifs	%
Habitations autorisées	46	34,8%
Extension des constructions réglementée	40	30,3%
Hébergements (hôtel, gîte) autorisés	15	11,4%
Changement de destination du bâti autorisé en zone N ou A	12	9,1%
Commerces autorisés	8	6,1%
Prescriptions concernant le logement social	6	4,5%
Bureaux autorisés	5	3,8%
Total	132	100,0%

Tableau 16- Occupations et utilisations du sol autorisées sous conditions

Ce tableau montre que la réglementation de cet article 2 vise essentiellement à réglementer les extensions des constructions existantes en zones N et à autoriser dans les zones agricoles et naturelles et forestières des constructions à usage d'habitation et de gîtes ruraux.

III.3 Article 10 : Les hauteurs maximales des constructions

Les règles de hauteur jouent un rôle essentiel dans la caractérisation de la morphologie urbaine de la ville. Dans les documents que nous avons consultés, la hauteur est exprimée de différentes manières, en mètres, en nombre de niveaux (R+2 par exemple), par une combinaison de ces deux critères, ou encore elle est définie par rapport à la hauteur des bâtiments voisins. Dans le tableau ci-dessous, nous nous intéressons aux motifs de la réglementation des règles de hauteur dans les documents d'urbanisme (POS et PLU). Est-ce la volonté d'encadrer la densité de la zone qui prédomine ou plutôt des raisons esthétiques qui motivent la réglementation des hauteurs ?

Catégories de justification	10 - Hauteur maximale des constructions	%
Privilégier l'intégration à l'environnement existant (hauteurs, volumétrie du bâti)	25	11,42%
Bâti particulier (bâti d'exploitation, bâti agricole, équipements, entreprises)	13	5,94%
Préservation des caractéristiques existantes et/ou du paysage	11	5,02%
Densification, renouvellement urbain	4	1,83%
Favoriser la diversité des fonctions urbaines	3	1,37%
Règles techniques particulières liées aux risques (risque inondation en particulier)	3	1,37%
Répétition d'une même justification pour des règles identiques	2	0,91%
Limiter l'excès de verticalité des bâtiments	2	0,91%
Contrôler/encadrer la densité et les formes urbaines	1	0,46%
Favoriser une effet de front bâti en promontoire	1	0,46%
Limiter de manière stricte la volumétrie des bâtiments	1	0,46%
Justification non renseignée et l'article réglementé	148	67,58%
Justification non renseignée et l'article non réglementé	4	1,83%
Autres	1	0,46%
Total général	219	100,00%

Tableau 17- Justifications de la réglementation de l'article 10

La très forte occurrence de la catégorie « Privilégier l'intégration à l'environnement existant (hauteurs, volumétrie du bâti) » est révélatrice de la volonté des communes de préserver les formes urbaines. La catégorie « Préservation des caractéristiques existantes et/ou du paysage » vient conforter cette hypothèse.

On observe également que la réglementation de cet article tient aussi au caractère spécifique de certains secteurs et notamment à la prise en compte des zones d'activités et des zones dédiées à l'exploitation agricole. C'est ce que montre la forte occurrence de la catégorie « Bâti particulier (bâti d'exploitation, bâti agricole, équipements, entreprises) ». Ceci semble tout à fait normal dans la mesure où les agriculteurs ont très souvent besoin de bâtiments très élevés pour le matériel agricole.

La catégorie «Densification, renouvellement urbain» ne représente que 1,83% des justifications invoquées par les communes pour régler cet article. La conclusion semble donc évidente, le but recherché par les communes qui réglementent les hauteurs des constructions semble être la mise en valeur esthétique.

III.4 Article 5 : Caractéristiques et superficies minimales des terrains

Les alternances politiques au niveau de l'Etat ont souvent rendu complexe le message à destination des décideurs locaux.

En effet, alors que la loi SRU avait supprimé la possibilité de fixer une taille minimale des parcelles constructibles, la loi Urbanisme et Habitat est revenue sur cette disposition et admet que la commune pourra fixer une taille minimale des terrains constructibles «lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone» (ou, comme c'était déjà le cas, pour des contraintes techniques relatives à l'assainissement individuel). Cette justification doit être explicitée clairement. Fixer de façon uniforme sur l'ensemble des quartiers d'une commune une taille minimum sans justification spécifique serait abusif.

Ce tableau recense par catégories toutes les justifications invoquées par les communes quant à leur choix de régler ou non l'article 5.

La principale information qui en découle est que les communes justifient en majorité leur choix de régler cet article par leur volonté de préserver l'intérêt paysager de la zone.

Ce résultat est très important d'une part parce que l'argument de l'intérêt paysager est en général le plus fragile et s'applique sans doute à des cas où l'argument de l'assainissement ne tient pas.

Par ailleurs, le fait que cette prescription soit très souvent justifiée par l'absence de raccordement à l'assainissement collectif ou encore à la volonté de permettre l'installation d'un assainissement autonome est à souligner. Lorsque que ce type de prescription concerne une part importante du territoire communal, elle n'est pas sans conséquences environnementales (encouragement au mitage des espaces naturels) et sociales (risque de sélection des acquéreurs de terrain par le revenu).

Catégories de justifications	5 - Caractéristiques et superficie minimale des terrains	%
Préserver l'intérêt paysager de la zone	13	15,1%
Absence de raccordement à l'assainissement collectif/ permettre l'installation d'un assainissement autonome	10	11,6%
Non réglementé pour permettre la densification du tissu, faciliter la réorganisation de la zone, et augmenter les droits à construire	8	9,3%
Non réglementé car pas d'enjeu paysager, ni urbain, desserte par les réseaux d'assainissement	5	5,8%
Non réglementé car pas de raison de justifier une superficie minimale (lois SRU et UH)	2	2,3%
Préservation de l'urbanisation traditionnelle	1	1,2%
Justification non renseignée et l'article non réglementé	20	23,3%
Justification non renseignée et l'article réglementé	19	22,1%
Autres	8	9,3%
Total général	86	100,0%

Tableau 18- Justifications de la réglementation de l'article 5

III.5 Article 14 : Le Coefficient d'Occupation des sols

Le règlement du plan local d'urbanisme peut édicter de manière facultative, comme pouvait le faire le plan d'occupation des sols, une règle de densité exprimée par le coefficient d'occupation des sols. Il apparaît toutefois que le COS n'est plus considéré comme un élément essentiel du règlement. Il a subi de nombreuses critiques, qui ont trouvé leur aboutissement dans une certaine dévalorisation du COS par le nouveau dispositif de planification urbaine institué par loi SRU du 13 décembre 2000 (Pérignon, 2012). C'est donc dans ce contexte que nous avons souhaité intégrer à notre analyse cette question sur la réglementation du COS, dans l'objectif de nous intéresser particulièrement aux justifications qu'avancent les communes quant à l'utilité qu'elles trouvent à réglementer cet article.

Catégories de justifications	14 - COS	%
Densification, renouvellement urbain, limitation de l'étalement urbain	27	9,75%
Conservation de la morphologie, maîtriser la densité, préserver le paysage	21	7,58%
Favoriser la mixité des fonctions	10	3,61%
Equipements spécifiques avec contraintes particulières	8	2,89%
Combinaison des autres règles suffisante	6	2,17%
Permettre l'extension des constructions existantes et les annexes	3	1,08%
Favoriser une urbanisation structurée de la zone, favoriser le raccordement au réseau d'assainissement collectif	2	0,72%
Développer un type de vocation en particulier	1	0,36%
Favoriser le regroupement d'activités incompatibles avec l'habitat, éviter les nuisances ou gênes	1	0,36%
Le COS, outil de contrôle de la division foncière	1	0,36%
Ne pas encourager les habitations dans la zone	1	0,36%
Non réglementé, la zone est raccordée ou raccordable au réseau d'assainissement collectif	1	0,36%
Non réglementé, ne pas grever le devenir des constructions existantes	1	0,36%
Règle incitative à la construction	1	0,36%
Justification non renseignée et l'article réglementé	151	54,51%
Justification non renseignée et l'article non réglementé	36	13,00%
Autres	6	2,17%
Total général	277	100,00%

Tableau 19- Justifications de la réglementation du COS

Ce tableau présente de nombreux résultats qu'il convient d'analyser avec beaucoup de prudence. Le premier constat que l'on fait est que, dans la majorité des cas, 54,51%, l'article est réglementé sans pour autant que la commune expose les objectifs poursuivis.

Sans grande surprise, on remarque la très forte référence à la densification, au renouvellement urbain et à la limitation de l'étalement urbain, traduisant ainsi le fait que

dans la plupart des situations, les communes choisissent de réglementer le COS pour favoriser la densification des zones. Pendant de nombreuses années, essentiellement avant la loi SRU, une des critiques les plus importantes qui était faite à cet outil, consistait à dire qu'il permettait avec la réglementation de l'article 15 sur le dépassement du COS, de fixer volontairement des COS bas, et d'autoriser ensuite systématiquement le dépassement du COS, moyennant versement de la participation pour dépassement de COS¹². Cette critique, qui tendait au fond à dire que la finalité fiscale des articles 14 et 15 de nombreux POS prévalait sur leur finalité urbanistique, n'est pas vraiment confirmé dans ce tableau.

Après les références à la densification et à la conservation de la morphologie urbaine, la catégorie « Favoriser la mixité des fonctions » arrive en troisième position. En effet, depuis l'apparition du concept de COS différencié qui permet d'attribuer des COS différents suivant la destination de la construction, le COS est essentiellement conçu comme un outil d'incitation à la mixité fonctionnelle, que le PLU adapte en fonction des situations locales et des objectifs d'aménagement de la commune.

L'un des aspects importants que soulève cette analyse est la forte utilisation du COS par les communes. Cette donnée montre bien que même si le COS n'est généralement pas considéré comme un outil de définition de la forme urbaine, il remplit cependant d'autres fonctions dans lesquelles les communes semblent avoir beaucoup de mal à ne pas l'utiliser. *« En urbanisme le COS ne sert strictement à rien... Par contre le COS est très utile pour la valeur vénale des choses, parce que vous enlevez le COS, vous demandez à un notaire ou à un expert immobilier ou à qui vous voulez de faire le chiffrage du bien, sur les prospects, les volumes, ils sont incapables de le faire, c'est pas leur métier. »* (C. Brémond, Directeur du service Urbanisme et Foncier, Digne-les-Bains, entretien réalisé le 14 mai 2013).

Le COS est un outil destiné à être adapté suivant la densité du lieu où on se trouve. Ainsi, compte tenu des obligations réglementaires de stationnement, un COS faible en centre-ville n'a aucun sens : il contribue à l'étalement urbain dans la mesure où il constitue un obstacle à la densité et peut représenter des surcoûts importants pour les promoteurs immobiliers. C'est la raison pour laquelle les immeubles collectifs avec parking en sous-sol ne peuvent s'imposer que là où le COS réel est supérieur à 1 (Castel, Jardinier, 2011)¹³. En pratique, on ne trouve ce niveau de densité que dans les parties centrales des agglomérations.

¹² GRIDAUH, Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>, consulté le 7 juin 2013.

¹³ Castel J-C. et Jardinier L., 2011, « La densité au pluriel », Etudes Foncières, n°152, juillet-août 2011, pp. 13-16

IV Analyses croisées et prise en compte des spécificités locales

Dans les deux précédentes parties de ce mémoire, nous nous sommes intéressés à la délimitation des zones et secteurs dans les documents d'urbanisme et à l'analyse des règlements de ces zones. Dans cette dernière partie, nous nous intéressons aux liens directs ou indirects qui peuvent exister entre ces deux aspects.

Pour mettre en œuvre cette approche, nous avons croisé les données sur les évolutions des zonages des POS/PLU et les motifs invoqués pour justifier ces évolutions.

Le tableau ci-dessous récapitule les changements de zones selon la justification associée à ce changement. Il met en évidence les types de changements les plus observés pour chaque justification.

Catégories de justification	Transferts	Effectifs
Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	NC N	7
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC AU	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC N	2
Autre justification	NC N	2
Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	NC AU	2
Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	A AU	2
Perte de la valeur agricole	NC N	2
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	N A	2
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	ND, NC A	2
Urbanisation à long terme (réserve foncière)	NA A	2
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	ND AU	1
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NA, NC AU	1
Exploitation agricole difficile car proximité au village	A AU	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NB, NA AU	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NB N	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NC N	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NC U	1
Permettre des activités ou aménagements spécifiques	NC, NA N	1
Permettre des activités ou aménagements spécifiques	ND U	1

Tableau 20- Justifications des évolutions des zonages

Le tableau ci-dessus est un extrait du tableau n°72 en annexe 6.

Sa lecture est simple, la première ligne par exemple signifie que 7 zones NC ont été reclassées en zone N au motif de permettre l'évolution des constructions existantes. Ce résultat est d'ailleurs très intéressant et viendrait corroborer nos analyses précédentes sur la permisivité des zones N, si nous n'avions pas eu connaissance d'un élément important qui pourrait également expliquer cette situation, ou du moins en proposer une interprétation différente.

Dans les années 1980-1990 qui selon lui, a entraîné les premiers mitages des terres agricoles, les premiers POS réalisés déterminaient des règlements de zones agricoles et de

zones naturelles et forestières parfois quasiment identiques, laissant par conséquent des marges de constructibilité importante pour les exploitants agricoles (P. Pezron, Directeur du cabinet foncier SEGC, Digne-les-Bains, entretien réalisé le 14 mai 2013). Cette analyse peut donc expliquer le fait que la réglementation évoluant au fil des années et devenant de plus en plus restrictive dans les zones agricoles, les auteurs des POS et PLU ont commencé à reclasser en zones naturelles et forestières les zones agricoles où se trouvaient des constructions qui n'étaient pas en lien avec l'activité agricole.

Dans les Alpes de Haute Provence (04) et les Hautes Alpes (05), les mouvements migratoires des populations semblent également avoir joué un rôle important dans le renforcement du mitage : « *Qu'en plus de ça on a eu un mouvement migratoire du 04, du 05 vers le 13 et le 06; ces gens sont devenus riches sur la côte et ils sont revenus avec des patrimoines financiers assez importants, du coup ils ont voulu réinvestir la terre des ancêtres, ils ont acheté des ruines, des bâtiments agricoles qu'ils ont transformés: donc renforcement du mitage* » (P. Pezron, Directeur du cabinet foncier SEGC, Digne-les-Bains, entretien réalisé le 14 mai 2013).

La réhabilitation des constructions à l'état de ruines dans les zones agricoles et naturelles et forestières est l'un des éléments majeurs encourageant le mitage de ces espaces (C. Brémond, Directeur du service Urbanisme et Foncier, Digne-les-Bains, entretien réalisé le 14 mai 2013).

Nous avons procédé à des analyses croisées de données pour déterminer quelles étaient les communes sur lesquelles nous avons noté des reclassements de zones agricoles en zones naturelles et forestières (transferts NC||N dans le tableau ci-dessus) justifié par les motifs suivants : permettre l'évolution des constructions existantes, favoriser un développement limité du secteur, préserver une forme urbaine clairement identifiable et un environnement paysagé, ou encore mettre en cohérence le zonage avec les réalités locales, ou un classement antérieur non justifié.

Les résultats de cette analyse montrent que les communes concernées sont essentiellement des communes des Alpes de Haute Provence et des Hautes Alpes: Beauvezer, Digne-les-Bains, Limans, Barcelonnette, Roumoules, Thoard, Sigoyer, La Môle, et Entraigues-sur-la-Sorgue. Il s'agit à 89% de communes de ces deux départements, ce qui va dans le sens des hypothèses évoquées dans les entretiens réalisés. Par ailleurs, ces communes sont presque toutes classées en loi Montagne à l'exception de La Môle et d'Entraigues-sur-la-Sorgue qui ne sont ni classées en loi littoral, ni en loi montagne.

Certains résultats de ce tableau soulèvent plusieurs interrogations et c'est le cas par exemple des transferts de zones NC vers les zones AU qui se justifient par un classement antérieur non justifié et la mise en cohérence du zonage avec les réalités locales. En effet,

cette justification signifierait implicitement qu'il existerait déjà dans ladite zone NC, des constructions n'ayant aucun lien avec l'activité agricole. Le simple emploi de cette justification suppose que la commune à un moment donné a laissé se poursuivre sur son territoire une urbanisation qui ne relevait pas de son projet communal.

Conclusion

L'étude que nous avons réalisée a visé à identifier les mécanismes réglementaires et politiques par lesquels la stratégie de planification communale est mise en œuvre. Il s'est agi d'une part, d'une analyse spatiale des surfaces visées par les zonages édictées selon les types d'utilisation du sol et d'autre part, d'une analyse des justifications des choix retenus pour établir le zonage et le règlement des zones délimitées dans les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme. L'hypothèse que nous avons faite est que rendre compte de ces éléments peut renseigner sur les raisons qui prévalent aux choix publics de régulation des usages des sols.

Un premier résultat marquant est que l'inscription de secteurs à vocation naturelle bâtie dans les zones naturelles des documents d'urbanisme, est utilisée pour favoriser le mitage de ces espaces. La diversité des vocations des secteurs institués à l'intérieur des zones N et ND vient conforter cette analyse. On observe par ailleurs que cette diversité des vocations est bien plus forte dans les zones ND que dans les zones N où 22,9% des secteurs ont une vocation d'activités. Ce résultat montre que la protection des espaces naturels peut être considérablement accrue si le code de l'urbanisme encadre avec plus de précisions les vocations que l'on pourrait trouver dans les zones naturelles et forestières.

Un second résultat est que la délimitation d'une zone A et NC sans attribution d'une vocation précise accorde plus de marges de manœuvre sur la nature des constructions autorisées en son sein. En comparant les changements de vocations dans les zones délimitées A et NC, seulement 35% de ces zones dont les vocations n'étaient pas précisées dans les documents d'urbanisme antérieurs deviennent des zones à vocation agricoles et agricoles à protéger, alors que 62,2% des zones A et NC dont les vocations étaient agricoles demeurent agricoles.

Un dernier résultat important de notre étude, est d'avoir mis en regard la façon dont les arguments étaient développés dans les POS et le sont dans les PLU. A titre d'exemple, il apparaît très clairement un changement radical dans les modes de gestion des zones agricoles des POS (NC) et des PLU (A) conjointement aux modes de gestion des zones naturelles (ND et N). En substance, les zones agricoles des POS étaient vouées minoritairement à des vocations principales agricoles alors que les zones naturelles des mêmes POS étaient très largement à destination naturelle stricte. Par voie de conséquence, l'urbanisme de la fin des années 80/90 est marqué par une forte consommation des espaces agricoles et une relative préservation des espaces naturels. Le phénomène s'est inversé dans les PLU et la destination principale des zones A est majoritairement l'agriculture

stricte alors que les zones N ne sont plus que minoritairement destinées à protéger strictement la nature.

Ces trois résultats éclairent assez finement les stratégies des élus locaux : le mitage résidentiel a été (et, d'après nous, reste) un moyen pour les communes d'attirer une population qu'elles jugent intéressante (les classes moyennes demandeuses de logement individuel avec jardin). Du fait des injonctions contraires actuelles des services de l'Etat (reposant sur le coût économique et écologique de l'habitat diffus ayant motivé la disparition des zones NB des POS), les rédacteurs des documents d'urbanisme utilisent, à fin de pérenniser une urbanisation diffuse, deux outils principaux : l'inscription de secteurs à vocation naturelle bâtie dans les zones naturelles et l'absence de vocation pour les zones agricoles. Toutefois, les mentalités comme le poids des règlements tendent à rendre plus difficile l'urbanisation des espaces agricoles et les espaces naturels semblent devenir un réceptacle de l'urbanisme diffus interdit dans les PLU (en le justifiant par exemple par l'utilisation des anciens bâtis agricoles, ruines et autres constructions) alors que les espaces agricoles retrouvent un statut d'enjeu politique local.

En ce qui concerne les justifications des choix retenus pour établir le zonage et le règlement des zones, nous observons que les communes ne se livrent que très peu à cet exercice. Il convient de préciser que la formalisation écrite de ces motifs n'est pas obligatoire dans le code de l'urbanisme. Toutefois, nous constatons que les articles 10 et 14 réglementant respectivement les hauteurs maximales des constructions et le coefficient d'occupation du sol sont ceux des règlements de zones qui sont les plus réglementés sans justification. Ce phénomène n'est pas à prendre à la légère lorsque l'on sait que ces règles de densité influent considérablement sur les droits à construire d'une parcelle.

Outre la mise en évidence des stratégies locales eu égard aux documents d'urbanisme, notre étude a représenté un premier défrichage méthodologique pour un travail de recherche de plus grande ampleur.

En effet, alors que j'ai dû procéder manuellement aux analyses des documents, le laboratoire Ecodéveloppement du centre INRA de la région PACA sera dans très peu de temps doté de l'ensemble des PLU numérisés des Alpes Maritimes et des Hautes Alpes. De fait une analyse des documents élaborés ou révisés après la période retenue pour notre étude (2000-2009) permettrait de faire une analyse comparative sur un nombre plus important de situations et d'évaluer les effets des dispositifs introduits dans le code de l'urbanisme par la loi « Grenelle II », dont la possibilité de créer en zones agricoles et naturelles et forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Cette étude bénéficiera de la grille d'analyse mise en place pour les besoins de notre étude et sa phase de retranscription des données suivant le modèle de la grille sera bien plus rapide et précise que celle de notre étude qui a consisté en la lecture des documents

d'urbanisme en version papier, parfois très anciens et ne respectant pas toujours le même standard de rédaction.

Bibliographie

- DELATTRE Laurence. Analyse des déterminants des choix de préservation des espaces agricoles et naturels dans les politiques locales d'urbanisme. Thèse de Doctorat en Sciences Économiques, Marseille : École Doctorale de Sciences Économiques et de Gestion d'Aix-Marseille, 2013, 289 pages.
- Jacquot A., 2003, « De plus en plus de maisons individuelles », INSEE première, n°885, Février 2003, p. 1.
- GRIDAUH, Groupement de Recherche sur les institutions et le Droit de l'aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/>. (consulté le 7 juin 2013)
- Castel J-C. et Jardinier L., 2011, « La densité au pluriel », Etudes Foncières, n°152, juillet-août 2011, pp. 13-16
- Philippe Pointereau, « Les terres agricoles mitées par l'emprise urbaine », Campagnes Solidaires, N° 247 janvier 2010, Dossier pp.2-3
- INSEE. Provence-Alpes-Côte d'Azur en résumé, <http://www.insee.fr/fr/regions/provence/default.asp?page=faitsetchiffres/presentation/presentation.htm>. (consulté le 24 Juin 2013)
- INSEE. Recensement de la population, http://www.insee.fr/fr/insee_regions/provence/themes/synthese/syn29/img/carte1.pdf. (consulté le 24 Juin 2013)
- CRDALN, Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature. Glossaire de l'urbanisme, <http://www2.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/cdu/accueil/glossaires/sigles/n.htm>. (consulté le 28 Juin 2013)
- Agreste-Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt. La maison individuelle grignote les espaces naturels, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur219.pdf>. (consulté le 28 Juin 2013)
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. Étalement urbain, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-problemes-que-pose-l-etalement.html>. (consulté le 28 Juin 2013)

Table des annexes

Annexe 1 Précisions sur les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version du document d'urbanisme	52
Annexe 2 Vocation des secteurs par catégorie de zone dans la dernière version du document d'urbanisme	54
Annexe 3 Motivations relatives à la délimitation et à la vocation des secteurs	55
Annexe 4 Évolution du zonage	75
Annexe 5 Changements de vocations par catégories	80
Annexe 6 Analyses croisées	93

Annexe 1

Précisions sur les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version du document d'urbanisme

Le tableau ci-dessous apporte quelques précisions sur les zones de notre échantillon dont les vocations ne sont pas précisées.

Zones à vocation non précisées	A	AU	N	NB	NC	ND	U	NA
Effectifs	14	50	45	4	3	4	106	11
Surfaces médianes (en ha)	174,3	5,4	27	141	623	653,5	5,55	2,7

Tableau 21- Vocations non précisées dans les dernières versions des documents d'urbanisme

Le tableau suivant s'intéresse également aux vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version du document d'urbanisme. A la différence du tableau 1 du mémoire, il s'intéresse à toutes les zones de notre échantillon, y compris à celles dont les surfaces ne sont pas renseignées dans les documents d'urbanisme.

Vocation document 2	% du nombre de secteurs	Nombre de secteurs
Activités (nature exacte non précisée)	3,15%	44
Activités comprenant des industries	4,15%	58
Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	1,00%	14
Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	6,72%	94
Activités dépourvues de caractère industriel	2,00%	28
Aire d'accueil des gens du voyage	0,29%	4
Aire de stationnement et aire de jeux	0,14%	2
Autre	1,22%	17
Bâti isolé en zone A	0,64%	9
Camping	1,50%	21
chalet	0,14%	2
Équipements publics ou d'intérêt collectif	2,93%	41
Habitat : autre (type exact non précisé)	4,08%	57
Habitat collectif	0,50%	7
Habitat individuel	4,72%	66
Habitat mixte	1,14%	16
Jardins familiaux et/ou vergers	0,43%	6
Mixité fonctionnelle	11,02%	154
Zone à urbaniser (vocation d'activités)	2,15%	30
Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	0,50%	7
Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	3,22%	45
Zone à urbaniser (vocation mixte)	1,57%	22
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	0,93%	13
Zone agricole	6,51%	91
zone agricole à protéger	1,29%	18
zone naturelle à protéger	0,64%	9
Zone naturelle bâtie	4,36%	61
Zone naturelle et forestière	6,29%	88
Vocation non précisée en zone U	13,95%	195
Vocation non précisée en zone NC/A	2,15%	30
Vocation non précisée en zone NA/AU	5,87%	82
Vocation non précisée en zone ND/N	4,43%	62
Vocation non précisée en zone NB	0,36%	5
Total général	100,00%	1398

Tableau 22- Compléments sur les vocations de secteurs attribués dans les dernières versions des documents d'urbanisme

Annexe 2

Vocation des secteurs par catégorie de zone dans les dernières versions des documents d'urbanisme

Vocation générale doc 2	A	AU	N	NA	NB	NC	ND	U	Total général
Activités (nature exacte non précisée)	0,0%	4,6%	0,9%	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	3,1%
Activités comprenant des industries	0,0%	2,9%	5,9%	3,1%	0,0%	7,7%	0,0%	4,9%	4,2%
Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	0,0%	0,7%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,9%
Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	1,6%	5,4%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	6,7%
Activités dépourvues de caractère industriel	0,0%	0,7%	0,3%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	2,0%
Aire d'accueil des gens du voyage	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%
Aire de stationnement et aire de jeux	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Autre	0,0%	0,4%	3,1%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	1,2%	1,4%
Bâti isolé en zone A	1,6%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Camping	0,0%	0,4%	4,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	1,4%
chalet	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
Équipements publics ou d'intérêt collectif	0,0%	1,4%	4,0%	3,1%	25,0%	7,7%	3,8%	2,9%	2,9%
Habitat : autre (type exact non précisé)	0,0%	2,5%	0,3%	9,4%	16,7%	0,0%	0,0%	7,5%	4,1%
Habitat collectif	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,5%
Habitat individuel	0,0%	4,3%	0,3%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	9,0%	4,8%
Habitat mixte	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	1,1%
Jardins familiaux et/ou vergers	0,0%	0,4%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Mixité fonctionnelle	0,0%	9,3%	0,6%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	21,2%	11,0%
Vocation non précisée en zone A	21,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,8%	0,0%	0,0%	2,1%
Vocation non précisée en zone AU	0,0%	25,4%	0,0%	34,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%
Vocation non précisée en zone N	0,0%	0,0%	16,8%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%	0,2%	4,3%
Vocation non précisée en zone NB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Vocation non précisée en zone U	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,1%	14,0%
Zone à urbaniser (vocation d'activités)	0,0%	9,3%	0,0%	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	2,1%
Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	0,0%	1,4%	0,0%	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	0,0%	15,7%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%
Zone à urbaniser (vocation mixte)	0,0%	6,8%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,6%
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	0,0%	4,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
Zone agricole	61,0%	0,7%	1,6%	0,0%	0,0%	46,2%	0,0%	0,3%	6,4%
zone agricole à protéger	14,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%
zone naturelle à protéger	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%	0,6%
Zone naturelle bâtie	0,0%	1,1%	18,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%
Zone naturelle et forestière	0,0%	0,4%	20,5%	6,3%	0,0%	0,0%	73,1%	0,0%	6,3%
Total général	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tableau 23- Vocations des secteurs par catégories dans les dernières versions des documents d'urbanisme

Annexe 3

Motivations relatives à la délimitation et à la vocation des secteurs

Les tableaux de cette annexe présentent pour chaque catégorie de vocation, le regroupement par catégorie, des justifications énoncées pour motiver la délimitation du secteur.

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Activités (nature exacte non précisée)	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	4
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	4
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	2
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	1
	Justification non renseignée	20
	Autre justification	2

Tableau 24- Justifications sur la délimitation de zones /secteurs à vocation d'activités (nature exacte non précisée)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Activités comprenant des industries	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	4
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	3
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1
	Exploitation agricole difficile car proximité au village	1
	Justification non renseignée	42
	Autre justification	3

Tableau 25- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'activités comprenant des industries

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	6	6,4%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	3	3,2%
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	3	3,2%
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	2	2,1%
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	2	2,1%
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	2	2,1%
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	2	2,1%
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	1	1,1%
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	1	1,1%
	Perte de la valeur agricole	1	1,1%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	1	1,1%
	Privilégier l'insertion paysagère	1	1,1%
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1	1,1%
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	1	1,1%
	Justification non renseignée	63	67,0%
	Autre justification	4	4,3%
	Total		94

Tableau 26- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'activités de sport et loisirs

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	2
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	1
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Justification non renseignée	9

Tableau 27- Justifications sur la délimitation de zones/ secteurs à vocation d'activités de restauration

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Activités dépourvues de caractère industriel	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	5
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	3
	Justification non renseignée	19
	Autre justification	1

Tableau 28- Justifications sur la délimitation de zones /secteurs à vocation d'activités dépourvues de caractère industriel

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Bâti isolé en zone A	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	1
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Justification non renseignée	6
	Autre justification	1

Tableau 29- Justifications sur la délimitation de secteurs à vocation de bâti isolé en zone A

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Camping	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	3
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	2
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	2
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	2
	Justification non renseignée	12

Tableau 30- Justifications sur la délimitation de secteurs à vocation de camping

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Équipements publics ou d'intérêt collectif	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	2
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	1
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	1
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	1
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Justification non renseignée	25
	Autre justification	3

Tableau 31- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'équipements

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Habitat : autre (type exact non précisé)	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	8	16,7%
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	3	6,3%
	Privilégier l'insertion paysagère	2	4,2%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1	2,1%
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	1	2,1%
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	1	2,1%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	1	2,1%
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1	2,1%
	Justification non renseignée	27	56,3%
	Autre justification	3	6,3%
Total		48	100,0%

Tableau 32- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat (type exact non précisé)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Habitat collectif	classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	1
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Privilégier l'insertion paysagère	1
	Autre justification	4
	Justification non renseignée	1

Tableau 33- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat collectif

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Habitat mixte	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	4
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Justification non renseignée	8
	Autre justification	3

Tableau 34- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat mixte

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Habitat individuel	Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	3	4,9%
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	2	3,3%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	2	3,3%
	Privilégier l'insertion paysagère	2	3,3%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1	1,6%
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	1	1,6%
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1	1,6%
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	1	1,6%
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1	1,6%
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1	1,6%
	Traitement des entrées de ville	1	1,6%
	Justification non renseignée	43	70,5%
	Autre justification	2	3,3%
	Total		61

Tableau 35- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat individuel

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Jardins familiaux et/ou vergers	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1
	Justification non renseignée	4

Tableau 36- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation de jardins familiaux

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Mixité fonctionnelle	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	17	11,6%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	8	5,5%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	6	4,1%
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	6	4,1%
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	5	3,4%
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	3	2,1%
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	2	1,4%
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	2	1,4%
	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	2	1,4%
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	2	1,4%
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	2	1,4%
	Perte de la valeur agricole	2	1,4%
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	2	1,4%
	Traitement des entrées de ville	1	0,7%
	Justification non renseignée	78	53,4%
	Autre justification	8	5,5%
	Total		146

Tableau 37- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs de mixité fonctionnelle

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Vocation non précisée en zone A	Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	2
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	2
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	1
	Privilégier l'insertion paysagère	1
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Justification non renseignée	18
	Autre justification	1

Tableau 38- Vocations non précisées en zone A

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%	
Vocation non précisée en zone AU	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	5	7,0%	
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	4	5,6%	
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	4	5,6%	
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	3	4,2%	
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	3	4,2%	
	Exploitation agricole difficile car proximité au village	3	4,2%	
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	3	4,2%	
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	3	4,2%	
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	2	2,8%	
	Limiter la constructibilité, protéger de toute urbanisation	1	1,4%	
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	1	1,4%	
	Justification non renseignée	38	53,5%	
	Autre justification	1	1,4%	
	Total		71	100,0%

Tableau 39- Vocations non précisées en zone AU

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Vocation non précisée en zone N	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	3
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Limiter la constructibilité, protéger de toute urbanisation	1
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	1
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	1
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	1
	Justification non renseignée	46
	Autre justification	2

Tableau 40- Vocations non précisées en zone N

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone U	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	7	3,9%
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	5	2,8%
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	4	2,2%
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	3	1,7%
	Privilégier l'insertion paysagère	3	1,7%
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	2	1,1%
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	2	1,1%
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	1	0,6%
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	1	0,6%
	Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	1	0,6%
	terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1	0,6%
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	1	0,6%
	Justification non renseignée	137	76,5%
	Autre justification	11	6,1%
	Total		179

Tableau 41- Vocations non précisées en zone U

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation d'activités)	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	4
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	3
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	2
	caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1
	Justification non renseignée	15
	Autre justification	1

Tableau 42- Zone à urbaniser (vocation d'activités)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	1
	Justification non renseignée	1

Tableau 43- Zone à urbaniser (vocation d'équipements)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	2
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	1
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1
	Justification non renseignée	8
	Autre justification	1

Tableau 44- Zone à urbaniser (vocation non précisée)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	5
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	4
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	4
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	3
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	2
	Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	2
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	2
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1
	Privilégier l'insertion paysagère	1
	Justification non renseignée	16
	Autre justification	4

Tableau 45- Zone à urbaniser (vocation d'habitat)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation mixte)	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	4
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	1
	Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	1
	Justification non renseignée	10
	Autre justification	2

Tableau 46- Zone à urbaniser (vocation mixte)

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone agricole	Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	20
	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	6
	Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	3
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	2
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	2
	Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	1
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1
	Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	1
	Exploitation agricole difficile car proximité au village	1
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1
	Urbanisation à long terme (réserve foncière)	1
	Justification non renseignée	42
	Autre justification	5

Tableau 47- Justifications sur la délimitation de zones agricoles

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
zone agricole à protéger	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	4
	Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	3
	Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	2
	Justification non renseignée	7
	Autre justification	2

Tableau 48- Justifications sur la délimitation de zones agricoles à protéger

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Zone naturelle et forestière	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	12
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	9
	Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	2
	Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	2
	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	1
	Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	1
	Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	1
	Perte de la valeur agricole	1
	Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	1
	Justification non renseignée	40
	Autre justification	1
	zone naturelle à protéger	Protection du paysage, préservation de la qualité des sites
Traitement des entrées de ville		1
Justification non renseignée		2

Tableau 49- Justifications sur la délimitation de zones naturelles

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Aire d'accueil des gens du voyage	Justification non renseignée	3
Aire de stationnement et aire de jeux	Justification non renseignée	2
chalet	Justification non renseignée	2
Vocation non précisée en zone NB	Justification non renseignée	2

Tableau 50- Justifications sur la délimitation d'aires d'accueil,...etc

Vocation générale doc 2	Catégories de justification	Effectifs
Autre	Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	2
	Contraintes liées à des risques (naturels, technologiques, nuisances)	1
	Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	1
	Permettre des activités ou aménagements spécifiques	1
	Justification non renseignée	12
	Autre justification	1

Tableau 51- Autres

Annexe 4

Évolution du zonage

Le tableau suivant présente l'évolution des zonages des plans d'occupation des sols (POS) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). L'avantage de ce tableau est qu'il met en évidence l'hétérogénéité de la formation des zones. Sa lecture est simple, en ligne nous avons les zones délimitées dans l'ancienne version du POS ou du PLU, c'est-à-dire la version au début de la période à laquelle nous nous intéressons, et en colonne les zones délimitées dans la dernière version du document, celle en vigueur à la fin de la période à laquelle nous nous intéressons. A titre d'exemple, la première ligne du tableau signifie que trois zones A ont été reclassées en zones N, quatre en en zones AU et trois sont restées des zones A.

Zone document 1	A	AU	N	NA	NB	NC	ND	U	Total général
A	3	4	3						10
AU		5	1						6
N	2		12						14
N - A			1						1
N - NA								1	1
N - NB			1						1
NA	3	88	7	31				33	162
NA - NC		5	4			1			10
NA - ND		3							3
NA, U, NB, ND, NC		1	1					1	3
NA, U, ND, NC								2	2
NB		8	13		12			13	46
NB - NA		3	1						4
NB - NC		1	1					1	3
NB, ND, NC	1		2					1	4
NB - U								3	3
NB, U, NA								2	2
NC	47	15	18	1		15		5	101
NC - N			1						1
NC, N, NA, U, ND	1								1
NC, NA, NB, ND		1							1
NC, NA, U	1							1	2
NC, ND, NA	1		1						2
NC, U								2	2
ND	1	3	65				23	4	96
ND - NC	4	1	3						8
ND - NB		2	5						7
ND, NC, NB			1						1
U	1	6	8				1	272	288
U - NA		2						6	8
U ou AU		3						5	8
U, NA, NB, ND								1	1
U - ND								1	1
Non mentionné	58	131	175		1		3	237	605
Total général	123	282	324	32	13	16	27	591	1408

Tableau 52- Évolution du zonage I

Le tableau ci-dessus présente cependant une insuffisance, c'est qu'il ne permet pas de retracer précisément les différentes trajectoires prises par chaque type de zone. Cette insuffisance est comblée par ce tableau qui s'intéresse spécifiquement à chaque type de zone. Il va même au-delà, puisqu'il fait également la distinction entre les zones POS (en

bleu) et les zones PLU (en vert). Ce tableau a été réalisé à partir d'une simple interprétation du tableau précédent.

Par exemple, si nous avons une zone NA et une zone NC qui sont regroupées pour former deux zones AU, cela veut dire d'une part que deux zones NA sont devenues AU et d'autre part que deux zones NC sont devenues AU.

Zone générale document 1	Zone générale document 2	Effectifs	%
A	A	3	27,3%
	AU	4	36,4%
	N	4	36,4%
Total		11	100,0%
AU	AU	5	71,4%
	N	1	14,3%
Total		7	100,0%
N	A	3	15,8%
	N	15	78,9%
	U	1	5,3%
Total		19	100,0%
NA	A	6	3,0%
	AU	103	51,0%
	N	14	6,9%
	NA	31	15,3%
	U	47	23,3%
	NC	1	0,5%
Total		202	100,0%
NB	AU	16	21,9%
	N	22	30,1%
	NB	12	16,4%
	U	22	30,1%
	A	1	1,4%
Total		73	100,0%
NC	A	54	38,6%
	AU	24	17,1%
	N	32	22,9%
	NA	1	0,7%
	NC	16	11,4%
	U	13	9,3%
Total		140	100,0%
ND	A	7	5,6%
	AU	11	8,7%
	N	75	59,5%
	ND	23	18,3%
	U	10	7,9%
Total		126	100,0%
U	A	3	0,9%
	AU	12	3,7%
	N	9	2,8%
	ND	1	0,3%
	U	298	92,3%
Total		323	100,0%

Non mentionné	A	58	9,6%
	AU	131	21,7%
	N	175	28,9%
	NB	1	0,2%
	ND	3	0,5%
	U	237	39,2%
Total		605	100,0%

Tableau 53- Évolution du zonage II

C'est à partir de ce tableau que nous avons réalisé le tableau 11 (cf. II.4 Évolution du zonage) du mémoire.

Annexe 5

Changements de vocations par catégories

Les tableaux de cette annexe présentent l'évolution des vocations générales de zones dans les documents d'urbanisme. Ces tableaux sont très importants parce que nous avons vu dans l'analyse des règlements de zones des POS et PLU (Deuxième partie du mémoire) et notamment dans les articles 1 et 2 du règlement relatifs respectivement aux constructions interdites et aux constructions autorisées sous conditions, que le changement de la vocation générale d'une zone peut entraîner selon la nature du changement, une modification substantielle du règlement de ladite zone.

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Activités (nature exacte non précisée)	Activités (nature exacte non précisée)	12	54,5%
	Mixité fonctionnelle	8	36,4%
	Vocation non précisée en zone U	7	31,8%
	Activités comprenant des industries	1	4,5%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	1	4,5%
	Habitat mixte	1	4,5%
	Vocation non précisée en zone AU	1	4,5%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1	4,5%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	1	4,5%
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	1	4,5%
Total		22	100,0%

Tableau 54- Changements des vocations (activités, nature exacte non précisée)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone A/NC	Zone agricole	19	28,4%
	Zone naturelle bâtie	9	13,4%
	Vocation non précisée en zone AU	7	10,4%
	Vocation non précisée en zone A	6	9,0%
	zone agricole à protéger	5	7,5%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	3	4,5%
	Vocation non précisée en zone U	3	4,5%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	3	4,5%
	Zone naturelle et forestière	3	4,5%
	Activités (nature exacte non précisée)	1	1,5%
	Activités comprenant des industries	1	1,5%
	Bâti isolé en zone A	1	1,5%
	Camping	1	1,5%
	Mixité fonctionnelle	1	1,5%
	Vocation non précisée en zone N	1	1,5%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1	1,5%
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	1	1,5%
	Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	1	1,5%
Total		67	100,0%

Tableau 55- Changements de vocation (zone A/NC)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone AU/NA	Vocation non précisée en zone AU	32	22,9%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	18	12,9%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	10	7,1%
	Mixité fonctionnelle	9	6,4%
	Vocation non précisée en zone U	9	6,4%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	8	5,7%
	Équipements publics ou d'intérêt collectif	6	4,3%
	Activités (nature exacte non précisée)	5	3,6%
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	5	3,6%
	Zone naturelle et forestière	5	3,6%
	Activités comprenant des industries	4	2,9%
	Habitat : autre (type exact non précisé)	4	2,9%
	Habitat individuel	4	2,9%
	Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	4	2,9%
	Activités dépourvues de caractère industriel	3	2,1%
	Habitat mixte	3	2,1%
	Autre	2	1,4%
	Habitat collectif	2	1,4%
	Vocation non précisée en zone A	2	1,4%
	Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	2	1,4%
	Camping	1	0,7%
	Jardins familiaux et/ou vergers	1	0,7%
Zone agricole	1	0,7%	
Total		140	100,0%

Tableau 56- Changements de vocations (zone AU/NA)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone N/ND	Vocation non précisée en zone N	16	24,2%
	Zone naturelle et forestière	15	22,7%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	9	13,6%
	Équipements publics ou d'intérêt collectif	4	6,1%
	Zone agricole	3	4,5%
	Zone naturelle bâtie	3	4,5%
	Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	2	3,0%
	Camping	2	3,0%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	2	3,0%
	zone naturelle à protéger	2	3,0%
	Activités comprenant des industries	1	1,5%
	Autre	1	1,5%
	Bâti isolé en zone A	1	1,5%
	Habitat : autre (type exact non précisé)	1	1,5%
	Habitat individuel	1	1,5%
	Vocation non précisée en zone A	1	1,5%
	Vocation non précisée en zone AU	1	1,5%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1	1,5%
	Total		66

Tableau 57- Changements de vocations (zone N/ND)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone NB	Zone naturelle bâtie	9	23,7%
	Zone naturelle et forestière	6	15,8%
	Vocation non précisée en zone NB	5	13,2%
	Habitat : autre (type exact non précisé)	4	10,5%
	Vocation non précisée en zone U	4	10,5%
	Mixité fonctionnelle	3	7,9%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	3	7,9%
	Habitat mixte	1	2,6%
	Vocation non précisée en zone AU	1	2,6%
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	1	2,6%
	Zone agricole	1	2,6%
Total		38	100,0%

Tableau 58- Changements de vocations (zone NB)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Vocation non précisée en zone U	Vocation non précisée en zone U	81	35,5%
	Mixité fonctionnelle	55	24,1%
	Habitat individuel	19	8,3%
	Habitat : autre (type exact non précisé)	11	4,8%
	Activités comprenant des industries	10	4,4%
	Activités dépourvues de caractère industriel	9	3,9%
	Habitat mixte	7	3,1%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	6	2,6%
	Activités (nature exacte non précisée)	5	2,2%
	Équipements publics ou d'intérêt collectif	5	2,2%
	Vocation non précisée en zone N	3	1,3%
	Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	2	0,9%
	Autre	2	0,9%
	Camping	2	0,9%
	Habitat collectif	2	0,9%
	Zone naturelle bâtie	2	0,9%
	Jardins familiaux et/ou vergers	1	0,4%
	Vocation non précisée en zone A	1	0,4%
	Vocation non précisée en zone AU	1	0,4%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1	0,4%
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	1	0,4%	
Zone agricole	1	0,4%	
Zone naturelle et forestière	1	0,4%	
Total		228	100,0%

Tableau 59- Changements de vocations (zone U)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Zone agricole	Zone agricole	28	62,2%
	Activités comprenant des industries	3	6,7%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	3	6,7%
	Zone naturelle bâtie	3	6,7%
	Bâti isolé en zone A	2	4,4%
	Vocation non précisée en zone AU	2	4,4%
	Activités dépourvues de caractère industriel	1	2,2%
	Habitat mixte	1	2,2%
	Vocation non précisée en zone A	1	2,2%
	zone agricole à protéger	1	2,2%
Total		45	100,0%

Tableau 60- Changements de vocations (zones agricoles)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Zone naturelle et forestière	Zone naturelle et forestière	27	69,2%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	4	10,3%
	Zone agricole	3	7,7%
	Zone naturelle bâtie	2	5,1%
	Camping	1	2,6%
	Mixité fonctionnelle	1	2,6%
	Vocation non précisée en zone U	1	2,6%
Total		39	100,0%

Tableau 61- Changements de vocations (zones naturelles)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	7
	Activités (nature exacte non précisée)	1
	Équipements publics ou d'intérêt collectif	1
	Habitat mixte	1
	Vocation non précisée en zone N	1
	Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	1
Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	1

Tableau 62- Changements de vocations (activités de sport et loisirs)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Activités comprenant des industries	Activités comprenant des industries	5
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	1
	Autre	1
	Zone naturelle et forestière	1
Activités dépourvues de caractère industriel	Activités dépourvues de caractère industriel	1
	Autre	1
Équipements publics ou d'intérêt collectif	Équipements publics ou d'intérêt collectif	7
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	2
	Activités comprenant des industries	1
	Autre	1
	Mixité fonctionnelle	1

Tableau 63- Changements de vocations (équipements et autres)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Camping	Camping	3
	Mixité fonctionnelle	1
	Vocation non précisée en zone N	1
	Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	1
chalet	chalet	1
Bâti isolé en zone A	Mixité fonctionnelle	1
	Zone naturelle bâtie	2
Autre	Activités (nature exacte non précisée)	1
	Autre	1
	Zone naturelle bâtie	1

Tableau 64- Changements de vocations (chalets, campings et autres)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Habitat collectif	Mixité fonctionnelle	1
habitat diffus	Zone naturelle bâtie	3
	Habitat individuel	2
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	2
	Activités comprenant des industries	1
	Habitat : autre (type exact non précisé)	1
	Vocation non précisée en zone AU	1
Habitat individuel	Habitat individuel	7
	Habitat : autre (type exact non précisé)	2
	Vocation non précisée en zone U	1
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	1
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	1
Habitat : autre (type exact non précisé)	Habitat : autre (type exact non précisé)	11
	Activités (nature exacte non précisée)	1
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	1
	Habitat individuel	1
	Mixité fonctionnelle	1
Jardins familiaux et/ou vergers	Zone naturelle et forestière	1

Tableau 65- Changements de vocations (habitat)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Zone à urbaniser (vocation d'activités)	Activités (nature exacte non précisée)	2
	Activités dépourvues de caractère industriel	1
	Vocation non précisée en zone AU	1
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	1
	Zone naturelle et forestière	1
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	3
Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	Habitat : autre (type exact non précisé)	2
	Habitat individuel	1
	Mixité fonctionnelle	1
Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	Vocation non précisée en zone AU	1

Tableau 66- Changements de vocations (zone à urbaniser)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Mixité fonctionnelle	Mixité fonctionnelle	16
	Habitat individuel	2
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	2
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	1
	Zone naturelle et forestière	1

Tableau 67- Changements de vocations (mixité fonctionnelle)

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs
Zone naturelle à protéger	zone naturelle à protéger	2
	Zone naturelle et forestière	2
Zone naturelle bâtie	Activités (nature exacte non précisée)	1
	Mixité fonctionnelle	1
	Zone naturelle bâtie	1
Zone agricole à protéger	Activités comprenant des industries	1
	Zone naturelle et forestière	1

Tableau 68- Changements de vocations (zones naturelles et agricoles)

Très intéressant à souligner dans ce tableau, les zones naturelles bâties qui deviennent des zones d'activités et des zones de mixité fonctionnelle.

Zone document 1	Zone document 2	Effectifs	%
Non mentionné	Vocation non précisée en zone U	90	14,6%
	Mixité fonctionnelle	54	8,8%
	Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques	51	8,3%
	Vocation non précisée en zone N	39	6,3%
	Zone agricole	35	5,7%
	Vocation non précisée en zone AU	34	5,5%
	Activités comprenant des industries	30	4,9%
	Habitat individuel	30	4,9%
	Zone naturelle bâtie	26	4,2%
	Zone naturelle et forestière	24	3,9%
	Habitat : autre (type exact non précisé)	22	3,6%
	Vocation non précisée en zone A	19	3,1%
	Équipements publics ou d'intérêt collectif	18	2,9%
	Activités (nature exacte non précisée)	15	2,4%
	Activités dépourvues de caractère industriel	13	2,1%
	Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	12	2,0%
	Zone à urbaniser (vocation mixte)	12	2,0%
	zone agricole à protéger	12	2,0%
	Camping	11	1,8%
	Zone à urbaniser (vocation d'activités)	11	1,8%
	Autre	10	1,6%
	Activités de restauration, de loisirs et hôtelières	9	1,5%
	Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre)	9	1,5%
	Bâti isolé en zone A	5	0,8%
	zone naturelle à protéger	5	0,8%
	Aire d'accueil des gens du voyage	4	0,7%
	Habitat collectif	4	0,7%
	Jardins familiaux et/ou vergers	4	0,7%
	Aire de stationnement et aire de jeux	2	0,3%
	Habitat mixte	2	0,3%
	chalet	1	0,2%
	Vocation non précisée en zone NB	1	0,2%
Zone à urbaniser (vocation d'équipements)	1	0,2%	

Total		615	100,0%
--------------	--	------------	---------------

Tableau 69- Changements de vocations (Non mentionné)

On dénombre ici 26 zones naturelles bâties dont les vocations n'étaient pas mentionnées dans les anciennes versions des documents.

Annexe 6

Analyses croisées

Les trois tableaux présentent les différents changements de zones que nous avons observés dans les documents.

Le premier prend en compte toutes nos observations, y compris les zones dont les surfaces n'ont pas été renseignées. Dans le deuxième tableau nous n'avons pas retenu les « non changements » c'est-à-dire les zones qui n'ont pas évoluées au cours de la période à laquelle nous nous intéressons (exemple : U||U).

Le troisième tableau ne prend pas en compte les « non changements », ni les zones dont les surfaces ne sont pas renseignées.

Catégories de justifications	Transferts	Effectifs
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	U U	20
Autre justification	U U	16
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NC A	11
Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	NR AU	8
Traitement des entrées de ville	U U	8
Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	NR N	8
Exploitation agricole difficile car proximité au village	ND N	8
Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	NC N	7
Privilégier l'insertion paysagère	NR AU	7
Justification non renseignée	NA AU	6
Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	U U	6
Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	NR AU	6
Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	NR AU	5
Limiter la constructibilité, protéger de toute urbanisation	ND N	5
Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	NR U	5
Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	NR N	5
Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	U U	4
Perte de la valeur agricole	NR AU	4
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	U U	3
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NR AU	2
Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	NR A	2
Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	NR AU	2
Urbanisation à long terme (réserve foncière)	U U	2
Contraintes liées aux risques (naturels, technologiques, nuisances)	NC N	2
Permettre des activités ou aménagements spécifiques	AU AU	1
Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	U U	185

Tableau 70- Analyses croisées (1^{er} cas)

Catégories de justification	Transferts	Effectifs
Justification non renseignée	NR U	163
Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	NR U	18
Autre justification	NR U	11
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NR AU	8
Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	NR N	8
Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	NC N	7
Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	NR AU	7
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NR U	7
Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	NR AU	6
Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	NR AU	5
Urbanisation à long terme (réserve foncière)	NR AU	5
Permettre des activités ou aménagements spécifiques	NR U	5
Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	NR U	5
Exploitation agricole difficile car proximité au village	NR AU	4
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	NR A	4
Contraintes liées aux risques (naturels, technologiques, nuisances)	NR U	4
Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités	NR U	3
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NR U	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC AU	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC N	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NA U	2
Traitement des entrées de ville	NR AU	2
Privilégier l'insertion paysagère	NR U	2
Privilégier l'insertion paysagère	NA U	2
Lutter contre le mitage des espaces agricoles ou naturels	NR A	2
Perte de la valeur agricole	NC N	2
Limiter la constructibilité, protéger de toute urbanisation	NR N	1

Tableau 71- Analyses croisées (2^{ème} cas)

Catégories de justification	Transferts	Effectifs
Justification non renseignée	NA U	24
Permettre l'évolution des constructions existantes, permettre un développement limité du secteur	NC N	7
Absence de réseaux, d'équipements, de raccordement à l'assainissement collectif	NB AU	3
Contraintes liées aux risques (naturels, technologiques, nuisances)	NA N	3
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC AU	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NC N	2
Classement antérieur non justifié/mise en cohérence du zonage avec les réalités locales	NA U	2
Autre justification	NC N	2
Autre justification	NA U	2
Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant	NC AU	2
Caractéristiques favorables à l'urbanisation (réseaux/desserte/proximité au centre)	NB U	2
Privilégier l'insertion paysagère	NA U	2
Terres agricoles peu intéressantes, absence d'intérêt paysager	A AU	2
Perte de la valeur agricole	NC N	2
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	N A	2
Protection des terres pour leur valeur agricole, favoriser le maintien de l'activité agricole	ND, NC A	2
Protection du paysage, préservation de la qualité des sites	NA U	2
Urbanisation à long terme (réserve foncière)	NA A	2
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NC, N, NA, U, ND A	1
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	ND AU	1
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	U AU	1
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NA, NC AU	1
Développer les activités existantes, favoriser l'installation et l'évolution des entreprises	NA U	1
Exploitation agricole difficile car proximité au village	A AU	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NB, NA AU	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NB N	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NC N	1
Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysagé	NC U	1

Permettre des activités ou aménagements spécifiques	NC, NA N	1
Permettre des activités ou aménagements spécifiques	ND U	1
Développer/favoriser/maintenir les activités touristiques	ND, NC A	1

Tableau 72- Analyses croisées (3^{ème} cas)

Liste des figures

Figure 1- Répartition géographique de la population régionale (Leduc, 2012). 7

Liste des tableaux

Tableau 1- Informations relatives au document d'urbanisme	10
Tableau 2- Informations relatives à la zone et au secteur codé.....	10
Tableau 3- Les variables binaires de notre grille d'analyse	10
Tableau 4- Motifs de la délimitation des zones.....	11
Tableau 5- Réglementation du secteur	11
Tableau 6- Echantillon d'étude	12
Tableau 7- Les articles du règlement du PLU (R.123-9 du code de l'urbanisme).....	15
Tableau 8: Les vocations attribuées aux secteurs dans la dernière version des POS/PLU	19
Tableau 9- Zones A et N du PLU de Ramatuelle.....	23
Tableau 10- Justifications de la délimitation de zones naturelles bâties	25
Tableau 11- Évolution du zonage.....	28
Tableau 12- Justifications des interdictions de constructions	31
Tableau 13- Changement de vocations des zones agricoles.....	33
Tableau 14- Changement de vocations en zones naturelles et forestières.....	34
Tableau 15- Justifications de la réglementation de l'article 2.....	35
Tableau 16- Occupations et utilisations du sol autorisées sous conditions	37
Tableau 17- Justifications de la réglementation de l'article 10.....	38
Tableau 18- Justifications de la réglementation de l'article 5	40
Tableau 19- Justifications de la réglementation du COS	41
Tableau 20- Justifications des évolutions des zonages	44
Tableau 21- Vocations non précisées dans les dernières versions des documents d'urbanisme.....	52
Tableau 22- Compléments sur les vocations de secteurs attribués dans les dernières versions des documents d'urbanisme	53
Tableau 23- Vocations des secteurs par catégories dans les dernières versions des documents d'urbanisme	54
Tableau 24- Justifications sur la délimitation de zones /secteurs à vocation d'activités (nature exacte non précisée)	55
Tableau 25- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'activités comprenant des industries	56
Tableau 26- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'activités de sport et loisirs	57
Tableau 27- Justifications sur la délimitation de zones/ secteurs à vocation d'activités de restauration	58
Tableau 28- Justifications sur la délimitation de zones /secteurs à vocation d'activités dépourvues de caractère industriel.....	58
Tableau 29- Justifications sur la délimitation de secteurs à vocation de bâti isolé en zone A	58
Tableau 30- Justifications sur la délimitation de secteurs à vocation de camping	59
Tableau 31- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'équipements.....	59
Tableau 32- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat (type exact non précisé)	60
Tableau 33- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat collectif	60
Tableau 34- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation d'habitat mixte	61
Tableau 35- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs à vocation de jardins familiaux ...	62
Tableau 36- Justifications sur la délimitation de zones/secteurs de mixité fonctionnelle.....	63
Tableau 37- Vocations non précisées en zone A.....	64
Tableau 38- Vocations non précisées en zone AU.....	65
Tableau 39- Vocations non précisées en zone N.....	66
Tableau 40- Vocations non précisées en zone U.....	67
Tableau 41- Zone à urbaniser (vocation d'activités).....	68
Tableau 42- Zone à urbaniser (vocation d'équipements).....	68
Tableau 43- Zone à urbaniser (vocation non précisée)	69
Tableau 44- Zone à urbaniser (vocation d'habitat)	69
Tableau 45- Zone à urbaniser (vocation mixte)	70

Tableau 46- Justifications sur la délimitation de zones agricoles	71
Tableau 47- Justifications sur la délimitation de zones agricoles à protéger	72
Tableau 48- Justifications sur la délimitation de zones naturelles	73
Tableau 49- Justifications sur la délimitation d'aires d'accueil, ... etc	74
Tableau 50- Autres	74
Tableau 51- Évolution du zonage I	76
Tableau 52- Évolution du zonage II	79
Tableau 53- Changements des vocations (activités, nature exacte non précisée)	80
Tableau 54- Changements de vocation (zone A/NC).....	81
Tableau 55- Changements de vocations (zone AU/NA)	82
Tableau 56- Changements de vocations (zone N/ND).....	83
Tableau 57- Changements de vocations (zone NB)	84
Tableau 58- Changements de vocations (zone U).....	85
Tableau 59- Changements de vocations (zones agricoles).....	86
Tableau 60- Changements de vocations (zones naturelles).....	86
Tableau 61- Changements de vocations (activités de sport et loisirs).....	87
Tableau 62- Changements de vocations (équipements et autres).....	87
Tableau 63- Changements de vocations (chalets, campings et autres)	88
Tableau 64- Changements de vocations (habitat)	88
Tableau 65- Changements de vocations (zone à urbaniser)	89
Tableau 66- Changements de vocations (mixité fonctionnelle)	89
Tableau 67- Changements de vocations (zones naturelles et agricoles)	89
Tableau 68- Changements de vocations (Non mentionné).....	92
Tableau 69- Analyses croisées (1 ^{er} cas)	94
Tableau 70- Analyses croisées (2 ^{ème} cas)	95
Tableau 71- Analyses croisées (3 ^{ème} cas)	97

Résumé à fin de publication

En France, depuis 1989, chaque année, 74 000 hectares de terres agricoles disparaissent par phénomène d'artificialisation imputable pour 23 % à l'augmentation nette de la population, pour 7 % au déplacement de la population sur le territoire, pour 50% à une augmentation de la demande par habitant et pour 20% aux résidences secondaires (Solagro, 2009). Par voie de conséquence, l'État français affiche une volonté de minorer les effets des croissances urbaines sur l'agriculture (Lois SRU, Grenelle II). Or, le corpus réglementaire organisant les documents d'urbanisme reste sujet à interprétations, à des jeux de contournement, à l'expression de latitudes dans la gestion des règles dont l'amplitude peut être révélée par une étude de la façon dont les élus municipaux transcrivent, dans les documents d'urbanisme, les règles légales en considérant leurs stratégies personnelles ou les enjeux locaux.

Dans cette perspective, notre étude porte sur les pratiques réglementaires en matière d'urbanisme dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Elle consiste à analyser les rapports de présentation des plans d'occupation des sols (POS) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) au moyen d'une grille de variables relatives d'une part, aux motifs de la délimitation des zones et secteurs dans ces documents et d'autre part, au profil des règles prescrites dans ces zones. L'hypothèse que nous faisons est que l'analyse de ces éléments peut renseigner sur les raisons qui prévalent aux choix publics de régulation des usages des sols.

PACA est une région fortement marquée par la périurbanisation et l'habitat de basse densité. Cette périurbanisation est, d'une part, due à une croissance relativement élevée de la population : depuis 1962 la population a augmenté de 73 % et la région a gagné plus de 2 millions d'habitants. Malgré une baisse de son attractivité à partir des années 1990, la croissance démographique de tous les départements de la région reste supérieure ou égale à celle de la France métropolitaine (0,62 % par an entre 1990 et 1999 contre 0,37 % au niveau national - INSEE 2009). D'autre part, la périurbanisation s'explique par les caractéristiques de la demande résidentielle.

Un premier résultat marquant est que l'inscription de secteurs à vocation naturelle bâtie dans les zones naturelles des documents d'urbanisme, est utilisée pour favoriser le mitage de ces espaces. La diversité des vocations des secteurs institués à l'intérieur des zones N et ND vient conforter cette analyse. On observe par ailleurs que cette diversité des vocations est bien plus forte dans les zones ND que dans les zones N où 22,9% des secteurs ont une vocation d'activités. Ce résultat montre que la protection des espaces naturels peut être considérablement accrue si le code de l'urbanisme encadre avec plus de précisions les vocations que l'on pourrait trouver dans les zones naturelles et forestières.

Un second résultat est que la délimitation d'une zone A et NC sans attribution d'une vocation précise accorde plus de marges de manœuvre sur la nature des constructions autorisées en son sein. En comparant les changements de vocations dans les zones délimitées A et NC, seulement 35% de ces zones dont les vocations n'étaient pas précisées dans les documents d'urbanisme antérieurs deviennent des zones à vocation agricoles et agricoles à protéger, alors que 62,2% des zones A et NC dont les vocations étaient agricoles demeurent agricoles.

Un dernier résultat important de notre étude, est d'avoir mis en regard la façon dont les arguments étaient développés dans les POS et le sont dans les PLU. A titre d'exemple, il apparaît très clairement un changement radical dans les modes de gestion des zones agricoles des POS (NC) et des PLU (A) conjointement aux modes de gestions des zones naturelles (ND et N). En substance, les zones agricoles des POS étaient vouées minoritairement à des vocations principales agricoles alors que les zones naturelles des mêmes POS étaient très largement à destination naturelle stricte. Par voie de conséquence, l'urbanisme de la fin des années 80/90 est marqué par une forte consommation des espaces agricoles et une relative préservation des espaces naturels. Le phénomène s'est inversé dans les PLU et la destination principale des zones A est majoritairement l'agriculture stricte alors que les zones N ne sont plus que minoritairement destinées à protéger strictement la nature.

En ce qui concerne les justifications des choix retenus pour établir le zonage et le règlement des zones, nous observons que les communes ne se livrent que très peu à cet exercice. Il convient de préciser que la formalisation écrite de ces motifs n'est pas obligatoire dans le code de l'urbanisme. Toutefois, nous constatons que les articles 10 et 14 réglementant respectivement les hauteurs maximales des constructions et le coefficient d'occupation du sol sont ceux des règlements de zones qui sont les plus réglementés sans justifications de la part des communes. Ce phénomène n'est à prendre à la légère lorsque l'on sait que ces règles de densité influent considérablement sur les droits à construire d'une parcelle.

Outre la mise en évidence des stratégies locales eu égard aux documents d'urbanisme, notre étude a représenté un premier défrichage méthodologique pour un travail de recherche de plus grande ampleur.

En effet, le laboratoire Ecodéveloppement du centre INRA de la région PACA sera dans très peu temps doté de l'ensemble des PLU numérisés des Alpes Maritimes et des Hautes Alpes. De fait, une analyse des documents élaborés ou révisés après la période retenue pour notre étude (2000-2009) permettrait de faire une analyse comparative sur un nombre plus important de situations et d'évaluer les effets des dispositifs introduits dans le

code de l'urbanisme par la loi « Grenelle II », dont la possibilité de créer en zones agricoles et naturelles et forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Cette étude bénéficiera de la grille d'analyse mise en place pour les besoins de notre étude et sa phase de retranscription des données suivant le modèle de la grille sera bien plus rapide et précise que celle de notre étude qui a consisté en la lecture des documents d'urbanisme en version papier, parfois très anciens et ne respectant pas toujours le même standard de rédaction.

Les choix d'urbanisation au prisme de la réglementation locale : une analyse des documents d'urbanisme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2013

RESUME

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la consommation des terres agricoles et le mitage des espaces naturels constituent un enjeu de premier plan pour l'aménagement du territoire. Si la réalité de l'étalement urbain ne fait pas débat, on ne dispose pas en revanche d'une information claire sur les mécanismes réglementaires par lesquels l'artificialisation est mise en œuvre. Cette étude porte sur l'analyse spatiale des surfaces visées par les zonages édictées selon les types d'utilisation et l'analyse des justifications des choix retenus pour établir le zonage et le règlement des zones délimitées dans les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme. L'hypothèse que nous faisons est que l'analyse de ces éléments peut renseigner sur les raisons qui prévalent aux choix publics de régulation des usages des sols. Cette étude s'intéresse également à l'adéquation entre l'évolution du zonage et les motifs invoqués par les communes pour justifier ces évolutions. Ce volet de l'analyse nécessite de prendre en compte les spécificités locales des territoires concernés.

Mots clés : zonage, mitage, artificialisation.

SUMMARY

In Provence-Alpes-Côte d'Azur region, agricultural land consumption and urban scattering on wild areas is a major concern for land planning. If urban development overspreading is no more debated, there is no clear information on regulation mechanisms that promote such an artificialization. The study deals with the spatial analysis of area targeted by land use zonings and the analysis of the way such choices are justified to establish the zoning and the regulation of the areas delimited in the land use plans and the local urban plans. Our hypothesis is that the analysis of these elements may inform on the reasons that prevail in public regulation choices on land use. This study also deals with the adequacy between zoning evolutions and the reasons called upon by municipalities to justify these changes. This point requires to take into account local specificities.

Key words: zoning, urban scattering, artificialization.