

**Stratégies de planification locale et évolutions des
zonages dans les documents d'urbanisme en
Île-de-France**

Isabelle Laplaige

► **To cite this version:**

Isabelle Laplaige. Stratégies de planification locale et évolutions des zonages dans les documents d'urbanisme en Île-de-France. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2013. dumas-00941637

HAL Id: dumas-00941637

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00941637>

Submitted on 4 Feb 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

Isabelle LAPLAIGE

Stratégies de planification locale et évolutions des zonages dans les
documents d'urbanisme en Ile-de-France

Soutenu le 8 juillet 2013

JURY

PRESIDENT : Monsieur Mathieu BONNEFOND

MEMBRES :

Maître de stage : Monsieur Romain MELOT

Professeur référent : Monsieur Nicolas CHAUVIN

Examinatrice : Madame Elisabeth BOTREL

Remerciements

Dans le cadre du Travail de Fin d'Études qui vient ponctuer la troisième année à l'École Supérieure des Géomètres et Topographes, j'ai été accueillie au sein de l'unité Sadapt de l'INRA AgroParisTech.

Je tiens à remercier Romain MELOT, sociologue à l'INRA de Paris, pour son suivi tout au long de ces cinq mois. Ses explications m'ont permis de bien prendre en main le sujet et ses conseils ont été d'une aide précieuse à chaque étape clé de l'étude, qui a été jalonnée par la création de la grille, la saisie des données, l'analyse de l'échantillon et la rédaction du mémoire.

Je remercie également Monsieur Nicolas CHAUVIN, professeur de droit à l'École Supérieure des Géomètres et Topographes, pour ses éclairages juridiques en réponse à certaines questions posées au cours du stage.

Un grand merci également aux personnes du service de l'Urbanisme, des Bâtiments et du Territoire de la DDT des Yvelines, qui ont accepté de répondre à mes questions et m'ont permis de consulter leur fonds de documents d'urbanisme. Je pense notamment à Madame Emilie DERIVIERE, responsable de l'unité planification et à Madame Lydia TRZCINSKI, adjointe au chef de service.

Merci également à Monsieur Philippe ALBAREDE, directeur d'études au bureau Espace Ville à Viroflay, pour l'entretien qu'il m'a accordé et pour ses explications sur le travail de rédaction des documents d'urbanisme.

Enfin, une pensée particulière pour Gautier HAKOUA-COUKPIE, étudiant à l'ESGT et stagiaire INRA basé à Avignon, qui a travaillé sur la région PACA et qui s'est posé les mêmes questions que moi, nous incitant à échanger nos idées pour trouver le meilleur angle afin de traiter nos sujets respectifs.

Et comme me l'a très justement fait remarquer Romain MELOT, la rédaction d'un mémoire est un marathon. Aussi, je remercie toutes les autres personnes que je n'ai pu citer mais qui, à leur manière, m'ont accompagnée le long de ce parcours.

Liste des abréviations

CDCEA : Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles

CES : Coefficient d'Emprise au Sol

COS : Coefficient d'Occupation du Sol

DDT : Direction Départementale des Territoires

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPRI : Plan de Prévention du Risque Inondation

SRU : Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

UH : Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| <i>Remerciements</i> | 2 |
| <i>Liste des abréviations</i> | 3 |
| 1 Introduction | 5 |
| 2 Méthodologique | 7 |
| 2.1 Choix de l'échantillon..... | 7 |
| 2.2 Codage de la grille | 8 |
| 3 Partie I : justification des choix retenus dans la délimitation des zones | 9 |
| 3.1 Présentation..... | 9 |
| 3.2 L'évolution des zonages | 10 |
| 3.2.1 Cadre réglementaire autour de la lutte contre l'étalement urbain..... | 10 |
| 3.2.2 Résultats de l'étude des secteurs et de leur vocation | 11 |
| 3.2.2.1 L'origine des zones dans les PLU en vigueur..... | 11 |
| 3.2.2.2 Précisions sur les zones NB..... | 16 |
| 3.2.2.3 Les surfaces des secteurs | 17 |
| 3.2.2.4 Répartition des vocations..... | 18 |
| 3.2.2.5 Evolution des vocations..... | 24 |
| 3.2.3 Résultats de l'étude sur les justifications de la délimitation des secteurs | 24 |
| 3.2.3.1 Justifications par vocation | 24 |
| 4 Partie 2 : justification des choix réglementaires | 29 |
| 4.1 Présentation de la démarche..... | 29 |
| 4.2 Occupations du sol et réseaux..... | 30 |
| 4.2.1 Nature des articles 1, 2 et 4..... | 30 |
| 4.2.2 Analyse des justifications et des règles associées..... | 30 |
| 4.2.2.1 Justifications et règles associées aux occupations du sol interdites (art. 1)..... | 30 |
| 4.2.2.2 Justifications et règles associées aux occupations du sol soumises à condition (art. 2)..... | 33 |
| 4.2.2.3 Justification sur les réseaux | 36 |
| 4.3 Les règles de densité | 37 |
| 4.3.1 Nature de chaque article | 37 |
| 4.3.2 Mode de fonctionnement et impact sur la morphologie du bâti | 37 |
| 4.3.3 Analyse des justifications et des règles associées..... | 38 |
| 4.3.3.1 Superficie minimale des terrains (art. 5)..... | 38 |
| 4.3.3.2 Implantation des constructions (art. 7 et 8)..... | 40 |
| 4.3.3.3 Combinaison des autres règles de densité (articles 9, 10 et 14)..... | 42 |
| 4.4 Lien entre la justification et la règle appliquée | 44 |
| 4.4.1 Les règles d'occupations du sol..... | 44 |
| 4.4.2 Les règles de densité..... | 45 |
| 4.4.2.1 Evolution des coefficients (art. 9 et 14)..... | 45 |
| 4.4.2.2 Caractère réglementé ou non de la règle..... | 45 |
| 4.4.2.3 Chiffres clefs sur les règles de densité..... | 46 |
| 4.4.2.4 Répartition des coefficients et hauteurs par rapport à la médiane de l'échantillon en fonction des justifications | 47 |
| 4.4.2.5 Coefficients d'emprise en fonction du type d'habitat | 48 |
| 5 Conclusion..... | 49 |
| <i>Bibliographie</i> | 51 |
| <i>Table des tableaux</i> | 53 |
| <i>Résumé long</i> | 54 |
| <i>Résumé</i> | 56 |
| <i>Summary</i> | 56 |

1 Introduction

Avec ses 11,8 millions d'habitants (en 2010), l'Ile-de-France est la première région de France en termes de population. Il s'agit d'un territoire marqué par de forts enjeux urbanistiques. Les pressions démographique et foncière y sont extrêmement importantes, notamment en raison de l'attractivité de Paris. Les zones urbanisables ont continuellement été repoussées un peu plus loin vers les communes périurbaines, afin de répondre à la demande en logements qui ne faiblit pas. D'une part, les communes d'Ile-de-France de plus de 1500 habitants doivent respecter un quota de logements sociaux par rapport à l'ensemble de leur parc de résidences principales, dont le taux a été rehaussé de 20% à 25% depuis la loi du 18 janvier 2013, dite loi Duflot. D'autre part, le prochain SDRIF, dont une entrée en vigueur est attendue pour 2014, prévoit la construction de 70000 nouveaux logements par an. Par conséquent, les communes se doivent de trouver des solutions pour répondre aux besoins, mais également pour tenir compte des objectifs chiffrés par la loi et les documents supra-communaux, à la tête desquels figure le SDRIF, document clé en Ile-de-France car valant SCOT.

Néanmoins, des outils législatifs et réglementaires ont été mis en place pour permettre aux maires ou EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme de disposer de solutions face à l'inévitable urbanisation des territoires. La politique urbanistique et les choix stratégiques de planification urbaine qui en découlent, transparaissent au travers des documents d'urbanisme. C'est notamment le cas dans le PADD, le règlement, mais également dans une partie du **rapport de présentation** où les communes se voient obligées de **justifier les choix de délimitation de zones** ainsi que **les règles applicables dans le règlement**.

L'étude proposée s'inscrit dans la lignée de celle menée en 2012 par Nadine BONIN¹ sur la région PACA. À la différence de la méthode suivie dans le cadre de ce travail, qui consistait à tenir compte des informations contenues dans les règlements de zones, la présente étude s'appuie sur une partie du document d'urbanisme, le rapport de présentation, dont un volet est consacré à la « justification des choix retenus »². Elle se révèle en effet représentative des stratégies adoptées par les communes en matière d'urbanisation de leur territoire, car il ne suffit pas de se contenter d'énoncer les règles retenues par secteurs, mais d'y apporter les motivations qui ont présidé au choix réalisé. Ainsi, les informations extraites de ces documents sont à même de nous fournir une panoplie d'indicateurs pouvant nous faire comprendre les choix urbanistiques des communes d'Ile-de-France, et en particulier dans les secteurs à enjeux, c'est-à-dire dans les zones périurbaines. Aussi, les deux départements les plus étendus de la région Ile-de-France ont été retenus : la Seine-et-Marne et les Yvelines.

Les enjeux y sont quelque peu différents, en particulier sur le plan agricole. En effet, les Yvelines, certes marquées par l'agriculture (1270 exploitants et 91000 hectares cultivables soit 43% du territoire³), sont avant tout un territoire façonné par de larges espaces naturels et forestiers et par un paysage remarquable (le parc du Vexin occupe une petite partie du nord du département tandis que la forêt de Rambouillet est un véritable écrin de verdure s'étendant sur 200km²). La Seine-et-Marne, en revanche, est pleinement orientée vers l'exploitation agricole. Avec ses 340000 hectares cultivables et 6428 exploitants⁴, elle accueille à elle seule 60% de l'espace agricole de l'Ile-de-France. L'échelle d'exploitation n'est donc pas la même entre les deux départements. Malgré des coûts à l'hectare sensiblement identiques (environ 7200€ si libre à la vente⁵), le poids de cette activité sur l'économie de la Seine-et-Marne peut générer des différences au niveau des choix effectués dans les documents d'urbanisme.

¹ BONIN Nadine. *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*. Mémoire fin d'études de l'ESGT.

² Code de l'urbanisme, articles R.123-1-2 et R.123-1.

³ Source : www.ile-de-france.chambagri.fr

⁴ Source : www.seine-et-marne.fr

⁵ Source : www.leblogpatrimoine.com

Le volet justificatif des rapports de présentation contient un grand nombre d'informations relatives au zonage et aux règles d'urbanisme. Il s'avère être de nature hétérogène d'une commune à l'autre. Certaines jouent le jeu d'une transparence totale, justifiant article par article l'ensemble des règles adoptées, expliquant pourquoi il en est ainsi. Mais il arrive également de trouver des justifications moins exhaustives et plus évasives, probablement parce que cette partie reste finalement peu encadrée, tout au moins dans sa forme, par le Code de l'urbanisme. En effet, si ce chapitre justificatif fait partie du contenu obligatoire du rapport de présentation, aucune « mise en page » n'est imposée. Cette partie reste donc encore relativement libre. Une évolution vers plus de rigueur peut être attendue dans les années à venir, ne serait-ce que par le retour d'expérience des bureaux d'études, permettant une amélioration de la forme rédactionnelle de cette partie du rapport de présentation.

La planification urbaine est un domaine à enjeux forts pour diverses raisons. Tout d'abord pour des raisons économiques : les prix du foncier en Ile-de-France sont particulièrement élevés et la différence entre un terrain inconstructible et un terrain constructible est loin d'être négligeable.

Ensuite, comme nous le disions déjà un peu plus haut, les communes se voient dans l'obligation de développer leur offre en logements afin d'accueillir de nouveaux habitants. Rapidement, le problème se pose de savoir où urbaniser. Et la question de l'étalement urbain est inévitable puisqu'une des premières solutions pouvant être envisagée par les communes est celle de puiser dans les espaces agricoles ou naturels.

De plus, les lotissements qui ont fleuri au cours des dernières décennies, en réponse au rêve de la maison individuelle partagé par tant de Français, ont été extrêmement gourmands en espaces puisque l'urbanisation horizontale qu'ils génèrent produit peu d'espaces bâtis sur de grandes parcelles, entraînant par ailleurs des surcoûts en terme de réseaux et de voiries, sans parler des difficultés de dessertes par les transports en commun. Aussi, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de remédier à cette situation.

En conséquence, de nouveaux modèles de développement ont vu le jour, dont le fer de lance est porté par la **loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU**, complétée par la suite par la **loi du 12 juillet 2010 ou loi Grenelle II**. Ces lois ont contribué et contribuent encore à développer une autre vision du développement urbain, celui de la ville sur la ville, autrement dit de densification sur l'existant. C'est une petite révolution en soit : ne plus chercher systématiquement du foncier disponible en périphérie des zones urbanisées mais développer les opportunités là où l'on ne les imaginait pas auparavant, c'est-à-dire au cœur même de l'existant. L'objectif est double : augmenter l'offre en permettant d'accueillir de nouveaux habitants tout en réduisant la consommation d'espaces agricoles et naturels. Sans compter le gain représenté par la non nécessité de construire de nouveaux réseaux dès lors que l'existant présente un dimensionnement adapté.

Tout l'enjeu de notre étude va être de mettre en évidence les différents choix en matière de planification urbaine retenus par les communes afin de voir s'ils s'inscrivent dans la mise en application des recommandations en matière de développement urbain.

2 Méthodologique

2.1 Choix de l'échantillon

L'étude consiste à exploiter les informations issues du volet justificatif des rapports de présentation. Elles présentent des natures variées, une richesse apte à nous renseigner sur les diverses situations pouvant être rencontrées dans les communes. Pour les prendre en compte, nous avons mis en place une grille de codage uniformisée. Il nous a également fallu sélectionner un échantillon suffisamment conséquent pour obtenir une quantité de données permettant d'extraire des tendances significatives des stratégies de planification effectivement appliquées sur le terrain.

Pour mémoire, le nombre de communes dans les Yvelines s'élève à 262 et à 514 en Seine-et-Marne. Ce sont potentiellement autant de documents d'urbanisme dont il n'était évidemment pas possible de recueillir toutes les données. Il nous a donc fallu resserrer l'échantillon en nous basant sur plusieurs critères.

Sur le choix de la taille de l'échantillon, compte tenu du temps alloué à l'étude (5 mois) et du fait que l'analyse présente à la fois une dimension qualitative et quantitative, le seuil nécessaire à l'obtention de résultats statistiques représentatifs de la réalité a été fixé à **100 documents**, soit 50 par département.

Les 100 documents retenus ont été sélectionnés selon deux critères. Tout d'abord, un critère temporel, consistant à couvrir une période récente englobant **les années 2007 à 2012**. Ensuite, un critère portant sur la nature des procédures. En effet, les documents d'urbanisme communaux peuvent être de deux natures (POS ou PLU) et connaître plusieurs types d'évolutions.

| Type de procédure | Contexte |
|--------------------------------|---|
| Elaboration | Procédure de création d'un document d'urbanisme en l'absence de version antérieure du document. C'est un document opérationnel et stratégique qui définit le projet global de la commune. |
| Révision générale | Procédure d'évolution du document qui intervient dès lors que l'évolution porte atteinte aux orientations du PADD, ou si l'ancienneté du document antérieur le nécessite. La procédure est identique à celle de l'élaboration. |
| Révision simplifiée | Cette procédure peut être adoptée lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisances, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations du PADD. |
| Modification | Sous réserve des conditions où une révision s'impose, intervient lorsque la collectivité envisage de modifier le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). |
| Modification simplifiée | Sous réserve du champ d'application de la révision et de la modification. |

*Tableau 1 : Les procédures d'élaboration et d'évolution des POS/PLU en application au 1er janvier 2013
(source : www.sarthe.gouv.fr)*

Dans le cadre de notre étude, ce sont les procédures les plus complètes qui ont attiré notre attention en raison de la quantité d'informations, mais aussi pour une raison plus pratique, étant donné que toutes les procédures ne portent pas nécessairement sur le volet justificatif qui nous intéresse. Aussi, nous avons retenu les **procédures d'élaboration et de révision générale**. Par conséquent, le type de documents étudié concerne exclusivement des PLU.

2.2 Codage de la grille

Cf. **Annexe 1 : Descriptif de la grille de données (dictionnaire des variables)**

Afin de traiter de la même façon chaque document et de regrouper par thèmes les différentes informations, nous avons mis en place une grille de codage des données. Cette grille se présente sous la forme d'un tableau Excel pouvant ensuite être exporté sur Access pour un traitement en base de données.

La grille comporte deux feuilles distinctes pour tenir compte des particularités des deux parties du volet justificatif : délimitation des zones d'une part et justification des choix réglementaires d'autre part. Ainsi, la grille comporte une feuille « secteurs » et une feuille « règlement ».

La feuille « secteurs » permet de lister l'ensemble des secteurs présents dans chaque commune. **Par définition, un secteur est créé dès lors qu'au moins un article de son règlement diffère par rapport aux autres secteurs de même nature.** Plusieurs points sont alors renseignés pour chacun d'eux, dont certains en double pour faire apparaître leur évolution. Ainsi, on note « document 2 » pour parler du PLU actuel, et de « document 1 » pour sa version antérieure (POS ou PLU dans le cas des procédures en révision générale). Les colonnes permettent notamment de renseigner le nom de la commune, le code INSEE, la procédure et la date d'approbation du document, la vocation du secteur, c'est-à-dire l'usage principal auquel les bâtiments sont destinés (habitat, activités, équipements publics, etc.), la surface, les évolutions éventuelles du périmètre du secteur, la justification de la délimitation, les servitudes d'utilité publique ou encore les documents supra-communaux.

Tout ce qui concerne les règles d'urbanisme entre en ligne de compte dans la feuille « règlement ». On rappelle notamment le nom de la commune et le code INSEE. Les autres colonnes servent à renseigner le nom du secteur, l'article du règlement, la règle introduite, la règle antérieure, la justification du choix réglementaire ou encore les éventuelles règles supra-communales en lien avec ce choix.

La nature de la donnée renseignée dépend du type d'information :

- Texte : lorsque la formulation est singulière et doit être conservée telle quelle. C'est le cas par exemple pour les justifications, les règles, les servitudes, etc. ;
- Liste de choix : elles sont utiles pour les termes récurrents, comme les noms d'articles, les vocations générales ou les catégories de justifications définies à partir des justifications en forme textuelle ;
- Numérique : concerne toutes les données chiffrées, comme les surfaces, le nombre de secteurs, certaines règles après traitement ;
- Oui/Non : critères ayant un caractère binaire ;
- Date : pour la date d'approbation du document.

Afin de permettre la réalisation d'analyses croisées entre les deux feuilles, un système d'identifiant commun a été créé à partir du nom des secteurs. Chacun porte un numéro individuel, qui est reporté dans la feuille règlement.

Le fonds de documents des Yvelines a été mis à disposition par la DDT de Versailles. Ensuite, un abonnement auprès de la société VisioPLU, qui scanne et met en ligne les documents d'urbanisme d'Ile-de-France, est venu compléter la base documentaire pour la Seine-et-Marne.

3 Partie I : justification des choix retenus dans la délimitation des zones

3.1 Présentation

Cette partie étudie la façon dont les communes choisissent de délimiter les zones de leur PLU et de quelle manière elles le justifient. Pour cela, nous avons détaillé les résultats issus de diverses informations : les natures de zones, l'évolution de ces zones entre deux documents successifs, les vocations, les superficies et bien entendu, les justifications.

Rappelons les principales évolutions au niveau du contenu du rapport de présentation : l'explication des choix retenus est l'une des trois rubriques minimales qui doivent obligatoirement figurer dans le rapport de présentation, au même titre que le diagnostic du territoire communal et l'analyse de la consommation d'espaces⁶. Sur la délimitation des zones, David GILLIG⁷ nous précise qu'« aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que, dans le cadre de la révision d'un plan local d'urbanisme et notamment dans le dossier de l'enquête publique portant sur une telle révision, tout changement de zonage d'une ou plusieurs parcelles fasse l'objet d'une motivation »⁸. On rappellera toutefois que les rédacteurs d'un PLU sont tenus d'exposer dans le rapport de présentation les motifs de la délimitation des zones et, en cas de modification ou de révision, de compléter ce document « par l'exposé des motifs des changements apportés » (C. urb., art. R. 123-2).

L'exposé figurant au rapport de présentation se veut donc global, à l'échelle du secteur, et n'aura pas à aller dans le détail parcellaire, ce qui serait évidemment fort contraignant et potentiellement source de contentieux.

Depuis la loi SRU, il est précisé que l'on ne peut trouver que quatre types de zones⁹ :

- les **zones urbaines dites U**, dans lesquelles peuvent être classés les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ;
- les **zones à urbaniser dites AU**, dans lesquelles peuvent être classés les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ;
- les **zones agricoles dites A**, dans lesquelles peuvent être classés les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ;
- les **zones naturelles et forestières dites N**, dans lesquelles peuvent être classés les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison a) soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique, b) soit de l'existence d'une exploitation forestière, c) soit de leur caractère d'espaces naturels.

Pour rappel, nous pouvions rencontrer dans les POS des zones U (zones urbaines), NA (zones à urbaniser), NB (zones d'habitat diffus), NC (zones agricoles) et ND (zones naturelles et forestières). De prime abord, la nature des zones n'a pas beaucoup évolué, mis à part la disparition totale des zones NB.

Néanmoins, les zones ont subi une véritable refonte juridique afin de mieux correspondre aux exigences de la loi SRU. La nouvelle classification est par ailleurs venue simplifier le zonage dans les documents d'urbanisme. En effet, bon nombre de communes qui avait multiplié les secteurs au sein de leur POS ont pu repenser l'organisation de leur territoire lors du passage au PLU. Ceci s'est fait en effectuant des regroupements de secteurs d'enjeux ou de morphologie sensiblement identiques.

⁶ Code de l'urbanisme, articles L.123-1 et L.123-1-2.

⁷ GILLIG David. Environnement et développement durable, juillet 2012, N°7, comm. 63.

⁸ CAA Bordeaux, 15 mai 2012, n° 10BX02050, *Indivision Laurens*

⁹ Code de l'urbanisme, articles R.123-5 à R.123-8.

3.2 L'évolution des zonages

Les données saisies à partir des informations contenues dans le chapitre « justification des choix retenus dans la délimitation des zones » permettent de tracer les évolutions des zonages et donc de pouvoir étudier statistiquement l'origine des actuels périmètres de zones en vigueur dans les documents d'urbanisme d'Yvelines et de Seine-et-Marne.

Cette étude n'est pas sans lien avec la question de l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles ou naturelles. D'ailleurs, rappelons que le législateur a successivement légiféré afin d'offrir des outils plus favorables à la lutte contre une urbanisation extensive. Petit rappel des dates clés...

3.2.1 Cadre réglementaire autour de la lutte contre l'étalement urbain

L'artificialisation des surfaces en France est estimée à 600km² par an, soit l'équivalent d'un département tous les dix ans¹⁰. Il s'agit de lutter contre une nouvelle forme d'artificialisation des sols, par un mitage discontinu, fait d'implantations de zones pavillonnaires au sein des espaces agricoles et naturels situés en périphérie des agglomérations.

Pour tenter d'y remédier, la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche affiche un objectif clair de réduction du gaspillage des espaces naturels et agricoles. Dans ce cadre ont été créées, dans chaque département, des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA). Leur avis est notamment sollicité lors des projets de révision de PLU communaux ou de cartes communales dès lors que ces projets ont pour conséquence une réduction de la surface agricole.

Cependant, ces mesures ne sont qu'une part de la lutte contre la surconsommation d'espace. Et les outils majeurs actuellement à disposition restent la **protection** et la **planification urbaine**.

L'idée de construire une ville sur la ville remonte à la loi SRU du 13 décembre 2000, qui a posé les fondations d'une réflexion globale sur la façon d'urbaniser. Pour ce faire, elle a rénové les Plans d'Occupation des Sols (POS), qui sont devenus des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), ouvrant pleinement par la même occasion le champ de la planification urbaine comme outil de lutte contre la consommation excessive d'espaces.

Plus récemment, et dans la lignée de la loi SRU, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a fortement remanié le SCOT, permettant de le hisser à une nouvelle échelle. Comme l'explique Isabelle SAVARIT-BOURGEOIS¹¹, le SCOT « est devenu à la fois plus autoritaire et plus prescripteur à l'égard des PLU. De fait, il n'est plus seulement un document d'encadrement des PLU sous forme d'orientations et d'objectifs mais est amené à contenir, comme ce dernier des règles précises. Toutes les composantes du SCOT sont enrichies d'éléments permettant de renforcer la protection des espaces naturels et agricoles. » La loi Grenelle 2 confirme le rôle de la planification urbaine comme outil primordial dans la limitation de l'étalement urbain. Elle s'intéresse d'ailleurs aussi au PLU, qui reste le document de planification à l'échelle communale.

Mais comme le soulève Sandrine BARREIRO¹², l'inconvénient d'un certain nombre des mesures prises par le législateur est qu'elles n'ont pas de dimension obligatoire. Elle explique que « si les élus, conscients de la nécessité d'agir, peuvent être porteurs d'un discours favorable à la densification, ils hésitent souvent à imposer. Cette tendance s'observe particulièrement dans le cas des Scot dont les orientations sont souvent assez faibles par rapport aux objectifs poursuivis. [...] La pédagogie est à poursuivre pour donner envie aux décideurs locaux et aux habitants eux-mêmes de s'engager dans une démarche de densification, qui fait souvent encore peur. »

¹⁰ « Etalement urbain et artificialisation des sols », Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 17 janvier 2010 (www.developpementdurable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=13305).

¹¹ « La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? - La planification et le zonage », étude par Isabelle SAVARIT-BOURGEOIS, parue dans *Droit Rural N°410*, février 2013.

¹² « Limitation de la consommation d'espace et densification: les nouveaux outils », Sandrine BARREIRO, IAU, juin 2011.

Les enjeux et les limites de la planification urbaine semblent donc posés. Nous allons donc passer à l'analyse des données recueillies dans nos deux départements d'étude pour tenter de faire ressortir l'état actuel des politiques urbaines et faire transparaître les choix réalisés par les décideurs.

3.2.2 Résultats de l'étude des secteurs et de leur vocation

Les résultats présentés ci-après sont issus de la saisie de 1648 secteurs. Un secteur correspond à un périmètre pour lequel au moins un article du règlement diffère par rapport aux autres secteurs de même nature.

Rappelons que cette étude ne tient compte que des informations fournies dans le chapitre « **justification des choix sur la délimitation des zones** ». Ainsi, les conclusions issues de notre analyse ne reflèteront que les informations fournies par les communes elles-mêmes et ne fait donc pas référence à une éventuelle comparaison entre les cartes de zonages ou les règlements de deux documents d'urbanisme successifs.

Notons que sur les 1648 secteurs codés, le(s) secteur(s) d'origine dans la version antérieure du document ne sont mentionnés que 932 fois, ce qui représente 57% de l'échantillon. Pour les 43% restants, nous ne disposons d'aucune information, révélant sur ce point le manque de consistance dans la rédaction du document.

| Zone PLU | Effectif |
|----------|----------|
| U | 873 |
| N | 388 |
| AU | 263 |
| A | 124 |

Tableau 2 : nombre de secteur par zone

3.2.2.1 L'origine des zones dans les PLU en vigueur

3.2.2.1.1 Les zones urbaines U

| Zone document précédent | Effectif | % | Zone document précédent | Effectif | % |
|-------------------------|----------|-------|-------------------------|------------|---------------|
| U | 407 | 75,9% | U, NA et NB | 4 | 0,7% |
| U et NA | 28 | 5,2% | U et NC | 3 | 0,6% |
| U et AU | | | U et A | | |
| ND/N | 20 | 3,7% | U, NB et NC | 2 | 0,4% |
| U et NB | 17 | 3,2% | U, NC et ND | 2 | 0,4% |
| NA | 13 | 2,4% | U, A et N | | |
| NB | 10 | 1,9% | U, NA, NB et NC | 1 | 0,2% |
| U et ND | 12 | 2,2% | U, NA, NC et ND | 1 | 0,2% |
| U et N | | | U, NB et ND | 1 | 0,2% |
| NC ou A | 6 | 1,1% | NA et NC | 1 | 0,2% |
| U, NA et ND | 6 | 1,1% | NB et NC | 1 | 0,2% |
| U, AU et N | | | NB et ND | 1 | 0,2% |
| | | | Total | 536 | 100,0% |

Tableau 3 : origines des zones U

Sur un échantillon de 873 secteurs de type U, la nature de zone dans la version antérieure du document est inconnue dans 337 cas. L'analyse portera donc sur 536 secteurs.

Le tableau ci-dessus présente les origines rencontrées pour les actuelles zones U. Il révèle une grande diversité de provenances. De manière logique, près de 90% des zones urbaines étaient déjà classées comme telles auparavant, en zone U et/ou NB (le cas des zones NB étant traité plus en détail un peu plus bas car particulier), ou bien classés en zone à urbaniser (NA/AU). Dans ce dernier cas, le classement en zone urbaine apparaît comme l'évolution logique pour d'anciennes zones urbanisables dont l'urbanisation est achevée ou sur le point de l'être, les rendant aptes à s'insérer au reste du tissu urbain.

La somme des autres origines rencontrées dans les rapports de présentation ne concerne certes que 10% des cas, mais n'en est pas pour autant dénuée d'intérêt. En effet, nous constatons que toutes comportent au moins un secteur originaire d'une zone naturelle ND ou agricole NC. Ce résultat est intéressant, car il signifie que des terres agricoles et naturelles sont classées directement en zone urbaine sans même être au préalable classées comme « à urbaniser ». L'hypothèse la plus probable est qu'il s'agit de secteurs proches des zones urbaines équipées et dans lesquels une urbanisation de fait a dû se développer.

3.2.2.1.2 Les zones à urbaniser AU

Le tableau des origines de zones à urbaniser présente plusieurs points qui méritent d'être relevés.

Tout d'abord, l'effectif le plus important, comprenant 53,7% des secteurs, montre que les actuels secteurs AU étaient déjà de même type auparavant. Un tel constat tend à démontrer que les communes ont tendance à constituer des **réserves foncières** sous forme de zones urbanisables à long terme.

La classification des zones AU en fonction de l'échéancier prévu par la commune peut nous permettre d'affirmer ou d'infirmer cette impression. Rappelons-le, la distinction est faite entre deux types de zones :

- celles urbanisables à court terme dans le cadre du PLU en vigueur ;
- celles urbanisables sur le long terme et dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou une révision du PLU.

| Zone document précédent | Effectif | % |
|-------------------------|------------|---------------|
| NA/AU | 58 | 53,7% |
| NC/A | 22 | 20,4% |
| U | 9 | 8,3% |
| ND | 7 | 6,5% |
| U et NA U et AU | 5 | 4,6% |
| NA et NC | 2 | 1,9% |
| U, AU et N | 1 | 0,9% |
| NA et ND | 1 | 0,9% |
| NB | 1 | 0,9% |
| NB et NC | 1 | 0,9% |
| U et ND | 1 | 0,9% |
| Total | 108 | 100,0% |

Tableau 4 : origines des zones AU

Une fiche pratique élaborée par le GRIDAUH¹³ rappelle que l'article R.123-6 encadre « la répartition entre les deux catégories de zone AU. Il écarte toutefois le critère de la proximité des terrains avec des secteurs déjà urbanisés, qui revêt une importance essentiellement dans la distinction entre zones urbanisées et zones à urbaniser : ce sont l'état des équipements présents et leur proximité qui constituent le critère déterminant de choix. »

Le tableau ci-dessous rend compte du nombre de secteurs correspondant à chaque type de zone AU. La classification a été réalisée en se basant sur le nom du secteur (1AU pour le court terme, 2AU pour le long terme) et sur la justification apportée à la délimitation du secteur lorsque le secteur est simplement nommé « AU ».

| Zone du document en vigueur | Type de zone à urbaniser | Effectif |
|------------------------------------|--|------------|
| AU | Urbanisation à court terme | 113 |
| AU | Urbanisable à long terme / réserve foncière | 89 |
| AU | Calendrier non précisé | 61 |
| Nombre total de secteurs AU | | 263 |

Tableau 5 : répartition des effectifs de secteurs AU en fonction du calendrier d'urbanisation

En premier lieu, les secteurs AU sont urbanisables sur le court terme. La plupart du temps, les communes disposent donc de terrains déjà équipés pour lesquels elles envisagent des programmes de constructions permettant d'augmenter rapidement l'offre de logements ou d'activités disponibles sur leur territoire. Pour autant, la part des zones à urbaniser de type « long terme » est loin d'être négligeable, preuve que le phénomène de réserve foncière est bien réel, comme nous avons pu

¹³ « L'écriture du règlement : zonage / zone AU / Fiche 3 », GRIDAUH, rédigé par Jean-François INSERGUET, Maître de conférences à l'Université Rennes 2, août 2012

l'entrevoir. De plus, relevons que 61 secteurs AU ne sont pas classés par défaut d'information sur leur nature dans les justifications des choix de délimitation. Certaines communes restent donc floues quant aux objectifs d'évolution de ces secteurs. Par conséquent, il n'est pas impossible qu'il s'agisse là aussi d'une manière d'éluder la question des réserves foncières constituées « au cas où » et en aucun cas afin de répondre à des besoins clairement définis.

Une autre catégorie se détache, il s'agit des zones urbaines U qui ont été déclassées en zone à urbaniser. Près de 15% de zones AU comprenaient au moins un secteur classé U dans la version précédente du document. Deux principales raisons peuvent expliquer qu'une telle décision ait été appliquée. Ce choix peut résulter d'une motivation économique, avec une volonté de la part de la commune de mieux maîtriser l'évolution bâtie sur le long terme de terrains auparavant classés U et dont les droits à construire n'ont pas encore été exploités. Mais il peut également provenir d'une mise en compatibilité avec des règles supra-communales (loi Grenelle, SCOT, SDRIF, Plan de prévention des risques, etc.) qui peuvent réclamer la requalification du foncier en question.

Dans les origines des zones AU, on trouve également des secteurs agricoles et naturels. La part de secteurs agricoles purs s'élève à 20,4% et monte jusqu'à 23,2% en incluant les secteurs mixtes NA/NC et NB/NC. Concernant les secteurs naturels seuls, ils représentent 6,5% de l'échantillon, et 9,2% en intégrant les secteurs mixtes U/AU/N, NA/ND et U/ND. Ainsi, nous constatons que l'urbanisation progresse sur les espaces agricoles puisque près d'un quart de l'échantillon inclut une zone A ou NC dans la version antérieure du document d'urbanisme. Dans une moindre mesure, cette progression concerne également les espaces naturels. Ce phénomène de consommation mérite d'être analysé plus en détails, car il est important d'étudier les superficies détachées pour être ouvertes à l'urbanisation. En effet, la réquisition de quelques hectares peut être justifiée par l'évolution normale du tissu urbain de la commune. Il est donc important de vérifier si ce transfert d'agricole/naturel vers un type « à urbaniser » respecte les besoins et conserve des proportions raisonnables par rapport au développement communal.

Aussi, nous avons voulu connaître les surfaces des nouvelles zones AU, et en particulier celles qui comprenaient dans le document précédent des terrains classés NC ou ND. Le tableau ci-dessous rend compte des données à notre disposition sur cette question, ainsi que d'une estimation du pourcentage d'espace ouvert à l'urbanisation, comparé à la surface totale du secteur d'origine.

Remarque : lorsque la surface du secteur d'origine n'était pas renseignée dans les documents, celle-ci a été estimée en se basant sur la surface actuelle de la zone agricole ou naturelle.

| Nom de la commune | Zone doc. 2 | Vocation du secteur | Surface document 2 (ha) | Origine zone dans doc. 1 | Surface totale du secteur dans document 1 (ha) | | % d'espace ouvert à l'urbanisation par rapport au(x) secteur(s) d'origine | | % total par commune |
|-----------------------|-------------|-----------------------------------|-------------------------|--------------------------|--|-----------------|---|----------|---------------------|
| | | | | | Surface connue | Surface estimée | % réel | % estimé | |
| Bougival | AU | Habitat | 1,00 | ND | 44,2 | | 2,3 | | 2,3 |
| Dammartin-sur-Tigeaux | AU | Mixte | 1,13 | NC | | 290 | | 0,4 | 2,4 |
| | | Activités | 1,31 | NB et NC | | 290 | | 0,5 | |
| | | Habitat | 4,48 | NC | | 290 | | 1,5 | |
| Darvault | AU | Habitat | 1,87 | NC | | 410 | | 0,5 | 1,7 |
| | | Habitat | 2,26 | NC | | 410 | | 0,6 | |
| | | Habitat | 2,78 | NC | | 410 | | 0,7 | |
| Elancourt | AU | Aire d'accueil des gens du voyage | 1,90 | U et ND | 10,75 | | 17,7 | | 17,7 |

| | | | | | | | | | |
|------------------------|----|--------------|------|----------|---------|------|-------|-----|-------|
| Galluis | AU | Habitat | 0,50 | NC | 249,6 | | 0,2 | | 0,2 |
| Grisy-Suisnes | AU | Non précisée | 0,93 | NC | 1077,63 | | 0,1 | | 0,8 |
| | | Non précisée | 7,90 | NC | 1077,63 | | 0,7 | | |
| Guerard | AU | Habitat | 3,74 | NC | | 1200 | | 0,3 | 0,3 |
| Mareil-le-Guyon | AU | Non précisée | 0,50 | NC | 332,3 | | 0,2 | | 0,2 |
| Pontcarré | AU | Habitat | 3,22 | NA et ND | 3,22 | | 100,0 | | 100,0 |
| Saint-Germain-Laxis | AU | Activités | 3,06 | NC | 583,9 | | 0,5 | | 0,5 |
| Saulx-Marchais | AU | Equipements | 1,10 | ND | 3,2 | | 34,4 | | 81,3 |
| | | Non précisée | 1,50 | ND | 3,2 | | 46,9 | | |
| Villeneuve-Saint-Denis | AU | Equipements | 0,49 | NC | | 300 | | 0,2 | 3,0 |
| | | Habitat | 1,02 | NC | | 300 | | 0,3 | |
| | | Habitat | 1,43 | NC | | 300 | | 0,5 | |
| | | Equipements | 2,45 | NC | | 300 | | 0,8 | |
| | | Activités | 3,56 | NC | | 300 | | 1,2 | |

Tableau 6 : prélèvements de secteurs agricoles ou naturels pour la création de zones à urbaniser

Le prélèvement par commune sur les espaces naturels et agricoles pour la création de zones à urbaniser est de l'ordre de quelques hectares. Trois exemples montrent que certains sous-secteurs auparavant classés en NC ou ND (cf. Elancourt, Pontcarré ou Saulx-Marchais) ont fait l'objet dans leur quasi-totalité d'un reclassement en zone à urbaniser. Les superficies concernées sont inférieures à 3 hectares.

Mais dans l'essentiel des cas, quelques parcelles ont été prélevées au cœur même des zones agricoles ou naturelles qui s'étendent sur plusieurs centaines d'hectares. La part soustraite semble donc relativement faible, entre 0,2% et 3%. A priori, il ne semble donc pas que le problème d'artificialisation des terrains puisse être imputé aux seules zones AU. Posons néanmoins un bémol : si au niveau communal le pourcentage de terres agricoles ou naturelles prélevé semble limité et acceptable, n'oublions pas que ce phénomène doit être reconsidéré à l'échelle d'un département comptant plusieurs centaines de communes. Si cette même stratégie de prélèvement est adoptée trop fréquemment, le processus d'artificialisation des terrains risque de se retrouver confronté à un phénomène d'émiettement.

3.2.2.1.3 Les zones à urbaniser A

| Zone document précédent | Effectif | % |
|---------------------------|-----------|---------------|
| NC/A | 62 | 81,6% |
| NC et ND | 4 | 5,3% |
| NA et NC | 3 | 3,9% |
| ND/N | 2 | 2,6% |
| U, NA et NC U, AU et A | 2 | 2,6% |
| U et NC | 1 | 1,3% |
| U, NC et ND | 1 | 1,3% |
| NC, NA et ND | 1 | 1,3% |
| Total | 76 | 100,0% |

Tableau 7 : origines des zones A

un secteur classé U ou NA/AU dans la version antérieure du document. Un constat intéressant puisqu'il s'agit du phénomène inverse à celui observé précédemment concernant la consommation

La plus grande partie des zones agricoles (81,6%) n'a pas subi de modification au niveau de sa nature lors du passage au nouveau document d'urbanisme.

Par ailleurs, 8% proviennent de terres naturelles ou naturelles et agricoles, certainement en raison d'une requalification de ces terrains. C'est notamment le cas lorsque rien ne justifie une protection aussi stricte que celle rencontrée en zone naturelle.

Pour le reste, on observe la présence de zones urbaines et/ou à urbaniser qui ont été déclassées en zone agricole. En cumulé, on atteint environ 11% de cas comprenant au moins

d'espaces naturels ou agricoles. Ici, au contraire, des terrains jusqu'alors constructibles ont perdu ce statut, tel un renoncement à urbaniser d'avantage. Ceci mérite d'être souligné.

3.2.2.1.4 Les zones à urbaniser N

| Zone document précédent | Effectif | % |
|-------------------------|------------|---------------|
| ND ou N | 157 | 74,1% |
| NC ou A | 17 | 8,0% |
| NB | 7 | 3,3% |
| NC et ND A et N | 6 | 2,8% |
| U | 4 | 1,9% |
| U et ND U et N | 7 | 3,3% |
| NA ou AU | 2 | 0,9% |
| NA et ND | 2 | 0,9% |
| NB et NC | 2 | 0,9% |
| NA, NB et ND | 1 | 0,5% |
| NA, NC et ND | 1 | 0,5% |
| NB et ND | 1 | 0,5% |
| NB, NC et ND | 1 | 0,5% |
| ND et NC | 1 | 0,5% |
| U, A et N | 1 | 0,5% |
| U, AU, N et A | 1 | 0,5% |
| U, NA et ND | 1 | 0,5% |
| Total | 212 | 100,0% |

Tableau 8 : origines des zones N

Pour le reste de l'analyse sur les zones naturelles, nous trouvons des situations très hétérogènes. Néanmoins, il est possible d'en faire ressortir quelques observations.

Tout d'abord, nous retrouvons le constat fait précédemment concernant le déclassement de terrains constructibles (U ou AU) en zone N. Un écart radical sur le plan environnemental pouvant traduire une volonté peut-être récente de protection des espaces naturels composant l'identité, mais aussi la qualité d'un territoire. Les situations de déclassement ont souvent généré des recours de la part des propriétaires qui ont vu s'envoler leurs droits à construire. La jurisprudence a montré que cette évolution était possible, un zonage n'étant pas immuable¹⁴. Néanmoins, comme le rappelle Jean-Luc SEYNAEVE¹⁵, avocat au barreau de Paris : « L'appréciation de la légalité d'un classement en zone N en fonction de l'environnement du secteur auquel il s'applique est une constante en jurisprudence. Si un tel classement a été jugé compatible avec la faible densité des constructions situées à proximité¹⁶, il ne l'a pas été avec une situation dans un secteur déjà urbanisé¹⁷, ni avec le fait, pour la parcelle considérée, d'être entièrement enclavée en zone urbaine¹⁸. » La légalité de classement en zone N dépend donc fortement du contexte urbain environnant.

Ensuite, il est intéressant de noter les cas comportant des secteurs NB (5,7%). En effet, ces secteurs d'habitat diffus ont beaucoup fait parler d'eux quant au problème qu'ils posaient sur le mitage

¹⁴ CE, 3 mars 1995, n° 132167, Epoux Barry

¹⁵ SEYNAEVE Jean-Luc. *Illégalité du classement d'une parcelle en zone naturelle du PLU*. Construction-Urbanisme, septembre 2011, N°9, comm. 120

¹⁶ CAA Douai, 29 mars 2007, n° 06DA01087 : *JurisData* n° 2007-338248

¹⁷ CE, 4 juill. 1997, n° 150707, Cne Evreux : *JurisData* n° 1997-051089

¹⁸ CAA Bordeaux, 10 nov. 2009, n° 09BX00010

des espaces naturels. C'est pourquoi nous avons choisi de traiter leur cas séparément afin d'en étudier tous les aspects.

3.2.2.2 Précisions sur les zones NB

La disparition de zones NB visait à mettre l'accent sur le cas de l'habitat diffus, source de mitage des espaces agricoles ou naturels. Depuis la loi SRU, où la lutte contre l'étalement urbain est mise au premier plan, ces zones ont été pointées du doigt et finalement supprimées des PLU pour permettre la mise en place d'un encadrement plus adapté aux politiques de protection des espaces naturels et agricoles.

Avec le recul, que sont devenues ces anciennes zones NB ?

| Zone document en vigueur | Zone document précédent dont NB | Effectif | Effectif total par type de zone | Pourcentage total |
|--------------------------|---------------------------------|----------|---------------------------------|-------------------|
| AU | NB | 1 | 2 | 4,0% |
| | NB et NC | 1 | | |
| N | NA, NB et ND | 1 | 12 | 23,5% |
| | NB | 7 | | |
| | NB et NC | 2 | | |
| | NB et ND | 1 | | |
| | NB, NC et ND | 1 | | |
| U | NB | 10 | 37 | 72,5% |
| | NB et NC | 1 | | |
| | NB et ND | 1 | | |
| | U et NB | 17 | | |
| | U, NA et NB | 4 | | |
| | U, NA, NB et NC | 1 | | |
| | U, NB et NC | 1 | | |
| | U, NB et ND | 1 | | |
| | U, NC et NB | 1 | | |

Tableau 9 : suivi des zones ayant au moins un secteur NB dans leur périmètre d'origine

Remarque : étude menée parmi un échantillon de 932 secteurs (sur un total de 1648) dont l'origine dans la version antérieure du document est connue.

Parmi les 51 secteurs composés d'au moins un secteur NB dans la version antérieure du document, nous pouvons constater que 72,5% des secteurs NB ont fait l'objet d'un rattachement à une zone urbaine. Il semblerait donc que dans la majorité des cas, l'habitat diffus se situait en périphérie de zones urbanisées, rendant possible le rattachement à ces dernières.

Quelques secteurs ont évolué en zone AU, très certainement pour les associer à une urbanisation ordonnée et contrôlée par la commune, permettant à cette dernière d'y réaliser les équipements nécessaires et d'y définir des règles adaptées à la morphologie et à l'évolution attendue dans la continuité du tissu urbain existant.

Au final, près de 80% des zones NB dont nous avons pu suivre le devenir ont été ou sont destinées à être intégrées à plus ou moins long terme au tissu urbain existant, quand bien même il

s'agit de secteurs où les réseaux sont insuffisants voire inexistants. Il apparaît donc qu'une partie du potentiel urbanisable d'une commune peut être apporté par ces anciennes zones d'habitat diffus, à condition bien entendu que les communes fassent le nécessaire pour les densifier.

Néanmoins, cette hypothèse n'exclut pas la possibilité que ce rattachement ait été accompagné d'une ouverture à l'urbanisation de terrains encore classés en zone agricole NC ou naturelle ND et situés entre les zones urbaines et la/les dites zones NB. Sur notre échantillon, pour lequel 39 secteurs de type urbain (U) ou à urbaniser (AU) a pour origine des terrains classés NB, on compte 7 secteurs où cette zone NB était accompagnée de terrains classés NC et/ou ND, soit près de 14% de l'échantillon.

La part restante de zones NB est intégrée à des zones naturelles. Dans la grande majorité des cas, elles deviennent des sous-secteurs rattachés à une zone naturelle. L'intérêt sera alors de reconnaître le bâti existant dans le règlement, tout en y associant des règles visant à contrôler les possibilités d'évolutions. Dans les faits, ces règlements restent néanmoins flexibles, ce qui pose potentiellement des problèmes de mitage.

3.2.2.3 Les surfaces des secteurs

Les rapports de présentation de PLU ne sont plus tenus de comporter un bilan de l'évolution des surfaces zone par zone comme c'était auparavant le cas dans les POS. Pourtant, ce tableau est précieux car il permet de comparer les surfaces actuelles par zone à celles présentes dans la version antérieure du document et ainsi de voir les évolutions, en particulier dans les zones à enjeux (terres naturelles ou agricoles à proximité immédiate du tissu urbain, zones à urbaniser...).

Heureusement, un certain nombre de communes continuent de mentionner ces surfaces avec plus ou moins d'exhaustivité, en retraçant l'historique des surfaces dans plusieurs versions du document d'urbanisme ou en se contentant de mentionner les surfaces actuelles.

Le tableau suivant présente un récapitulatif des chiffres importants zone par zone.

| Type de zone | Taille de l'échantillon | Surface moyenne (ha) | Surface médiane (ha) | Ecart-type (ha) | Valeur Min (ha) | Valeur Max (ha) |
|--------------|-------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| U | 472 | 22,8 | 9,5 | 38,63 | 0,1 | 328,5 |
| AU | 136 | 10,2 | 3,2 | 23,27 | 0,5 | 151,6 |
| A | 67 | 433,8 | 281,8 | 516,26 | 0,6 | 2558,9 |
| N | 221 | 117,6 | 12,7 | 243,45 | 0,1 | 1869,9 |

Tableau 10 : chiffres clés sur les surfaces actuelles des secteurs

Individuellement, les secteurs urbains et à urbaniser sont globalement peu étendus, généralement de quelques dizaines d'hectares. Il s'agit probablement pour les municipalités de tenir compte des diverses morphologies ou fonctions du bâti rencontrées dans ces zones.

En revanche, le panel de superficies connues dans les zones A et N est extrêmement étendu, ce qui met en opposition des secteurs très hétérogènes dans ces zones, certains étant très petits (moins de 10 hectares) et d'autres immenses (plusieurs milliers d'hectares).

3.2.2.4 Répartition des vocations

A présent que l'évolution des secteurs est mieux connue, l'analyse qui suit vise à identifier l'ensemble des vocations rencontrées dans les documents d'urbanisme au travers de nos 1648 secteurs. Leur formulation est relativement libre, laissée à l'appréciation du rédacteur. Néanmoins, des regroupements sont possibles, facilitant ainsi l'analyse des résultats. Chaque type de zone ayant un rôle propre, les vocations rencontrées en seront logiquement le reflet. Vingt-huit vocations ont été définies selon les intitulés suivants :

| Habitat | Mixte habitat/activités | Vocations liées aux zones A et N | Cas particuliers ou vocation inconnue |
|---|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Habitat individuel | Mixité fonctionnelle | Zone naturelle et forestière | Autre |
| Habitat : autre (type exact non précisé) | | Zone agricole | Vocation non précisée en zone U |
| Habitat collectif | | Zone naturelle bâtie | Vocation non précisée en zone N |
| Habitat mixte | | Jardins familiaux et/ou vergers | Vocation non précisée en zone A |
| | | Bâti isolé en zone A | Vocation non précisée en zone AU |
| | | Aire d'accueil des gens du voyage | |
| | | Camping | |
| | Equipements | | |
| | Équipements publics ou d'intérêt collectif | | |
| Activités | A urbaniser | | |
| Activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques | Zone à urbaniser (vocation d'habitat) | | |
| Activités (nature exacte non précisée) | Zone à urbaniser (vocation d'activités) | | |
| Activités dépourvues de caractère industriel | Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre) | | |
| Activités comprenant des industries | Zone à urbaniser (vocation mixte) | | |
| Activités de restauration, de loisirs et hôtelières | Zone à urbaniser (vocation d'équipements) | | |

Deux tableaux sont présentés en Annexes. Le premier rend compte des effectifs observés pour chaque vocation. Dans le second, les vocations ont été classées selon les types de zones (U, AU, A ou N).

Cf. **Annexe 2** : répartition des secteurs par vocation dans la version actuelle du document d'urbanisme

Le premier tableau donne une idée des vocations les plus courantes. Dans les dix premières, nous rencontrons une part importante de secteurs liés à l'habitat : **l'habitat individuel** (14,4% de l'échantillon), la **mixité fonctionnelle** (12,7%) ou **l'habitat autre : type exact non précisé** (4,2%). Notons la forme de ces habitats : elle est très hétérogène avec en premier de l'individuel, caractéristique des secteurs les moins denses, immédiatement suivi par sa forme, si l'on peut dire, antagoniste, à savoir la mixité fonctionnelle, caractéristique des cœurs de ville denses.

Des secteurs de natures très différentes se détachent également, comme les **zones naturelles et forestières** (7,3%), les **équipements publics ou d'intérêt collectif** (7,2%), les **zones agricoles** (5,6%) ou encore les **zones à urbaniser à vocation d'habitat** (5,6%).

Enfin, un autre élément attire notre attention : il s'agit de la vocation « **Zone naturelle bâtie** », qui concerne 4.3% des secteurs, la plaçant en 8^{ème} position sur un total de 27 catégories de vocations.

Après ce premier aperçu des vocations, nous allons regarder de plus près leur répartition zone par zone.

Cf. Annexe 3 : répartition des vocations par type de zone dans la version actuelle du document d'urbanisme

3.2.2.4.1 Les vocations des zones urbaines U

Sur 1648 secteurs codés, 873 secteurs (soit 53%) sont classés en zone urbaine.

L'habitat est la vocation la plus couramment rencontrée en zone urbaine. Toutes formes confondues, il correspond à 68,5% des secteurs (vocation « mixité fonctionnelle » incluse). Avec 19% de secteurs concernés, les **activités** marquent aussi largement le tissu urbain, tout comme les **équipements** puisque 8,6% des secteurs leurs sont exclusivement réservés. Il s'agit là des trois vocations principales, la récurrence des autres vocations rencontrées en zone U restant anecdotique : une aire d'accueil de gens du voyage, des jardins familiaux (plus courants en zone N) ou d'autres vocations classées dans la catégorie « Autre » (projet urbain, orientations d'aménagements particulières, patrimoine à protéger, contraintes environnementales, etc.).

À la lecture des PLU, il est apparu nécessaire d'aller plus dans le détail en ce qui concerne deux de nos vocations principales, l'habitat et les activités.

Ainsi, il a été distingué plusieurs sous-catégories de vocations pour qualifier l'habitat : **habitat individuel, habitat collectif, habitat mixte** (individuel + collectif) et **habitat autre (type exact non précisé)**. Nous y ajouterons la vocation de **mixité fonctionnelle**, situation intermédiaire caractérisant des secteurs où se côtoient l'habitat et les activités de proximité utiles au quotidien pour la population (commerces, activités artisanales, professions libérales, bureaux, services...). Nous choisissons néanmoins de l'associer à l'habitat car ce dernier est prédominant dans tout secteur classé en mixité fonctionnelle.

| Les différents types d'habitat en zone U | Nombre de secteurs (sur 1648) | Nombre de communes (sur 100) |
|--|-------------------------------|------------------------------|
| Habitat individuel | 227 | 76 |
| Mixité fonctionnelle | 207 | 77 |
| Habitat : autre (type exact non précisé) | 64 | 40 |
| Habitat collectif | 52 | 27 |
| Habitat mixte | 48 | 21 |
| Total de secteurs d'habitat | 598 | |

La distinction des formes d'habitat permet de mettre en avant les plus répandues dans nos deux départements d'étude.

Comme nous pouvions nous y attendre, il en ressort que l'habitat individuel est le plus fréquent, avec 227 secteurs portant cette vocation. Il est suivi de près par les secteurs de mixité fonctionnelle (207 secteurs). Ces deux vocations sont présentes au moins une fois dans près de 80% des communes.

Tableau 11 : répartition des différents types d'habitat en zone U

En revanche, les résultats portant sur l'habitat collectif et mixte sont contraires à l'intuition. Alors que dans un contexte de densification, nous pourrions nous attendre à trouver un grand nombre de secteurs portant ces vocations, elles s'avèrent être nettement en bas de tableau : on rencontre au total 52 secteurs d'habitat collectif et 48 d'habitat mixte. Ainsi, seules 27 communes comportent au moins un secteur à vocation d'habitat collectif et 21 à vocation d'habitat mixte. Ceci révèle le peu d'efforts réalisés en faveur des formes intermédiaires d'habitat qui, pourtant, permettent une densification du tissu urbain.

En parallèle, 64 autres secteurs sont également consacrés à l'habitat, sans que la nature exacte de ce dernier ne soit précisée.

| Nombre total de secteurs d'habitat | Moyenne par commune | Médiane de l'échantillon | Ecart-type | Valeur Min | Valeur Max |
|------------------------------------|---------------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| 612 | 6,2 | 5 | 4,3 | 1 | 25 |

Tableau 12 : chiffres clés concernant les secteurs à vocation d'habitat (mixité fonctionnelle incluse)

Ramenés à l'échelle communale, les chiffres clés cités ci-dessus montrent qu'une commune compte en moyenne **6,2 secteurs** d'habitat. Mais certaines d'entre elles poussent encore plus le détail à son paroxysme, comme c'est le cas d'Elancourt (26830 habitants en 2010), qui ne compte pas moins de 25 secteurs à vocation d'habitat. En effet, on y rencontre de multiples secteurs tenant compte du périmètre de diverses opérations d'aménagement (voir extrait ci-après).

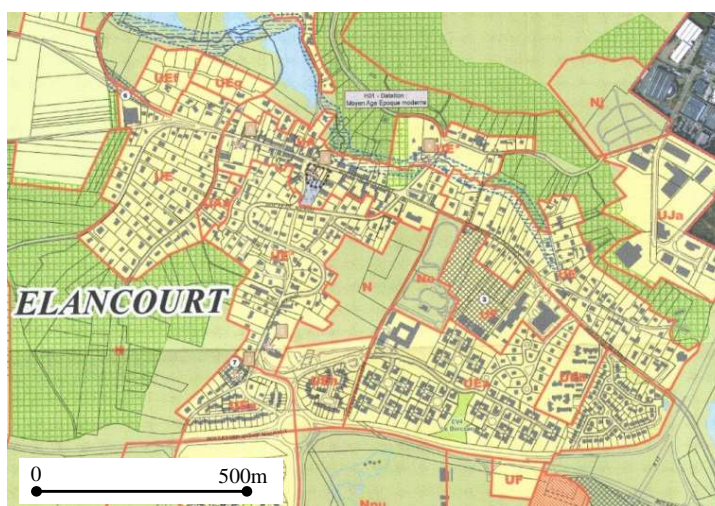


Tableau 13 : Extrait du plan de zonage de la commune d'Elancourt (source : VisioPLU)

Sur ce plan de zonage, la multiplication des sous-secteurs d'habitat est clairement identifiable. Bien que cette capture ne prenne pas en compte toute l'étendue du territoire communal, il est déjà possible d'identifier 9 secteurs d'habitat (UAa, UE, UE*, UEa, UEb, Uef, UEg, UEh, UF).

Ce nombre n'est d'ailleurs pas forcément proportionnel à la taille de la population, puisqu'à titre d'exemple, le PLU de Versailles (préfecture des Yvelines, comptant 86110 habitants en 2010) n'identifie que 5 secteurs distincts pour l'habitat.

Le nombre moyen de secteurs d'habitat par commune répond dans la plupart des PLU à un schéma commun :

- secteur du cœur de ville, associant habitat et activités (mixité fonctionnelle)
- secteur(s) des faubourgs situés à proximité immédiate de centre-ville
- secteur(s) pour la périphérie.

De plus, les choix opérés dans la délimitation des secteurs à vocation d'habitat font transparaitre la volonté de tenir compte de la forme du tissu urbain et donc de sa densité, pour ensuite y définir des règles adaptées. Aussi, une commune qui a vu se développer sur son territoire des formes d'habitat variées se doit de les différencier. Et quand cela comprend de larges zones de lotissements, elle est contrainte de distinguer des secteurs au sein même du tissu pavillonnaire, selon que ce tissu est dense (parcellaire de petite taille), moyennement dense voire lâche (grandes parcelles comprenant beaucoup d'espaces verts). Le nombre de secteurs constaté par commune repose donc à la fois sur une identification des différents types d'habitat, mais aussi sur une différenciation au sein même d'habitat de même nature, notamment pavillonnaires.

Les activités représentent également une vocation importante des zones urbaines, qui sont les plus à même de leur faire une place dans le tissu urbain. Cependant, il existe plusieurs natures d'activités dont l'impact en termes de contraintes est extrêmement variable. En particulier, l'industrie mérite d'être identifiée car il s'agit de l'activité qui génère le plus de nuisances vis-à-vis des quartiers d'habitat d'une commune. Au final, sur les 169 secteurs à vocation d'activités en zone U, 51 secteurs accueillent des **activités dépourvues de caractère industriel**, 35 secteurs des **activités comprenant des industries**, 12 secteurs des **activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques** et 6 secteurs des **activités de restaurations, de loisirs et hôtelières**. A cela viennent s'ajouter 63 secteurs d'**activités dont la nature exacte n'est pas précisée**, ne permettant pas de définir avec certitude s'il y a, ou non, présence d'industries.

Parmi ces activités, il semble important de bien identifier deux groupes distincts :

- Groupe 1 : les activités dépourvues de caractère industriel / activités comprenant industries / activités dont la nature exacte n'est pas précisée.
- Groupe 2 : les activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques / activités de restaurations, de loisirs et hôtelières.

En effet, les motivations ayant conduit les communes à créer ces secteurs d'activités ne sont pas forcément les mêmes selon les groupes. Le Groupe 1 englobe des activités qui ne peuvent trouver leur place que dans une zone urbaine ou à urbaniser. Jamais de telles vocations ne pourront exister dans une zone A ou N. La raison en est simple : elles sont susceptibles de générer des nuisances ou requièrent des besoins spécifiques à leur nature (accès, trafic routier plus élevé, stationnement, volumétrie du bâti, etc.) qui sont incompatibles avec les zones agricoles ou naturelles, voire même avec les secteurs d'habitat. Il s'est donc révélé indispensable pour les communes de délimiter un ou deux secteurs exclusivement réservés à ces activités.

Le Groupe 2 correspond à un type d'activités de nature différente, peu génératrices de nuisances et davantage orientées vers le tertiaire et les services à la population. D'ailleurs, il n'est pas rare de trouver ces vocations en zone naturelle N. Là encore, si un secteur spécifique a été délimité pour ces activités, c'est pour mieux répondre à leurs besoins ou pour permettre aux communes de prévoir des aménagements précis, notamment en termes d'activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques qui jouent un rôle quant à l'attractivité de la commune.

3.2.2.4.2 Les vocations des zones AU

Sur 1648 secteurs codés, 263 secteurs (soit 16%) sont classés en zone à urbaniser.

Les zones à urbaniser, par définition, sont des terrains actuellement peu ou pas bâtis, situés à proximité immédiate des zones urbaines et destinés à recevoir l'urbanisation future de la commune. Pour autant, nous l'avons vu précédemment, c'est au cœur de ces zones que se joue une partie de l'extension urbaine de la commune qui peut parfois se faire via la consommation de terrains auparavant classés en zone agricole ou naturelle.

A présent, ce n'est pas leur passé mais leur devenir que nous allons regarder, au travers des constructions qu'elles sont destinées à accueillir. Ainsi, nous constatons que les vocations principales identifiées dans les zones urbaines réapparaissent en AU : l'habitat, les activités, la mixité fonctionnelle (ici nommée « vocation mixte », par ailleurs peu nombreuses) et les équipements. Il est cependant à noter que pour 22% des secteurs, les communes n'apportent aucune justification quant à l'utilisation future de cette zone. Enfin, d'autres projets peuvent également voir le jour en zone AU, tels que la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage ou de jardins familiaux, ce dernier cas restant anecdotique vu l'apparente absence de lien entre une zone à urbaniser et des jardins familiaux qui auraient davantage leur place dans un secteur de type N.

| Vocations en zone AU | Nombre de secteurs (sur 1648) | % | Nombre de communes (sur 100) |
|---|-------------------------------|------|------------------------------|
| Zone à urbaniser (vocation d'habitat) | 93 | 35,4 | 44 |
| Zone à urbaniser (vocation non précisée ou autre) | 58 | 22,0 | 34 |
| Zone à urbaniser (vocation d'activités) | 57 | 21,7 | 33 |
| Zone à urbaniser (vocation mixte) | 33 | 12,5 | 21 |
| Zone à urbaniser (vocation d'équipements) | 19 | 7,2 | 14 |
| Aire d'accueil des gens du voyage | 2 | 0,8 | 2 |
| Jardins familiaux et/ou vergers | 1 | 0,4 | 1 |

Tableau 14 : répartition des différentes vocations rencontrées en zone AU

La fréquence importante de zones AU dont la vocation n'est pas précisée amène à se poser la question suivante : y-a-t-il un lien entre la vocation et le calendrier d'urbanisation d'une zone AU ? Autrement dit, une commune aurait-elle tendance à mieux expliciter la vocation d'une zone de type 1AU destinée à recevoir du bâti à court terme ?

Cf. **Annexe 4 : répartition des vocations des zones AU en fonction du calendrier d'urbanisation**

Il apparaît que le fait qu'un secteur à urbaniser n'ait pas de vocation précise ne semble pas lié au calendrier de l'urbanisation. En effet, 24 des 58 secteurs du type « vocation non précisée ou autre » se trouvent être des secteurs d'urbanisation à court terme. A contrario, la vocation (habitat, activités, mixité ou équipements) est déjà clairement identifiée pour 60 secteurs d'urbanisation à long terme. La planification reste donc inégalement exprimée selon les communes. Des lacunes sont à noter pour un certain nombre d'entre elles quant aux informations contenues dans cette partie justificative du rapport de présentation.

3.2.2.4.3 Les vocations des zones A

Sur 1648 secteurs codés, 124 secteurs (soit 7,5%) sont classés en zone agricole A.

Le Code de l'urbanisme, à l'article R.123-7, encadre de manière stricte les occupations du sol autorisées sous conditions dans les zones agricoles. Il précise qu'elles sont limitées aux « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole », « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics » sous réserve de compatibilité et « changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement » (cf. art. R.123-12-2° du Code de l'urbanisme). Ces restrictions sont établies dans le but de préserver des espaces exclusivement consacrés à l'exploitation des terres agricoles.

Dans la plupart des cas (75,8%), les secteurs identifiés en zone A renvoient à une **vocation agricole générale**, sans plus de précision. Cependant, les vocations des 24,2% de secteurs restants sont également intéressantes.

Tout d'abord, la vocation intitulée « **bâti isolé en zone A** » correspond à 12,1% des effectifs. Ce bâti peut correspondre à des constructions agricoles dont la destination va être amenée à changer, des habitations isolées ou encore des bâtiments patrimoniaux, comme un château par exemple. Identifié dans des secteurs dont la superficie est comprise entre 0,5 et 7 hectares, ce bâti est typique d'une forme de pastillage au cœur d'espaces agricoles de plusieurs centaines d'hectares. Cependant, là où une superficie de 0,5 ha se contente de dessiner le périmètre d'une habitation isolée, il en est autrement quand on atteint 7 ha. En effet, on est alors face à un mitage relativement étendu, causant une artificialisation excessive des sols dans des espaces qui n'ont pas vocation à l'être.

Dans les autres secteurs classés A, on relève des **équipements publics ou d'intérêt collectif** (4,0%) qui désignent diverses installations, dont un couloir de lignes à haute tension, un centre de

traitement de déchets, un site de production d'électricité photovoltaïque ou encore l'emprise d'une autoroute. Il existe également des **jardins familiaux ou vergers** (1,6%), un **camping**, des **activités liées au sport équestre** (1 secteur) et une vocation «**autre**» regroupant une exploitation de carrières, un couloir écologique et un emplacement réservé. Enfin, la vocation exacte de 3 secteurs est inconnue.

3.2.2.4.4 Les vocations des zones N

Sur 1648 secteurs codés, 388 secteurs (soit 23,5%) sont classés en zone naturelle et forestière N.

Tout comme en zone A, la zone N fait l'objet d'un encadrement prévu à l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme. Ainsi, seules sont autorisées «*les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière*» et «*les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics*» sous réserve de compatibilité.

Malgré cette liste plutôt restrictive, les vocations rencontrées en zone N sont bien plus diverses qu'en zone A. En effet, la vocation reprenant le terme strict de «**zone naturelle et forestière**» du Code de l'urbanisme ne concerne que 31,2% des secteurs de zone N. Bien sûr, en termes de surface, ces derniers englobent la majeure partie du territoire naturel d'une commune, mais du point de vue des vocations, leur diversité en zone N est remarquable.

Tout d'abord, beaucoup d'activités sont installées en zone N. En premier lieu, ce sont les **activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques** à hauteur de 20,1%. Cette vocation inclut principalement des équipements sportifs (stade, golf, base de loisirs, centre équestre, etc.) mais aussi des sites classés et un parc animalier (Domaine de Thoiry). D'autres **activités dépourvues de caractère industriel** ont trouvé leur place en zone N (1,5%), ainsi que de la **restauration et hôtellerie** (1,3%). Un cas particulier est néanmoins rencontré sur la commune de Jablines en Seine-et-Marne : un secteur a été délimité pour tenir compte de l'emprise de la société PETROREP, pouvant être assimilée à une nature industrielle. En réalité, cette société exploite un site d'extraction de pétrole, faisant ainsi partie des 20000 puits de forage existant actuellement sur le Bassin Parisien. Ce type d'installation est fréquemment situé dans des espaces naturels ou agricoles mais travaille sur l'exploitation du sous-sol. La commune de Jablines a par conséquent fait le choix de créer un secteur spécifique en zone N à l'attention de cette activité.

Les zones naturelles voient aussi apparaître des secteurs qualifiés de «**zone naturelle bâtie**» dans 18,3% des cas. A cela peuvent venir s'ajouter les 2,8% d'**habitat individuel** et les 0,8% d'**habitat autre (type exact non précisé)**. Ce sont donc près de 22% des secteurs qui confortent des situations de bâti isolé en zone naturelle. Dans notre échantillon, 59 communes sur 100 sont concernées, ce qui est un nombre assez élevé. Le bâti en zone N n'est donc pas un cas isolé. Nous le savons, l'image de zones naturelles vierges de toute construction n'existe pas. Les communes recourent fréquemment à la solution de sectorisation des zones naturelles, ne serait-ce que pour reconnaître le bâti existant. C'est typiquement là le rôle de ces vocations. Un lien peut être fait avec les anciennes zones NB des POS. Cependant, les règles se veulent très strictes, ne permettant qu'une évolution extrêmement modérée des constructions. Néanmoins, ces secteurs, fréquemment nommés Nh en référence à leur rôle d'habitat, contribuent à la conservation de pastilles au sein des espaces naturels et sont donc source de mitage.

Pour le reste des vocations, les jardins familiaux et/ou vergers représentent 3,9% des secteurs, les aires d'accueil des gens du voyage 1,5%, les campings 1,3%. Enfin, la vocation «**autre**» regroupe des occupations plus spécifiques, comme des carrières, un site en reconversion, le lit de la Seine, ou encore un site d'enfouissement des déchets. Dans «**autre**», nous avons également classé deux vocations dont les intitulés nous paraissaient intéressants. A Dammartin-en-Goële (Seine-et-Marne), le secteur Na sert «*d'espace naturel à vocation agricole*» tandis qu'à Darvault (Seine-et-Marne), le secteur N0 a une vocation de «*bois et espace agricole*». La présence de terres agricoles en zone N n'est pas une découverte, néanmoins, la formulation méritait d'être notée car aucun cas de ce type n'a été vu dans les Yvelines. Ceci peut s'expliquer par les enjeux différents en termes d'économie agricole entre les Yvelines et la Seine-et-Marne.

3.2.2.5 Evolution des vocations

Cf. **Annexe 5 : évolution des vocations entre deux versions successives du document d'urbanisme**

Le suivi de l'évolution des vocations s'est révélé relativement difficile à réaliser en raison d'une insuffisance d'informations sur ce thème. Peu de communes précisent la vocation des secteurs dans la version antérieure du document, expliquant que le nombre d'intitulés « vocation non renseignée » soit aussi élevé. Néanmoins, à titre d'information, l'**Annexe 5** présente les résultats à notre disposition. Certains cas intéressants sont à relever, comme des zones naturelles, bâties ou non, devenues des secteurs accueillant des activités, des équipements, de l'habitat individuel ou de la mixité fonctionnelle.

3.2.3 Résultats de l'étude sur les justifications de la délimitation des secteurs

Les résultats que nous avons pu mettre en évidence grâce à l'étude des vocations et de leurs évolutions nous a déjà fait prendre conscience d'un certain nombre de situations et de stratégies. Cependant, les communes ne peuvent s'en tenir qu'à ces informations. Tout l'intérêt du volet portant sur la délimitation des secteurs et exposé dans les rapports de présentation repose sur la justification du périmètre adopté. C'est précisément sur cette justification que nous portons maintenant notre attention.

Le nombre de secteurs dont la justification est renseignée s'élève à 1151 secteurs sur 1648, soit 69,8% de l'échantillon. Ce premier chiffre signifie que tous les choix de délimitations ne sont pas explicitement exposés dans plus de 30% des cas alors que le chapitre « justification des choix retenus pour délimiter les zones » fait partie du contenu obligatoire du rapport de présentation.

La forme de la justification de chaque secteur est très libre. Par conséquent, afin d'exploiter au mieux l'échantillon à notre disposition, nous avons pris soin de définir des catégories de justifications permettant d'effectuer un regroupement plus facilement exploitable. Les dix-huit catégories sélectionnées ont ensuite fait l'objet d'une analyse croisée avec les vocations de secteurs. Les résultats sont présentés dans le tableau de l'**Annexe 6 : répartition des justifications par vocation de secteur.**

Curieusement, les motifs de délimitation ne se limitent pas à une justification du périmètre retenu pour chaque secteur. Nous allons voir que les intitulés de nos catégories (densification, encourager la mixité, développer les activités) empiètent sur la partie réglementaire puisqu'elles laissent sous-entendre quels types d'orientations vont être pris au niveau des règles (règles de densité plus ou moins permissives, COS différenciés selon la destination des bâtiments, etc.). Mais commençons pas regarder les vocations, nous reviendrons à la réglementation plus loin.

3.2.3.1 Justifications par vocation

3.2.3.1.1 Vocations d'habitat

Commençons avec l'habitat individuel qui concerne le plus grand nombre de secteurs à vocation d'habitat. Le motif de délimitation le plus massivement employé (58,9% des secteurs) porte sur la **préservation d'une forme urbaine identifiable et/ou sur la préservation de l'environnement paysager**. Les motifs d'**encouragement de la mixité des fonctions** et de **densification/renouvellement urbain** n'arrivent que loin derrière (respectivement 11,5% et 9,9% de cas).

En fait, ce sont les trois mêmes catégories de justifications qui prédominent pour chaque nature d'habitat :

| | Habitat individuel | Habitat : autre (type exact non précisé) | Habitat collectif | Habitat mixte |
|--|--------------------|--|-------------------|---------------|
| Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysager | 58,9% | 54,3% | 55,8% | 41,0% |
| Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités | 11,5% | 15,2% | 14,0% | 20,5% |
| Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant | 9,9% | 8,7% | 11,6% | 28,2% |

Tableau 15 : pourcentage de représentation des différents types d'habitat en fonction des trois justifications principales

Ces résultats sont instructifs car ils révèlent très clairement que les communes préfèrent mettre en valeur la morphologie actuelle du bâti, insistant sur l'importance de conserver les formes urbaines existantes pour éviter toute dénaturation du caractère du secteur. Ainsi, en jouant sur un motif de préservation, les communes expriment une sorte de réticence à l'idée de permettre la densification de l'existant.

Les résultats sur la densification sont également surprenants car contre-intuitifs. En effet, ils sont minoritaires, même dans les formes d'habitat denses. Ayant en mémoire les recommandations introduites dans la loi SRU, complétée ensuite par la loi du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2 en faveur de la limitation de consommation d'espaces et de la densification, nous aurions logiquement pu nous attendre à voir cette même densification en tête des motifs de délimitation. Hors, les résultats tendent à montrer que cette perspective n'est pas tant mise en avant par les communes. Seul l'habitat mixte tire, si l'on peut dire, son épingle du jeu. Avec 28,2%, la densification semble plus mise en avant. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'habitat mixte est plus couramment rencontré dans le cœur des villes, là où la densité est la plus forte. Aussi, les possibilités de densification y sont plus modestes, laissant penser que les communes prennent moins de risques à permettre une densification qui n'apportera pas de grande métamorphose à une forme urbaine caractérisée par un foncier déjà bien rempli.

En revanche, le pourcentage est anormalement haut en habitat individuel en cela que les zones pavillonnaires, essentiellement composées de lotissements, sont difficilement densifiables. De plus, elles sont moins bien desservies en termes de transports en commun ou de commerces et services de proximité. L'habitat individuel, qui a généré une forte consommation d'espaces et a aggravé l'étalement urbain, est aujourd'hui sujet de nombreuses critiques. La densification de ces zones pourrait être un moyen de réduire l'impact de consommation foncière en augmentant la densité, mais sa mise en application semble au premier abord plutôt complexe. Nos résultats se révèlent donc surprenants et il nous faudra revenir sur cette question lors de l'étude de la partie réglementaire afin de voir si cette tendance est confirmée ou infirmée au niveau des règles de densité appliquées dans ces mêmes secteurs.

Parallèlement, la fréquence de la justification portant sur la mixité des fonctions est assez élevée. Elle revient de manière significative dans chacun des types d'habitat, y compris individuel. Il est donc bon de relever les efforts en faveur des activités commerciales / artisanales / de services de proximité, qui contribuent à maintenir une certaine attractivité et des liens sociaux.

D'ailleurs, qu'en est-il des justifications des secteurs dont la vocation est justement la mixité fonctionnelle ?

| | Mixité fonctionnelle |
|--|-------------------------|
| Préserver une forme urbaine clairement identifiable, un environnement paysager | 42,7% |
| Encourager la mixité fonctionnelle habitat/activités | 32,7% |
| Densification, renouvellement urbain, réhabilitation de l'existant | 15,8% |

Curieusement, nous retrouvons les trois grandes catégories de justifications des secteurs d'habitat. La volonté d'encourager la mixité fonctionnelle n'arrive qu'en deuxième position dans des secteurs où celle-ci est pourtant la vocation principale. En premier lieu, l'accent est à nouveau mis sur la préservation de la forme urbaine actuelle. La densification n'arrive quant à elle qu'en troisième position.

Tableau 16 : répartition des vocations de mixité fonctionnelle en fonction des trois justifications principales

3.2.3.1.2 Les activités

Tout d'abord, étudions conjointement les activités suivantes : 1) les activités dépourvues de caractère industriel, 2) les activités comprenant des industries et 3) les activités dont la nature exacte n'est pas précisée.

Avec respectivement 36,1%, 44,4% et 42,9% des justifications allant dans ce sens, l'objectif principal de la délimitation de secteurs à vocations d'activités est de **développer les activités existantes et de favoriser l'installation et l'évolution des entreprises**. Les communes mettent donc en œuvre des règles visant à encourager les développements de ces zones source d'emplois et de revenus pour la commune.

Dans un but assez similaire, on rencontre 13,9% de secteurs d'activités dépourvus de caractère industriel classés dans la catégorie « **Permettre des activités ou aménagements spécifiques** ». Ceci est généralement une façon d'identifier sur le territoire communal une activité plus singulière afin de lui permettre de se développer (ex : aire d'autoroute, pépinière, site de collecte des récoltes agricoles, etc.).

Néanmoins, d'autres communes préfèrent justifier la délimitation de secteurs d'activités au regard des contraintes qu'elles génèrent en termes de nuisances. Elles souhaitent donc réserver des secteurs spécifiquement pour ces activités à l'écart du tissu traditionnel afin d'éviter une incompatible proximité avec l'habitat.

Enfin, notons une catégorie assez particulière intitulée « **Secteur délimité au regard de sa vocation** ». Cette justification, qui est présente à quelques reprises, mérite surtout d'être remarquée en raison de sa formulation. En effet, il s'agit plus d'une évidence (activités donc secteur spécifique) que d'une véritable justification vu qu'elle n'explique en rien les véritables particularités qui caractérisent cette zone. En soi, la vocation suffisait et cette justification ne fait que la reprendre sans apporter d'information complémentaire. C'est donc une « fausse » justification.

Concernant les **activités de restauration, de loisirs et hôtelières**, nous avons peu de justifications les concernant, ne rendant pas les résultats véritablement significatifs. Néanmoins, nous pouvons dire que les justifications renseignées (8 secteurs seulement) vont dans le sens d'un objectif favorable de développement des activités existantes, qui doit néanmoins rester modéré.

Pour ce qui est des **activités de sport et loisirs, culturelles et/ou touristiques**, 46,3% des secteurs sont délimités dans le but de **permettre des activités ou aménagements spécifiques**. Une justification qui anticipe la réglementation particulière d'un secteur généralement situé en zone naturelle. La justification « prévient » que des règles adaptées vont être mises en place pour permettre le développement de ces activités situées dans des espaces naturels. Nous retrouvons cette idée de secteur N avec la justification proposée dans 22,0% des cas, portant sur la **protection du paysage et préservation de la qualité des sites**. Elle vise à mettre l'accent sur une possibilité d'établissement d'activités de sports et loisirs à condition que celles-ci s'intègrent harmonieusement dans leur environnement naturel.

3.2.3.1.3 Les équipements

Pour 40,6% des secteurs à vocation d'équipements publics ou d'intérêt collectif, l'objectif est de **permettre des activités ou aménagements spécifiques**. Ceci est relativement logique car l'intérêt pour les communes à identifier des secteurs à vocation unique d'équipements est de pouvoir ensuite définir des règles parfaitement adaptées à des installations requérant des besoins spécifiques et très différentes du reste du bâti urbain.

Les deux justifications arrivant ensuite et touchant chacune 14,1% des secteurs sont « **Emprise sur-mesure** » et « **Protection du paysage et préservation de la qualité des sites** ». L'idée d'emprise sur-mesure rejoint la première justification en cela que la commune établit un périmètre très exactement autour des équipements existants pour faciliter leur future gestion ou évolution. En revanche, la justification portant sur la protection du paysage concerne des équipements situés en zone naturelle N et qui, pour que leur exploitation puisse se poursuivre dans de bonnes conditions, doivent s'adapter aux contraintes de protection de l'environnement naturel immédiat.

3.2.3.1.4 Les zones à urbaniser

Dans les zones AU à vocation mixte et d'habitat, le motif prédominant est la **réalisation de programmes de logements** avec respectivement 50,0% et 41,1%. Cependant, la présence de justification liée au report de **l'urbanisation à long terme** est également extrêmement fréquente avec 39,7% et 22,2%. Dans ce dernier cas de figure, le motif exprimé mentionne une ouverture à l'urbanisation du secteur qui ne pourra se faire qu'après révision ou modification du document d'urbanisme. Cette justification rejoint donc l'idée des réserves foncières réalisées par certaines communes.

Pour les zones AU à vocation d'activités, il ressort qu'elles sont délimitées comme telles dans 40,0% des cas **pour développer les activités existantes, favoriser l'installation ou l'évolution des entreprises**. Généralement, ces zones à urbaniser ont été créées à proximité d'une zone d'activités existante afin d'en permettre le développement. Cependant, dans les zones AU à vocation d'activités, on retrouve également l'idée d'urbanisation à long terme pour 17,5% des justifications.

En ce qui concerne les zones AU dont la vocation n'est pas précisée ou autre, nous retrouvons principalement de l'urbanisation à long terme (51,0%). Le reste des justifications est assez hétérogène, avec notamment 12,2% de programmes de logements (étonnant que la vocation ne soit pas explicitement renseignée mais sous-entendue dans la justification) et également 12,2% de justifications « autre » dont certaines particulièrement intéressantes. Deux secteurs AU de la commune de Maule (Yvelines) font référence au SDRIF selon les termes suivants : « *classement en AU correspondant aux recommandations du SDRIF qui classe ces terrains en espace partiellement urbanisable* ». Deux autres justifications méritent notre attention, celles des communes de Montesson et de Rambouillet portant sur la question de la consommation d'espaces agricoles ou naturels : « *pas de nouveaux prélèvements sur les zones agricoles pour accueillir l'urbanisation future pour conforter l'activité agricole et encadrer strictement l'étalement urbain* », « *les zones AU ont été choisies de manière à ce que leur urbanisation ne mette pas en péril une activité agricole viable* ».

3.2.3.1.5 Les zones agricoles

Les justifications pour les vocations de « zone agricole » s'accordent à aller dans un sens commun puisque 76,3% des secteurs sont délimités de sorte à assurer la **protection des exploitations et des terres pour leur valeur agricole**. En fait, la majeure partie des documents se contente de reprendre mot pour mot les termes de l'article R.123-7 du Code de l'urbanisme : « *secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ».

Etonnamment, 11,2% des secteurs comportent une justification relative à **la protection du paysage et à la préservation de la qualité des sites**. Cette motivation est plus communément liée aux zones naturelles. Ce résultat peut être interprété comme la volonté d'identifier les étendues agricoles en tant que paysage à part entière qui, pour cette raison, mérite d'être protégé. Notons d'ailleurs le cas

intéressant de la commune de Villiers-Saint-Georges (Seine-et-Marne) dont la justification fait état de « *boisements de plus de 4 hectares et terres agricoles devant être protégées du point de vue paysager ou écologique* ». Un autre exemple, à Saint-Soupplets (Seine-et-Marne), précise que son secteur Ab est « *totalelement inconstructible au titre de la protection des paysages* ». Pour certaines communes, protection du paysage n'est donc pas forcément synonyme de zone naturelle, prouvant que le paysage agricole peut véritablement être considéré comme un élément marquant de l'environnement de ces communes, méritant une préservation spécifique. D'ailleurs, on remarque que l'argument du paysage prime devant l'argument portant sur la préservation de l'activité agricole.

Autre justification méritant notre attention, celle intitulée de la manière suivante : **Protéger de toute urbanisation, lutter contre le mitage des espaces agricoles et naturels**. Nous observons que seuls 6,3% des secteurs sont concernés par l'évocation explicite de la question du mitage, pourtant marquante en zone agricole.

Pour mettre davantage l'accent sur le sujet du mitage en zone agricole, nous avons identifié la vocation de « *bâti isolé en zone A* ». Sur 10 justifications de secteurs renseignées, 6 secteurs sont liés à la **protection des exploitations et des terres pour leur valeur agricole**, 2 secteurs portent sur la **protection de toute urbanisation et la lutte contre le mitage des espaces agricoles ou naturels**. 1 secteur fait mention d'une **emprise sur mesure** pour un corps de ferme dont la qualité patrimoniale du bâti mérite d'être préservée via une reconversion. Enfin, le dernier secteur vise à **permettre une évolution modérée du bâti existant**. Ces résultats montrent clairement que la délimitation de ces secteurs de bâti isolé va cependant toujours dans une même direction : la limitation de l'évolution des bâtiments. On reconnaît un bâti existant mais il doit autant que faire se peut conserver son état actuel.

3.2.3.1.6 Les zones naturelles et forestières

Commençons par la vocation la plus courante de « *Zone naturelle et forestière* ». Deux catégories de justifications se détachent très nettement. En effet, 69,1% des secteurs sont associés à la **protection du paysage et à la préservation de la qualité des sites**. Comme c'était le cas en zone agricole, les termes de ces justifications reprennent souvent ceux de l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme, portant sur la première catégorie de zone naturelle : « *secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison [...] de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique* ». Il s'agit là de la catégorie la plus stricte en termes de préservation des espaces.

Toujours en « *Zone naturelle et forestière* », 18,6% des justifications mentionnent la **protection de toute urbanisation et la lutte contre le mitage des espaces agricoles ou naturels**. Cette justification, qui dans sa fonction n'est pas si éloignée de celle exposée précédemment, est intéressante par l'évocation de l'urbanisation et du mitage. En effet, par cet argument, les communes semblent s'engager plus fortement dans la lutte contre la présence de bâti en zone naturelle, mettant en avant une inconstructibilité totale de ce territoire.

Mais comment expliquer que cette même justification revienne dans 25% des cas dans les secteurs à vocation de « *zone naturelle bâtie* » ? On y rencontre par ailleurs 30,0% de « **protection du paysage et préservation de la qualité des sites** », 27,5% de « **permettre une évolution modérée du bâti existant** » et 17,5% de « **permettre des activités ou aménagements spécifiques** ». La question du bâti isolé en zone naturelle semble, tout du moins si l'on s'en tient aux justifications, être abordée de deux façons différentes par les communes. D'un côté, il y a celles qui se mettent plus ou moins à l'abri et stoppent toute évolution possible du bâti existant en privilégiant la protection du paysage ou la lutte contre le mitage. De l'autre côté, on trouve les communes qui misent sur une reconnaissance plus nette du bâti existant, qui tiennent compte de sa présence et permettent des évolutions modérées pour répondre aux besoins de ses occupants.

4 Partie 2 : justification des choix réglementaires

4.1 Présentation de la démarche

L'analyse qui suit s'intéresse à un autre volet du rapport de présentation. Il s'agit de l'**exposé des motifs des règles applicables aux zones**. Faisant partie du contenu obligatoire du rapport de présentation, cet exposé contraint les communes d'expliquer pourquoi tel ou tel choix réglementaire a été appliqué, car comme l'indique la fiche du Gridauh sur ce thème¹⁹ : « *Les contraintes générées par le PLU doivent comporter un intérêt général. Il est donc logique que chacune [des règles] fasse l'objet de justifications précises.* » Rappelons que seuls les articles 6 et 7 doivent obligatoirement être renseignés dans le règlement et par conséquent justifiés dans le rapport de présentation. Pour autant, la non-réglementation des autres articles, si tel est le cas, n'exclut pas la possibilité de justifier ce choix.

De manière générale, la justification des règles se fait article par article pour chaque type de zone. La forme de présentation reste néanmoins à la libre appréciation du rédacteur du PLU : littérale ou en tableau. Parfois, la règle antérieure est rappelée afin de mieux apprécier l'évolution et ainsi expliquer pourquoi tel changement a été effectué. Cependant, ce rappel de l'ancienne règle n'est pas systématique et bon nombre de justifications porte uniquement sur l'effet recherché par la règle actuelle, à l'échelle du secteur concerné.

Le règlement des PLU compte 16 articles dont la teneur exacte est définie à l'article R.123-9 du Code de l'urbanisme :

| N° de l'article | Fonction réglementaire |
|-------------------|--|
| Article 1 | occupations et utilisations du sol interdites |
| Article 2 | occupations et utilisations du sol autorisées sous conditions |
| <i>Article 3</i> | <i>conditions de desserte des terrains par les voies publiques</i> |
| Article 4 | conditions de desserte des terrains par les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement |
| Article 5 | superficie minimale des terrains |
| <i>Article 6</i> | <i>implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques</i> |
| Article 7 | implantation des constructions par rapport aux limites séparatives |
| Article 8 | implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété |
| Article 9 | coefficient d'emprise au sol |
| Article 10 | hauteur des constructions |
| <i>Article 11</i> | <i>aspect extérieur des constructions et aménagement de leurs abords</i> |
| <i>Article 12</i> | <i>aires de stationnement</i> |
| <i>Article 13</i> | <i>obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations</i> |
| Article 14 | coefficient d'occupation du sol (COS) |
| <i>Article 15</i> | <i>obligations imposées en matière de performances énergétiques et environnementales</i> |
| <i>Article 16</i> | <i>obligations imposées en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques</i> |

Tableau 17 : descriptif des 14 articles du règlement des PLU

Pour la suite de notre étude, nous avons codé une sélection des articles que nous avons jugé les plus à même de répondre à la problématique de la planification urbaine. Les articles retenus ont été mis en gras dans le tableau précédent. Le choix de réduire cette liste tient en partie à une question de temps de saisie des données qui eut été trop long s'il avait fallu retenir l'ensemble des articles. Nous nous sommes donc concentrés sur deux grandes catégories de règles.

¹⁹ « L'écriture du rapport de présentation / Fiche 2 / Le contenu de droit commun du rapport de présentation », GRIDAUH, rédigé par Jean-François INSERGUET, Maître de conférences à l'Université Rennes 2, février 2012

D'une part, celles liées à la nature des constructions et à la desserte des terrains par les réseaux. Les articles 1 et 2 portent sur les **occupations et utilisations du sol interdites ou autorisées sous conditions**. Ces deux articles sont importants, car ils mettent en avant le niveau de permissivité d'une commune sur la question de l'usage qu'il sera fait d'un bâtiment. Nous pourrions ainsi étudier les différents types de constructions ou d'utilisations permises ou interdites dans chaque type de zone, ainsi que les raisons qui ont conduit à de tels choix. L'article 4 régleme quant à lui la desserte par les réseaux d'eau, d'électricité et l'assainissement.

D'autre part, nous trouvons un ensemble de règles dites de **densité**, car leur combinaison va permettre de **créer la forme urbaine recherchée dans les trois dimensions**. Cette catégorie de règles inclue les articles 5, 7, 8, 9, 10 et 14. L'article 6 pourrait également en faire partie, mais nous l'avons volontairement exclu de notre étude car nous avons estimé que les justifications de l'article 7 iraient logiquement dans le même sens que celles de l'article 6. Quant à l'article 11, il a été éliminé en raison d'un temps de saisie et d'analyse que nous n'avons pas pour cette étude mais également parce qu'il aborde une thématique d'avantage architecturale. Enfin, les articles 15 et 16, introduits dans les PLU par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, ne seront pas traités ici, car plus éloignés de notre thème d'étude et globalement peu renseignés dans notre échantillon de PLU dont une large partie est antérieure à cette loi, puisque nous couvrons la période 2007-2012.

4.2 Occupations du sol et réseaux

4.2.1 Nature des articles 1, 2 et 4

Les articles 1 et 2 portent sur les occupations et utilisations du sol. Ils ont subi quelques modifications lors de la création des PLU. Auparavant, les POS devaient indiquer respectivement les occupations du sol admises et celles qui étaient interdites ou soumises à condition. Dans un souci de simplification, les PLU ne sont plus tenus de fournir une liste exhaustive des occupations autorisées ou interdites. Ainsi, l'article 1 permet de définir les occupations ou utilisations du sol interdites, tandis que l'article 2 présente celles qui sont autorisées sous certaines conditions. Toutes les autres occupations sont donc supposées être autorisées sans condition. Ces articles sont par conséquent devenus facultatifs.

Malgré cela, ils restent des indicateurs des stratégies de planification. En zone naturelle par exemple, le sort réservé au bâti existant peut en dire beaucoup sur les politiques urbaines des communes vis-à-vis du pastillage.

L'article 4 concernant les réseaux d'eau, d'électricité et l'assainissement, présente un intérêt surtout sur ce dernier point, car l'assainissement peut également être un critère de réglementation de l'article 5 sur les superficies minimales. Nous souhaitons donc voir s'il existe un lien entre ces articles.

4.2.2 Analyse des justifications et des règles associées

4.2.2.1 Justifications et règles associées aux occupations du sol interdites (art. 1)

Cf. **Annexe 7** : répartition des justifications rencontrées à l'article 1 (occupations du sol interdites)

Chaque type de zone présente des caractéristiques propres à sa nature. Les constructions interdites varient selon que l'on se trouve en zone U, AU, A ou N. Il en va de même pour les justifications des règles. Les enjeux sont différents dans chaque zone.

Notre échantillon de données portant sur l'article 1 comprend 153 secteurs. Une large majorité (102 secteurs) concerne uniquement les zones U. Pour le reste, nous disposons de 23 secteurs renseignés en zone AU, 11 en zone A et 17 en zone N.

4.2.2.1.1 Les zones urbaines U

Les informations relatives aux occupations interdites sont surtout mentionnées à propos des zones urbaines. Il faut dire que c'est dans ce type de zone que le bâti a vocation à se développer en priorité. Cependant, il faut également tenir compte de l'encadrement législatif et réglementaire. En effet, les occupations du sol sont plus « libres » en zone U, notamment en comparaison avec les zones A et N dans lesquelles le Code de l'urbanisme pose déjà de nombreuses conditions. De plus, les zones urbaines sont probablement celles où l'on rencontre les occupations du sol les plus variées : les secteurs y sont souvent spécialisés, pouvant accueillir de l'habitat, des zones d'activités (artisanales, économiques, industrielles) ou encore des équipements publics ou d'intérêt collectifs, etc. Selon la vocation de ces secteurs, les communes doivent par conséquent poser un cadre en définissant les occupations du sol interdites et peuvent en exprimer les motivations.

La justification la plus courante en zone U porte ainsi sur la volonté de **limiter les occupations ou utilisations du sol génératrices de nuisances diverses** (32 cas sur 102). Cela repose donc sur la question des contraintes pouvant peser entre des occupations qui n'ont pas les mêmes besoins. Très clairement, nous retrouvons, associées à cette justification, des interdictions d'installations dont la proximité pourrait nuire à la vocation de la zone, généralement l'habitat : activités industrielles, entrepôts, antennes radio ou de téléphonie, exploitations agricoles, camping, etc.

Cette règle, qui vise à prévenir les nuisances ou conflits d'usage s'applique, de manière symétrique, aux bâtiments d'habitation dans les secteurs exclusivement consacrés aux zones d'activités, en interdisant les **occupations ou utilisations non compatibles avec les vocations d'activités ou d'équipements** (8 justifications sur 102). Ces interdictions sont principalement des logements (hors ceux indispensables au gardiennage ou liés aux activités) pour « *ne pas soumettre les habitations aux nuisances éventuelles de l'activité économique* » (Jouy-en-Josas, Yvelines), ou tout bonnement « *éviter les conflits d'usage et surtout ne pas entraver le développement des activités auxquelles la priorité est donnée* » (Villenoy, Seine-et-Marne).

Une autre justification, qui concerne 15 cas sur 102, s'attache à la protection des quartiers d'habitat par la volonté de **conserver les caractéristiques du bâti, la qualité de vie, éviter les occupations ou utilisations du sol non compatibles**. On y retrouve des occupations d'activités interdites (« *Activités nuisantes, modes d'occupation du sol qui nuisent au paysage urbain* », secteur UA, Bailly, Yvelines), avec parfois une surface au-delà de laquelle l'activité est interdite (« *industries, artisanat > 500m², extensions agricoles ou forestières, entrepôts > 200m² non liés à une activité, commerces > 300m², ICPE > 500m²* », secteur UB, Boissy-le-Châtel, Seine-et-Marne). Sont également prescrites dans le cadre de cet article des prescriptions qui renvoient à d'autres points du règlement, comme ceux relatifs aux espaces verts et plantations : interdiction « *d'extension au sol* » pour « *préserver la taille des jardins* » (secteur UDb, Fontenay-le-Fleury, Yvelines) ou encore toutes « *occupations pouvant nuire à l'environnement et à l'aspect architectural* » afin de « *conserver l'identité des secteurs* » (secteurs UA/UB/UC/UG, Buc, Yvelines). L'accent est, ici, mis sur la préservation du cadre de vie résidentiel par l'interdiction des incompatibilités par nature d'installations (génération de nuisances), architecturales ou morphologiques.

Plus surprenant, 22 secteurs présentent des interdictions visant à **favoriser la mixité des fonctions urbaines et à renforcer les fonctions de centralité**. Nous nous serions plutôt attendus à voir ceci à l'article 2 pour les occupations soumises à conditions. Afin de mieux comprendre l'origine de cet argument, il faut examiner la manière dont la règle introduite. Il apparaît qu'il existe plusieurs cas possibles :

- mixité signifie que les interdictions se limitent à celles qui sont totalement incompatibles avec la vocation du secteur afin de laisser le plus de liberté possible. C'est le cas par exemple dans les secteurs UA/UB/UC/UD de Villennes-sur-Seine (Yvelines) où sont interdites les « *industries, activités agricoles* » pour « *permettre l'implantation de services, commerces et équipements nécessaires à l'attractivité des quartiers dans le respect du principe de mixité urbaine* ».

- nous rencontrons aussi une sorte d'article 2 inversé. Au lieu d'autoriser une occupation qui n'excède pas la surface fixée, on interdit les occupations qui dépassent ce seuil : « *exploitations agricoles ou forestières, bureaux > 200m², commerces > 300m², entrepôts > 500m², artisanat > 500m², activités industrielles et installations classées > 500m²* » dans le but de « *préserver le caractère du centre-bourg, maintenir les caractéristiques de la zone ainsi que sa diversité fonctionnelle dans la limite de la compatibilité avec l'habitat, la densité du bâti* » (secteur UA, Doue, Seine-et-Marne).
- enfin, plus anecdotique, le cas de Mouroux (Seine-et-Marne) qui interdit les « *nouvelles activités commerciales et de bureaux* » dans son secteur UB pour « *privilégier l'implantation de ces activités dans les centres urbains (UA)* ». La règle introduite permet donc de reporter le développement de la mixité sur un autre secteur.

Un autre type de prescription attendu porte sur les risques naturels. En effet, la logique veut que l'encadrement des occupations du sol soit plus strict dans des secteurs soumis à un risque d'inondation ou de glissement de terrain, par exemple. Au total, 29 secteurs de zone U ont été identifiés comme subissant une servitude d'utilité publique pour risque d'inondation. Pour autant, seuls 2 secteurs sont réglementés à l'article 1 afin de **limiter l'exposition aux risques naturels (inondation)**. Ceci laisse entendre que le PPRI a un impact direct sur la création de secteurs spécifiques de type « zone à risque » ou sur la limitation des surfaces constructibles. Autrement dit, les secteurs à risques qui auraient pu être classés U ou AU sont zonés en Ni par exemple. Ainsi, les 29 secteurs U de notre échantillon subissant une servitude d'utilité publique voient finalement leurs règles de constructions peu liées à cette notion de risque car l'aléa y est plus faible.

Enfin, quelques justifications classées dans la catégorie « autres » présentent un caractère exceptionnel. Elles ont été regroupées dans le tableau en **Annexe 8 : exemples de règles et justifications « autres » rencontrées à l'article 1 en zone U**.

4.2.2.1.2 Les zones à urbaniser AU

Les problématiques des zones AU sont relativement similaires à celles des zones U. Nous y retrouvons notamment les thématiques portant sur les incompatibilités de certaines constructions vis-à-vis de la vocation de la zone.

Un peu plus spécifique tout de même aux zones à urbaniser, la justification visant à **ne pas obérer les opérations d'aménagement futures**, urbanisation subordonnée à une modification du PLU. Cela concerne surtout les zones 2AU d'urbanisation à long terme, où l'on bloque certaines possibilités de constructions sur le secteur afin d'éviter que des implantations ne viennent à l'encontre du projet d'aménagement répondant aux objectifs fixés par la commune pour ce périmètre. Les restrictions peuvent être partielles ou totales (toutes nouvelles constructions interdites à Bonnières-sur-Seine (Yvelines) par exemple dans une zone AU à vocation d'habitat).

4.2.2.1.3 Les zones agricoles

Le Code de l'urbanisme rappelle²⁰ :

« *En zone A peuvent seules être autorisées :*

- *les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ;*
- *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.*

Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L.123-1-5.

²⁰ Code de l'urbanisme, articles R.123-7.

En zone A est également autorisé en application du 2° de l'article R.123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. »

Les possibilités de construire en zone agricole sont déjà très encadrées par le Code de l'urbanisme. Dans la majorité des cas, les communes n'apportent donc pas de motivation lors de la réglementation de l'article 1, ce qui explique le peu d'informations à notre disposition (11 secteurs renseignés). Mais lorsque cela est néanmoins le cas, l'accent est mis sur la **préservation des espaces agricoles ou naturels**. L'article 2 nous en apprendra probablement plus sur la gestion de l'habitat isolé.

Des exemples qualitatifs de règles et de justifications rencontrées en zone A sont présentés dans le tableau de l'**Annexe 9 : exemples de règles et justifications rencontrées à l'article 1 en zone A**.

4.2.2.1.4 Les zones naturelles

D'après le Code de l'Urbanisme ²¹ :

« En zone N, peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs bénéficiant des transferts de coefficient d'occupation des sols mentionnés à l'article L. 123-4, ainsi que dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols. »

Comme pour les zones agricoles, les constructions en zones naturelles sont limitées en vertu des dispositions législatives. Aussi, les quelques justifications qui sont malgré tout renseignées (17 secteurs) affichent principalement une volonté de **préserver le caractère naturel des sites ou paysages** (5 secteurs sur 17), mais aussi celle de **préserver les espaces agricoles** (4 secteurs sur 17). La **protection contre le mitage** est également présente dans quelques cas (3 sur 17).

Des exemples qualitatifs de règles et de justifications rencontrées en zone N sont présentés dans le tableau de l'**Annexe 10 : exemples de règles et justifications rencontrées à l'article 1 en zone N**.

4.2.2.2 Justifications et règles associées aux occupations du sol soumises à condition (art. 2)

Cf. Annexe 11 : répartition des justifications rencontrées à l'article 2 (occupations du sol soumises à condition)

L'échantillon portant sur l'article 2 du règlement est plus fourni qu'à l'article 1. En effet, celui-ci se compose de 344 secteurs. Nous proposons d'étudier cet article également zone par zone afin de bien saisir les particularités qui caractérisent chacune d'elle. La répartition de l'échantillon, en comparaison de l'article 1, fait ressortir les zones naturelles qui sont souvent réglementées (102

²¹ Code de l'urbanisme, articles R.123-8.

secteurs). Les zones U restent également bien renseignées (171 secteurs). Quant aux zones AU et A, l'échantillon est plus mince, avec respectivement 27 et 44 lignes codées.

4.2.2.2.1 Les zones urbaines

Pour les zones U, parmi l'échantillon de 171 secteurs dont nous disposons, 65 d'entre eux ont été réglementés et justifiés dans le but de favoriser la **mixité, les commerces et services de proximité**. Cette catégorie se rencontre dans les zones à vocation d'habitat ou de mixité fonctionnelle localisées principalement dans les centres-villes ou dans les quartiers attenants. La règle associée à cette justification consiste à lister les occupations autorisées sous conditions : condition de surface ou commerce inscrit dans le volume de l'habitat dans la plupart des cas. Ceci vise à favoriser les activités de proximité qui occupent de petites surfaces (quelques centaines de mètres carrés) et pouvant avoir un effet dynamisant dans certains quartiers en contribuant à leur animation et en offrant des services utiles à la population.

Outre le fait de vouloir favoriser le commerce de proximité, on s'aperçoit que les activités intégrées au tissu urbain résidentiel peuvent également être autorisées sous conditions de surface pour une toute autre motivation : limiter les problèmes de **nuisances** (échantillon de 15 secteurs). Les activités concernées (bureaux, commerces, services, etc.) ne sont alors plus encouragées comme dans l'exemple précédent, mais simplement tolérées et leur taille est limitée afin d'amoindrir leur impact sur le voisinage.

La deuxième catégorie de justifications qui ressort le plus souvent dans l'échantillon (28 secteurs sur 171), s'attache au **maintien des caractéristiques du bâti, du caractère résidentiel et à la maîtrise de l'urbanisation**. Liée à l'habitat, cette justification vient en appui de vocations relativement similaires à celles associées à la mixité urbaine : habitat, commerces, bureaux, artisanat, hébergement hôtelier avec, parfois, une condition de surface qui est précisée.

Notons que les justifications les plus employées concernent en premier lieu les secteurs d'habitat, qui sont par ailleurs les plus représentés au sein des PLU. Ceci traduit une sorte d'uniformité sur le plan justificatif dans les secteurs d'habitat et d'une commune à l'autre, puisqu'il y a finalement une palette assez limitée de justifications dans ce type de secteurs.

Toujours sur le thème de l'habitat, nous avons vu dans la partie 1 qu'il en existait plusieurs formes : individuel, mixte, collectif. En général, un secteur correspond à un type d'habitat identifiable. Cependant, certaines communes vont plus loin en mettant en place à l'article 2 des dispositions qui permettent de **proposer une offre diversifiée de logements : logements locatifs sociaux, logements pour les primo-accédants ou encore résidences étudiantes**. Cette initiative mérite d'être mise en avant car finalement peu fréquente en comparaison du nombre de communes qui doivent augmenter leur offre en logements sociaux (toutes les communes de plus de 1500 habitants). L'effort consiste à inciter la création de ce type particulier d'habitat au cœur même du tissu urbain déjà constitué, en mettant à profit les opportunités foncières encore disponibles. Ces communes ne se contentent donc pas de créer des zones AU « exprès » pour atteindre les objectifs imposés par la loi mais développent une véritable politique d'intégration à l'existant autour de cette question. A l'article 2, la règle alors appliquée peut se matérialiser de différentes façons dont voici quelques exemples :

| Type de règle | Exemples de formulations de la règle | Commune et secteur(s) |
|--|--|---|
| Pourcentage de logements locatifs sociaux | <i>30% de logements locatifs sociaux pour les nouvelles opérations de 6 logements et +</i> | Guyancourt (Yvelines) UA, UB, UC, UD et UE |
| | <i>si 4 à 9 logements : 20% de logements locatifs sociaux ; si 10 logements et + : 25%</i> | Jouars-Ponchartrain (Yvelines) UA, UG, UH |
| | <i>opérations d'envergure créant au moins 50 logements : la moitié de la superficie de logements devra être du logement locatif social, 1/4 sera de l'accession aidée à la propriété</i> | Guyancourt (Yvelines) UM, UR |
| Condition de surface | <i>minimum de 140m² SHON affectés aux logements sociaux pour toute opération groupée de plus de 700m² de SHON</i> | Pomponne (Seine-et-Marne) UA, UB, UC |

| | | |
|---|---|----------------------------------|
| Privilégier un certain type de logements | <i>résidences destinées aux étudiants et jeunes travailleurs</i> | Vélizy (Yvelines) UJa |
| Changement de destination | <i>reconversion des corps de ferme n'ayant plus de vocation agricole (règle visant à développer l'offre de logements et de diversification du parc)</i> | Diant (Seine-et-Marne) UA, UB |

Tableau 18 : exemple de règles favorisant la mixité de l'habitat en zone U

4.2.2.2.2 Les zones à urbaniser

L'article 2 se révèle peu réglementé en zone AU. Notre échantillon ne comporte en effet que 27 cas sur 344. C'était déjà le nombre de secteurs réglementés à l'article 1. Sur un échantillon total de 263 secteurs de type AU, ceci nous montre que les articles 1 et 2 sont globalement peu renseignés dans ces zones. La majorité des communes semble donc se contenter de réglementer les articles obligatoires (art. 6 et 7).

Pour autant, la principale justification rencontrée lorsque l'article 2 est renseigné vise à favoriser la **mixité, les commerces et services de proximité** (12 cas). Typiquement, on y autorise de l'habitat, des commerces, de l'artisanat, des bureaux, des équipements, etc., parfois assorti d'une condition de surface. Quelques exemples de justifications traduisant le but de la commune en matière de mixité : « *la zone n'est pas à vocation commerciale mais la création de surfaces de vente peut participer à l'animation de la zone* » (secteur AU, Chanteloup-les-Vignes, Yvelines) ou « *inciter à la constitution d'un tissu urbain qui abrite des fonctions diversifiées* » (secteurs AUd / AUe / AUf, Darvault, Seine-et-Marne).

Le reste de l'échantillon est inégalement réparti entre plusieurs arguments comme le **développement des activités** (2 secteurs), la volonté de **proposer une offre diversifiée de logements** (2 secteurs) ou **tenir compte des questions de nuisances produites par certaines installations** (2 secteurs).

4.2.2.2.3 Les zones agricoles

Parmi les 44 secteurs de notre échantillon, nous rencontrons 13 cas de **préservation des espaces agricoles**, 9 cas visant à favoriser le **tourisme rural/vert et les activités annexes à l'activité agricole** et 7 cas éveillant un souci de **prise en compte du bâti existant sans accroître le mitage**. Au niveau réglementaire, ceci se traduit par des autorisations sous conditions plutôt variables.

Dans les cas de **préservation des espaces agricoles** qui se veulent être les plus stricts, nous retrouvons les expressions du Code de l'urbanisme concernant « *les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* ». Pourtant, il existe des nuances à propos des habitations liées à l'exploitation. Certaines communes les interdisent formellement (« *constructions (hors habitations) et installations classées liées à l'activité agricole* », secteur A, Bonnières-sur-Seine, Yvelines), d'autres laissent une marge de manœuvre (« *habitations ou logements de fonction* », secteur A, Villiers-le-Mahieu, Yvelines).

Sur le thème de la **prise en compte du bâti existant**, les communes font le choix de laisser quelques possibilités d'évolutions : « *implantation ou extension des constructions à usage agricole* » afin de « *prévenir la dissémination de constructions et installations* » (secteur A, Jouy-en-Josas, Yvelines), « *les constructions à destination d'habitat doivent s'implanter à moins de 100 mètres des constructions existantes* » pour « *éviter les risques d'éparpillement des bâtiments sur les terres de culture* » (secteur A, Saint-Jean-les-Deux-Jumeau, Seine-et-Marne), ou encore le « *changement de destination des bâtiments agricoles* » pour « *permettre l'évolution des bâtiments concernés* » (secteur A, Jumeauville, Yvelines).

Nous avons gardé en dernier la justification portant sur le **tourisme rural/vert et les activités annexes à l'activité agricole** car elle fait écho à une réponse ministérielle ²² à la question suivante :

²² Rép. min. n° 82876 : JOAN Q 21 sept. 2010, p. 10266

Quelles possibilités d'extension de constructions édifiées en zones A et NC ? Il y est rappelé que « l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 (L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 : Journal Officiel 13 Juillet 2010) portant engagement national pour l'environnement prévoit, notamment, que dans les zones naturelles agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans lesquels les constructions peuvent être autorisées à condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. [...] Une appréciation au cas par cas est, à chaque fois, nécessaire dans la mise en œuvre de ces dispositions qui sont strictement encadrées. » Nous comprenons donc qu'il existe des aménagements possibles pour permettre de s'adapter à des situations plus spécifiques rencontrées au sein des zones agricoles, parmi lesquelles se trouvent le développement du tourisme rural, mais également les questions portant sur l'habitation de l'exploitant.

4.2.2.2.4 Les zones naturelles

Le nombre de secteurs type N réglementés à l'article 2 est étonnamment élevé (102 secteurs sur 344). Ce résultat brut montre déjà une chose : si les communes réglementent l'article 2 en zone naturelle, cela signifie que la présence de bâti est conséquente et doit être encadrée. Cependant, 42 secteurs ne sont cependant pas justifiés. Un constat peu logique sachant que les règles de constructions sont particulièrement surveillées dans ces zones.

Trois catégories de justifications se détachent de l'échantillon. 29 secteurs ont une règle définie afin de **prendre en compte le bâti existant sans accroître le mitage**. Par ailleurs, 7 secteurs ont été délimités quasiment sur mesure en tenant compte de l'emprise d'un **site particulier (carrière, château...)**. C'est donc le bâti qui est l'objet du plus grand nombre de justifications. La **préservation et la sauvegarde du caractère naturel des sites et des paysages** n'arrive en effet qu'après (17 secteurs).

Ceci dit, au niveau de la règle, la justification associée peut être trompeuse. En effet, dans les secteurs affichant une volonté de préservation du paysage, on trouve des autorisations d'aménagements, extensions et autres changements de destination des constructions existantes. De plus, les vocations des nouvelles constructions peuvent être diverses comme le montre cet exemple : « *hébergement hôtelier, activités commerciales et de services liées aux loisirs et au tourisme à condition de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages* » (secteur Nc, Dammartin-sur-Tigeaux, Seine-et-Marne).

Ceci nous amène à nous poser la question de la surface des extensions. En effet, lors de la rédaction des avis, les services de l'Etat ont normalement tendance à admettre les extensions en zone naturelle dans la **limite de 50m²**. Hors, un certain nombre d'exemples sortent du lot. A Morainvilliers (Yvelines), la règle du secteur N* autorise le « *maintien ou aménagement des constructions existantes, extension limitée à 170m² de SHON totale* », argumenté comme « *ne (devant) pas porter atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites* ». A Bonnières-sur-Seine (Yvelines), la règle autorise les « *occupations du sol compatibles avec la vocation de la zone, extension de constructions existantes <150m² d'emprise au sol* ». Cela va même jusqu'à 200m² pour des constructions artisanales à Saint-Jean-les-Deux-Jumeaux (Seine-et-Marne). Nous pensons donc que cet ordre de grandeur mérite d'être noté, car semblant assez élevé pour des secteurs naturels.

Logiquement, un lien devrait pouvoir être établi entre ces secteurs naturels bâtis et les STECAL. Hors, il apparaît que dans l'ensemble de l'échantillon, la règle introduite n'en fait mention qu'une seule fois à l'article 2 dans la commune de Villiers-Saint-Georges (Seine-et-Marne).

4.2.2.3 Justification sur les réseaux

L'article 4 sert à réglementer les divers types de réseaux d'approvisionnement. Mais dans la plupart des cas observés au sein de notre échantillon, il se limite à l'assainissement. Peu d'informations ont été extraites de cet article à partir du volet justificatif du rapport de présentation. Nous ne disposons que de 16 enregistrements qui imposent soit le raccordement au réseau

d'assainissement collectif, soit la création d'un assainissement autonome. Les justifications concernant ces choix, lorsqu'elles sont renseignées, se contentent de rappeler qu'il s'agit de respecter la réglementation en vigueur.

Un exemple reste néanmoins intéressant, celui du secteur de Diant (Seine-et-Marne) portant sur les secteurs UA, UB, A et N : la règle actuelle fait « *obligation de créer un assainissement autonome (sauf la Haie au Roi)* » quand la règle antérieure préconisait le « *raccordement au réseau collectif si existant* ». Cette nouvelle règle est compréhensible en zones A et N, plutôt rare dans des secteurs de type UA et UB. La justification associée à cette évolution précise que « *le PLU assure la compatibilité des règles avec les documents annexes (zonage d'assainissement) et favorise la gestion des eaux de ruissellement sur la parcelle afin de répondre aux exigences de la loi sur l'eau* ».

4.3 Les règles de densité

4.3.1 Nature de chaque article

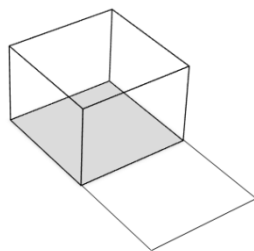
Le terme de « règle de densité » concerne tout article dont le contenu contribue à générer une typologie urbaine bien précise. La nature de chaque article a pour intérêt de produire un effet spécifique :

- le fait de réglementer **l'article 5** sur la superficie minimale tend à imposer un parcellaire de grande taille ;
- **l'article 7** peut contribuer à la création d'un front bâti via une implantation en limites séparatives ou, au contraire, favoriser la préservation d'espaces non bâtis par un retrait en fond de parcelle par exemple.
- **l'article 8** gère quant à lui les constructions situées sur une même propriété et contribue lui aussi à réglementer la densité à la parcelle.
- **l'article 9** porte sur l'emprise au sol des constructions et va définir quel pourcentage de la superficie totale d'un terrain pourra être construit. Il agit donc sur la surface au sol bâtie, calculée grâce au coefficient d'emprise au sol (CES).
- **l'article 10** permet de réglementer la hauteur des constructions. Auparavant, elle pouvait être exprimée en niveaux. Mais cette possibilité a disparu au profit d'une règle de hauteur en mètres, exprimée au faitage et/ou à l'égout de toit.
- enfin, **l'article 14** concerne le coefficient d'occupation du sol (COS). Ce coefficient va permettre de déterminer la superficie totale de plancher pouvant être construite sur le terrain.

4.3.2 Mode de fonctionnement et impact sur la morphologie du bâti

Lorsqu'il existe une véritable volonté de définir une forme urbaine claire, en accord avec des objectifs qui peuvent être très divers selon le résultat recherché par la collectivité (densification ou au contraire limitation du développement bâti), il n'est pas possible de s'en tenir à une ou deux règles de densité et de ne pas réglementer les autres. En effet, ces règles sont liées les unes aux autres et la plupart du temps complémentaires.

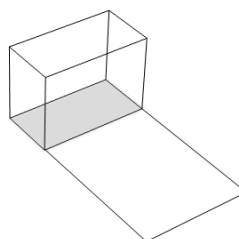
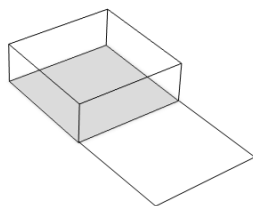
A titre d'exemple, le **COS** correspond globalement au coefficient d'emprise au sol multiplié par le nombre de niveaux de la construction (déduit de la hauteur). Aussi, il n'est pas rare que des communes décident de le supprimer au profit de l'usage combiné d'autres règles et parce qu'il est considéré comme pouvant bloquer une éventuelle densification. Au contraire, d'autres communes l'emploient comme une sécurité. Prenons l'exemple d'un coefficient d'emprise de 50% et d'une hauteur maximale de 9 mètres, soit R+1+combles. Sans COS, sur un terrain de 1000m², il est possible d'ériger une construction de 9 mètres de haut sur 500m² d'emprise au sol. Sans compter les combles, cela nous donne 2 niveaux habitables, soient 1000m² de surface de plancher. Voici donc la morphologie possible si l'on exploite toutes les possibilités réglementaires :



Terrain : 1000m²
Emprise au sol : 500m²
Hauteur : 9 mètres (R+1)
Surface de plancher : 1000m²

Nous imaginons bien qu'aucun maire n'autoriserait une chose pareille dans un lotissement. Un COS va donc être ajouté pour permettre **soit** l'utilisation de toute l'emprise au sol, **soit** l'utilisation de toute la hauteur, qui correspond la plupart du temps à celle des constructions existantes à proximité.

Terrain : 1000m²
Emprise au sol : 500m²
Hauteur : 1 niveau unique
Surface de plancher : 500m²



Terrain : 1000m²
Emprise au sol : 250m²
Hauteur : 9 mètres (R+1)
Surface de plancher : 500m²

Il s'agit là d'un exemple simplifié, qui ne prend pas en considération l'influence des autres règles, tels que les reculs par rapport aux voies et limites séparatives, qui peuvent également venir contraindre les implantations.

Néanmoins, il nous montre que le fait de ne pas réglementer le COS a essentiellement un intérêt dans les zones où il reste peu d'opportunités foncières. Le duo coefficient d'emprise + hauteur permet d'exploiter les dernières ressources possibles via une densification de l'existant, sans trop impacter une morphologie urbaine déjà bien constituée.

En conclusion, tout réside dans l'identification des besoins propres à chaque zone et dans un bon dosage entre les différents outils réglementaires de densité.

4.3.3 Analyse des justifications et des règles associées

4.3.3.1 Superficie minimale des terrains (art. 5)

Depuis la loi SRU, modifiée par la loi urbanisme et habitat (ou loi UH) du 2 juillet 2003, les modalités de fixation d'une superficie minimale ont évolué. En rencontrant plusieurs acteurs de la planification urbaine au cours de cette étude, nous avons pu constater qu'un certain nombre d'entre eux considèrent que le recours à ce type de dispositions avait totalement disparu.

Or, ce n'est pas encore le cas à l'heure actuelle, même si le projet de loi Urbanisme-Logement, qui devrait être débattu au cours de l'été 2013, entend bien faire disparaître définitivement la superficie minimale des PLU.

En attendant, il reste donc possible de fixer une superficie minimale²³ « lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la **réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif** ou lorsque cette règle est justifiée pour **préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager** de la zone considérée. »

Une commune qui souhaite appliquer une superficie minimale à un secteur doit donc répondre à l'un des trois critères énoncés dans l'article précité. Qu'en est-il au niveau des communes de notre échantillon ?

²³ Code de l'urbanisme, article R.123-9.

Cf. Annexe 12 : répartition des justifications rencontrées à l'article 5 (superficie minimale des terrains)

Un total de 163 lignes a été renseigné à propos de l'article 5. Les résultats mettent en avant plusieurs types de situations :

- 1) Les communes qui justifient une superficie minimale selon l'un des critères de l'article R.123-9 ;
- 2) Les communes qui justifient le fait de **ne pas** réglementer la superficie minimale ;
- 3) Les communes qui n'apportent aucune justification ;
- 4) Les communes qui invoquent d'autres arguments dans le fait de réglementer ou non.

Sur nos 163 lignes codées, une superficie minimale a été fixée dans 90 secteurs, soit **55,2%** de l'échantillon. Au total, 46 des 100 communes étudiées fixent une superficie minimale à l'article 5. Elles sont 26 communes en Seine-et-Marne et 21 dans les Yvelines.

Pour le reste de données, c'est donc une information sur la « non réglementation » de l'article 5 qui figure dans les rapports de présentation.

La situation 1) concerne au total **45,5%** de l'échantillon. La répartition de ce pourcentage se fait de la manière suivante : la **préservation de l'intérêt paysager** de la zone est le motif de réglementation de l'article 5 dans 16,6% des cas. Dans des proportions similaires (16,0%), c'est **l'absence de raccordement à l'assainissement collectif** qui justifie le choix de réglementer. Enfin, la **préservation de l'urbanisation traditionnelle** arrive en troisième position, concernant 12,9% des secteurs soumis à une superficie minimale.

La situation 2) est assez surprenante du fait que des communes viennent apporter une justification lorsqu'elles décident de ne pas réglementer l'article 5. Ceci est en partie dû au fait qu'elles réglementaient auparavant cet article et ont décidé de ne plus le faire, ce qui explique qu'elles en exposent les raisons. Cela concerne **29,5%** de notre échantillon. Le plus souvent (16,6% des cas), les communes expliquent qu'il n'y a **pas de raison de justifier une superficie minimale au regard des lois SRU et UH**. En somme, cela sous-entend qu'aucun des trois critères cités précédemment ne peut être invoqué. Ensuite, la **volonté de densifier et d'augmenter les droits à construire** est exprimée à hauteur de 9,8%. Enfin, 3,1% des justifications évoquent la **combinaison des autres règles de densité qui suffit à garantir la morphologie urbaine voulue**.

La situation 3) montre que **16,0%** des secteurs codés à l'article 5 ne sont pas justifiés. Cependant, précisons que cet échantillon comprend à la fois des secteurs comportant une superficie minimale et d'autres où elle n'est pas réglementée. Evidemment, on ne peut reprocher à une commune de ne pas justifier le fait de ne pas réglementer. C'est donc l'autre situation qui va nous intéresser : elle concerne quand même 5,5% des secteurs codés de l'article 5, ce qui n'est pas négligeable lorsque l'on sait que la loi impose de justifier cet article. Il semblerait donc que quelques communes passent entre les mailles du filet. Néanmoins, relevons la formulation de la règle introduite : pour 4 secteurs sur 9, le terme « d'assainissement non collectif » est exprimé directement dans la règle, comme le montre cet exemple : « *superficie suffisante dans le cas où la construction nécessiterait la mise en place d'un dispositif d'assainissement autonome* » (secteurs A et N, Ponthévrard, Yvelines). Ces communes ont probablement considéré que la justification était implicite car déjà formulée au sein même de la règle, rendant inutile de la répéter.

Enfin, la situation 4) rassemble les justifications plus spécifiques que l'on rencontre dans les **9%** restants. Notons la formulation suivante qui revient pour 4 secteurs différents : « *terrains rendus constructibles par la suppression de la surface minimale (cf. loi SRU)* » qui n'est pas vraiment une justification mais plus un état de fait imposé par la loi. Pour le reste, l'**Annexe 13 : exemples de règles et justifications singulières rencontrées à l'article 5**, reprend quelques exemples atypiques rencontrés au fil du codage.

| Taille de l'échantillon | Nombre de communes | Superficie moyenne | Superficie médiane | Ecart-type | Valeur Min | Valeur Max |
|-------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| 90 | 46 | 1142 m ² | 900 m ² | 869 m ² | 250 m ² | 5000 m ² |

Tableau 19 : chiffres clés concernant les superficies minimales réglementées

Le tableau ci-dessus reprend en quelques chiffres les résultats issus des secteurs où la superficie minimale est réglementée et chiffrée en mètres carrés. La palette de superficies est très étendue et concerne tout aussi bien de toutes petites parcelles (250 m²) que des terrains d'un demi-hectare. La réglementation de cet article se rencontre essentiellement en zones U (69 secteurs) et AU (10 secteurs), plus rarement en N (7 secteurs) ou en A (4 secteurs). D'ailleurs, à titre d'exemple, la superficie minimale de 5000m² se trouve dans deux communes d'Yvelines, qui l'imposent dans des secteurs de type U. Il apparaît donc que l'outil offert par l'article 5 peut avoir, dans certaines communes, une dimension sociale (coût des terrains élevé en raison de leur grande taille, donc plus difficiles d'accès), qui va au-delà des contraintes d'assainissement ou paysagères.

4.3.3.2 Implantation des constructions (art. 7 et 8)

L'article 7 joue un rôle primordial sur la morphologie du bâti car il permet de définir la partie potentiellement constructible d'un terrain. La formulation de la règle offre d'ailleurs de multiples possibilités qui dépendent de la forme urbaine recherchée. Pour garantir un front urbain continu, on imposera une implantation sur les limites séparatives latérales. Si les cours ou jardins situés à l'arrière des parcelles sont destinés à être préservés, les constructions doivent respecter un retrait obligatoire depuis la limite de fond.

Par ailleurs, l'article 8 contribue lui aussi à la définition du paysage urbain. En effet, il peut permettre d'autoriser, en contiguïté ou en retrait, l'implantation de plusieurs constructions sur une même unité foncière. L'impact sur une éventuelle densification n'est donc pas négligeable.

L'analyse des données recueillies concernant ces deux articles comportent deux points : tout d'abord, étudier les justifications les plus couramment employées ; ensuite, vérifier si une même catégorie de justifications correspond à une formulation de règle sensiblement identique dans chaque cas rencontré.

4.3.3.2.1 Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (article 7)

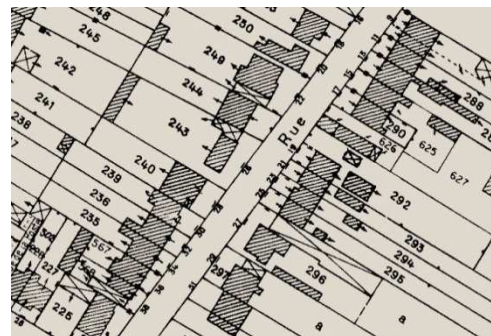
Cf. **Annexe 14 : répartition des justifications rencontrées à l'article 7 (implantation des constructions par rapport aux limites séparatives)**

Les résultats montrent des justifications en grande partie tournées vers la préservation des formes urbaines et du paysage existant. Ainsi, un quart de l'échantillon (25,7%) porte sur la **préservation des caractéristiques bâties actuelles et de la morphologie urbaine**. Cela concerne tout aussi bien des secteurs denses (« *prendre en compte les particularités de la morphologie urbaine plus ancienne* », secteur UA, Plaisir, Yvelines) qu'aérés (« *conserver les caractéristiques d'implantation de ces quartiers pavillonnaires qui n'ont pas vocation à se densifier* », secteur UD, Jouy-en-Josas, Yvelines).

Tandis que la justification précédente peut aller aussi bien dans le sens de la densité que celui de la sous-densité, la catégorie de justification « **préservé ou créer des espaces non bâtis, un paysage urbain aéré, préserver le caractère végétal de la zone** » favorise clairement la sous-densité. Il concerne 16,0% des secteurs. L'accent est alors mis sur la qualité de l'environnement paysager qui doit rester prédominant et ne doit en aucun cas être sacrifié au profit du bâti. Ceci concerne tous types de zones. Quelques exemples traduisent cette idée : « *assurer une perméabilité du bâti offrant des perspectives sur la Seine* » (secteurs UG, UH, UJ, Mézy-sur-Seine, Yveline), « *limiter l'impact visuel des constructions liées à l'agriculture, constructions qui, par leur activité et leur aspect, sont potentiellement susceptibles de nuire au paysage si elles ne sont pas suffisamment* »

isolées » (secteur A, Orvilliers, Yvelines), « *assurer une trame urbaine plutôt aérée* » (secteur UB, Pommeuse, Seine-et-Marne) ou, plus étonnant car formulé par la négative « *empêcher la création d'un front bâti continu* » (secteur UAb, Pomponne, Seine-et-Marne).

La **garantie d'un front urbain bâti associée à la préservation de fonds de parcelles végétalisées** (7,4%) touche aussi à la morphologie bâtie. En effet, cette justification affiche clairement la volonté de conserver une forme urbaine bien précise : bâti en corps de rue, jardins à l'arrière, typique d'un parcellaire en lanières comme celui que l'on rencontre à Limay : « *préserver la continuité bâtie tout en assurant la quiétude des fonds de jardin et respectant l'intimité de chaque propriété* ».



Parcellaire en lanières, Limay (Yvelines)
Source : Géoportail

Ce sont donc près de la moitié des secteurs dont la justification vise à préserver les secteurs de toute évolution trop marquée, qui serait susceptible de modifier le paysage urbain actuel.

Face à cela, la volonté franche de **densification et de renouvellement** est affichée dans 7,9% des cas (« *permettre la réalisation de formes urbaines variées et moins consommatrices de foncier* », secteur 1AUm, Le-Mee-sur-Seine, Seine-et-Marne), tandis que la possibilité de **laisser de la souplesse pour les implantations** par une évolution de la règle concerne 3,5% des secteurs (« *volonté d'assouplir un peu la réglementation* », secteur Ux, Maule, Yvelines). Par ailleurs, 4,9% des justifications encouragent une **densification modérée permettant de garder des espaces libres** (« *conserver les caractéristiques du secteur tout en permettant une densification modérée* », secteur UG, Bougival, Yvelines).

Ainsi, ce groupe de trois catégories de justifications, qui met en avant la densification du bâti, avec plus ou moins de retenue cependant, concerne par conséquent 16,3% des secteurs, ce qui reste relativement modeste.

Des justifications d'ordre plus technique, tout du moins dans leur formulation, sont également rencontrées pour 9,6% des secteurs. Elles font référence à la nécessité de **donner davantage d'aération et d'éclaircissement aux constructions et offrir des circulations adaptées**. Cette catégorie prend en compte des contraintes « physiques » susceptibles de jouer sur le confort des habitations. Le but est de gérer les éventuelles gênes occasionnées par l'implantation de constructions voisines. Il s'agit là d'une catégorie que nous allons retrouver très souvent à l'article 8.

Notons également que certaines catégories de justifications se rapportent plus particulièrement aux zones agricoles ou naturelles. En effet, le bâti isolé peut être pris en considération via la justification **permettant une évolution modérée de l'existant en zone A ou N sans miter les espaces** (3,7%). Par exemple, on trouvera en secteur A la question de l'habitation pour les exploitants : « *permettre aux agriculteurs de construire à destination d'habitat sans pour autant miter l'espace agricole* » (Juziers, Yvelines).

Par ailleurs, des règles spécifiques sont appliquées pour **tenir compte des spécificités de certaines constructions**, dont le bâti agricole ou les équipements (3,2%).

Pour résumer, l'article 7 voit certains thèmes de justifications revenir plus fréquemment (classés par ordre de récurrence décroissante) :

- 1) préserver la forme urbaine actuelle / le paysage ;
- 2) densification ;
- 3) contraintes techniques ;
- 4) prise en compte des situations en zones A et N.

4.3.3.2 Implantation des constructions sur une même unité foncière (article 8)

Cf. Annexe 15 : répartition des justifications rencontrées à l'article 8 (implantations des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété)

Le nombre de secteurs justifiés, à cet article de 125, contre 405 à l'article 7. L'article 8 est donc globalement moins souvent justifié dans les rapports de présentation.

Les résultats montrent que la première raison du recours à ces prescriptions (36,0% des secteurs) est due aux **contraintes techniques** telles que l'ensoleillement des bâtiments, leur entretien ou encore le passage des véhicules de lutte contre les incendies qui doivent pouvoir circuler entre deux bâtiments situés sur une même parcelle. Cette justification n'arrivait qu'en troisième position à l'article 7.

Ensuite reviennent les trois catégories touchant à une **densification** plus ou moins franche des parcelles et sur une souplesse accordée aux implantations. Ces catégories totalisent 20,0% de l'échantillon.

A l'opposé, c'est un total de 17,6% des justifications qui porte sur la **limitation de la densification / préservation d'un paysage urbain aéré et paysager** d'une part, et sur la prise en compte de **l'implantation des constructions existantes et du parcellaire** d'autre part.

Enfin, les catégories propres aux zones naturelles et agricoles représentent 8,8% des cas.

Nous constatons que les proportions entre les grandes catégories de justifications ne sont pas les mêmes entre l'article 7 et l'article 8. En effet, à l'article 8, l'ordre est le suivant :

- 1) contraintes techniques ;
- 2) densification ;
- 3) préserver la forme urbaine actuelle / le paysage ;
- 4) prise en compte des situations en zones A et N.

Il semble donc que le choix de règlementer les articles 7 ou 8 n'obéisse pas exactement aux mêmes objectifs.

L'article 7 est avant tout un garant de la morphologie urbaine, il va contribuer à ordonner le bâti sur la parcelle pour obtenir une cohérence globale à l'échelle du secteur. C'est ainsi que l'article 7 se fonde sur le bâti existant, pour imposer une unité qui est ainsi garantie, même avec l'implantation de nouvelles constructions. Néanmoins, cet article peut aussi permettre un assouplissement de la règle afin d'offrir une marge de manœuvre un peu plus grande visant à favoriser une certaine densification.

L'article 8, quant à lui, présente un rôle en premier lieu lié au confort : les habitants ne doivent pas subir de gênes (ombre portée, promiscuité...) qui seraient dues à la mauvaise implantation d'une construction voisine sur la même parcelle. Mais l'article 8, selon la formulation de la règle, est susceptible d'offrir des possibilités de densifier en autorisant la construction d'une annexe ou une extension sur une parcelle déjà bâtie.

4.3.3.3 *Combinaison des autres règles de densité (articles 9, 10 et 14)*

Nous avons choisi de traiter conjointement les articles 9, 10 et 14 en raison des liens étroits qui existent entre eux.

Le nombre d'échantillons dont nous disposons pour l'emprise au sol et pour la hauteur maximale des constructions est similaire : 424 secteurs pour l'article 9 et 430 secteurs pour l'article 10. Ceci montre que la combinaison de ces deux articles est essentielle. L'information sur le COS est quant à elle renseignée pour 391 secteurs.

Rappelons cependant que ces résultats incluent toutes les informations renseignées dans le rapport de présentation, c'est-à-dire à la fois les cas où la règle est réglementée et ceux où elle ne l'est

pas (65 secteurs à l'article 9, 10 à l'article 10 et 118 à l'article 14). Même une règle ayant la mention « non réglementée » peut faire l'objet d'une justification. Il faut donc en tenir compte. Les différents cas sont exposés ci-après.

Cf. Annexe 16 : répartition des justifications rencontrées à l'article 9 (coefficient d'emprise)

Cf. Annexe 17 : répartition des justifications rencontrées à l'article 10 (hauteur maximale)

Cf. Annexe 18 : répartition des justifications rencontrées à l'article 14 (COS)

Les catégories de justifications identifiées pour l'emprise au sol et le COS sont les mêmes en raison de la nature de ces articles qui est assez similaire dans leur fonctionnement : fixation d'un coefficient ou d'un pourcentage. Pour les hauteurs, les formulations des justifications sont quelque peu différentes pour tenir compte des particularités de cet article. Cependant, les thématiques principales, comme la morphologie urbaine ou la densification, restent les mêmes, nous permettant une comparaison de ces trois articles de densité.

Conformément à ce que nous avons pu mettre en avant dans les parties précédentes de notre étude, c'est la question de la **conservation de la morphologie, de la maîtrise de la densité et de la préservation du paysage** qui prédomine. Cette justification est invoquée dans 41,7% des cas à l'article 9, 25,3% des cas à l'article 14 et 51,4% des cas à l'article 10, dont la catégorie est intitulée « **préservation des caractéristiques existantes et/ou du paysage** ».

Encore une fois, la volonté de favoriser la **densification** concerne moins de secteurs : 15,1% pour l'article 9 et 16,6% pour l'article 14. Bien que située en deuxième position dans nos justifications prédominantes, ceci reste en retrait comparé à la volonté de préserver la morphologie existante et le paysage.

A l'article 10, ce constat est encore plus flagrant car l'on parle dans 15,3% des cas de « **faire un compromis entre densification et intégration à l'environnement existant** ». La **densification** pure n'arrive que plus loin, pour 5,6% des secteurs. A cet article, les communes n'affichent donc pas franchement une volonté de densifier. Elles se contentent d'exprimer cette notion avec prudence en l'associant à la compatibilité avec les hauteurs actuellement observées dans le secteur. Ceci dit, cette volonté peut être compréhensible car il n'est pas forcément très opportun de permettre des hauteurs supérieures à celle du bâti existant qui viendraient perturber l'harmonie architecturale. Pour autant, bon nombre de villes ne présentent pas, dans leur morphologie actuelle, une uniformité parfaite sur la question des hauteurs sans que cela ne soit pour autant choquant tant que les écarts restent modérés.

Par ailleurs, nous avons pu constater qu'une part importante (13,3%) de COS comporte la justification « **combinaison des autres règles suffisante** ». Ceci signifie que dans 13,3% des cas, les communes n'ont pas jugé nécessaire de conserver un COS, au profit des autres règles de densité. En effet, leur association est considérée comme plus adaptée pour obtenir la morphologie recherchée, rendant le COS finalement peu utile, voire parfois inadéquat, car pouvant bloquer les possibilités d'évolution d'un secteur. Le tableau suivant nous montre que cette suppression concerne en premier lieu la mixité fonctionnelle (secteurs les plus denses), mais aussi tous les autres types d'habitat, ainsi que quelques secteurs d'activités. Ce dispositif peut avoir pour effet d'accorder une certaine souplesse dans les possibilités d'implantation du bâti. Notons cependant la présence de zones agricoles ou encore de zones naturelles et forestières. Dans ce dernier cas, on peut supposer qu'au contraire, le COS a été supprimé car les autres règles de densité sont suffisamment strictes pour limiter l'évolution bâtie de ces zones, bien que la conservation de règles de densité en zone A ou N laisse quand même penser qu'elles sont largement mitées.

| Vocation générale dans le document actuel | Effectif |
|--|----------|
| Activités (nature exacte non précisée) | 1 |
| Activités comprenant des industries | 2 |
| Activités dépourvues de caractère industriel | 1 |
| Équipements publics ou d'intérêt collectif | 2 |
| Habitat : autre (type exact non précisé) | 6 |
| Habitat collectif | 4 |
| Habitat individuel | 9 |
| Habitat mixte | 5 |
| Mixité fonctionnelle | 12 |
| Zone à urbaniser (vocation d'activités) | 1 |
| Zone à urbaniser (vocation d'habitat) | 1 |
| Zone à urbaniser (vocation mixte) | 2 |
| Zone agricole | 3 |
| Zone naturelle et forestière | 3 |

Tableau 20 : Vocations et effectifs des secteurs dont le COS a été supprimé en raison d'une « combinaison des autres règles suffisante »

Une autre justification a retenu notre attention, celle visant à **favoriser la mixité des fonctions**. Elle apparaît dans les articles 9 et 14. Les proportions sont modestes, avec respectivement 3,5% et 4,6% de secteurs concernés. Pour autant, cette justification est intéressante car elle met en avant une forme de règle particulière qui consiste à attribuer des coefficients différenciés selon la destination de bâti. Ainsi, ce coefficient sera plus élevé pour des commerces, des services ou de l'artisanat et plus faible pour de l'habitat, afin d'inciter à l'installation d'activités de proximité dans des secteurs d'habitat où ils font défaut. A titre d'exemple, voici la formulation rencontrée pour la commune de Diant (Seine-et-Marne) : « *COS de 0,8, porté à 1 pour les bureaux, commerces, artisanat, hébergement hôtelier* ».

Pour le reste des justifications sur la hauteur maximale, celles-ci portent essentiellement sur des questions techniques : **particularité du bâti** (bâti agricole, équipements publics ou d'intérêt collectif, certains types d'entreprises) ou **réponse aux besoins de l'existant tout en limitant le développement du bâti**, ce qui cible essentiellement le bâti isolé en zone naturelle.

4.4 Lien entre la justification et la règle appliquée

4.4.1 Les règles d'occupations du sol

Cf. Annexe 19 : répartition des règles rencontrées aux articles relatifs à l'implantation des constructions (art. 7 et 8) selon la justification

A l'article 7, la formulation de la règle offre souvent de multiples combinaisons possibles pour les implantations. Aussi, la situation a été simplifiée et rapportée à deux cas :

- celui où l'implantation sur au moins une limite séparative est possible (distance=0) ;
- celui où un recul supérieur à 5m est imposé (distance>5).

Nous retrouvons l'argument de **préservation des caractéristiques bâties actuelles**. 48 secteurs laissent l'implantation en limite séparative possible, et 37 secteurs imposent un recul de plus de 5 mètres. La répartition relativement équilibrée entre ces deux catégories montre que cette justification vise surtout à permettre la conservation de la morphologie du secteur, quelle qu'elle soit.

En revanche, deux justifications vont correspondre naturellement à l'une ou l'autre de nos deux cas de règle. La **garantie d'un front bâti / préserver des fonds de parcelles végétalisés**, qui touche aussi à la question de morphologie, correspond avant tout à des implantations en limites séparatives (21 secteurs) pour conserver cette implantation caractéristique qui constitue généralement le corps de rue dans les villages ou certains quartiers de villes. Cette règle est fréquemment assortie d'une largeur de bande constructible. A l'opposé, l'implantation se fait en recul dans 27 secteurs afin de **préserver ou créer des espaces non bâtis / un paysage urbain aéré / le caractère végétal de la zone**.

Un résultat étonnant est à noter concernant la **densification**. En effet, 9 secteurs affichent cette justification malgré une règle qui impose un recul supérieur à 5 mètres. Il ne s'agit pas d'un lien qui tombe sous le sens entre règle et justification.

Concernant l'article 8, il apparaît qu'il y a peu de d'exemples où l'implantation de plusieurs constructions sur une même propriété est subordonnée au respect d'une marge supérieure à 4 mètres. Cependant, quand cela est le cas, il s'agit en premier lieu de **préserver des espaces non bâtis et le paysage** (9 secteurs), puis de **préserver les caractéristiques bâties actuelles** (7 secteurs), à égalité avec les raisons techniques liées à **l'aération et à l'éclairage des constructions** (7 secteurs).

4.4.2 Les règles de densité

4.4.2.1 Evolution des coefficients (art. 9 et 14)

Nous avons pu observer qu'une part importante de communes fait le choix de la prudence en mettant en avant la **préservation des caractéristiques bâties existantes et celle de l'environnement paysager**. Il semblerait donc que les coefficients appliqués soient relativement proches des densités constatées sur l'existant, avec une évolution très limitée de la règle par rapport à la version antérieure du document.

Parmi les secteurs présentant cette justification, nous avons pu suivre l'évolution de la règle pour 63 secteurs à l'article 9 et 38 secteurs à l'article 14. Les statistiques pour ces deux articles sont sensiblement identiques. Il en ressort quatre types d'évolutions :

- 1) Conservation de la même règle lors de la révision totale (ex : 0,5 → 0,5)
- 2) Légère diminution du coefficient (ex : 0,5 → 0,4)
- 3) Fixation d'un coefficient là où l'article n'était pas réglementé (ex : non réglementé → 0,5)
- 4) Légère augmentation du coefficient (ex : 0,5 → 0,6)

Les trois premiers cas tendent à limiter l'évolution bâtie (toutes zones confondues). Ainsi, nous avons pu observer que 2/5^{ème} des secteurs conservaient la même règle et autant voyaient la règle diminuer légèrement ou être réglementée, venant contraindre les possibilités d'implantation. Seul 1/5^{ème} de l'échantillon, bien que portant la justification de conservation de la morphologie existante, voit une légère augmentation (+0,1) qui a dû être jugée convenable pour permettre une petite évolution sans impact sur la forme urbaine.

Au niveau des communes ayant fait le **choix de la densification** et qui font donc figure de « bons élèves » dans l'application des recommandations des lois SRU et Grenelle II, nous trouvons des coefficients globalement revus à la hausse. 60% de l'échantillon à l'article 9 et 80% à l'article 14 voient leur coefficient augmenté de l'ordre de +0,1 point. Pour le reste, la règle reste identique, c'est-à-dire non réglementée dans la quasi-totalité des cas.

4.4.2.2 Caractère réglementé ou non de la règle

Cf. Annexe 20 : types de règles rencontrées aux articles dits de densité (art. 9, 10 et 14)

Les deux tableaux de l'**Annexe 20** présentent la répartition des effectifs pour l'emprise au sol, le COS et la hauteur maximale, en fonction de la catégorie de justification.

Un codage, que l'on retrouve en intitulé de colonne, permet de différencier les formes de rédaction de la règle (cf. **Annexe 20**) : *I* pour une règle quantitative portant sur l'habitat, 997 pour un

article réglementé mais dont la vocation du secteur est autre que l'habitat, 998 pour une règle qualitative et 999 lorsque l'article est non réglementé.

Les résultats montrent que les articles 9, 10 et 14 sont réglementés dans la majorité des cas. Le pourcentage s'élève à 69,6% pour le COS, 84,6% pour l'emprise au sol et enfin 97,7% pour la hauteur maximale. Ainsi, il en ressort que les communes jugent globalement nécessaire de réglementer les articles de densité, principalement comme garantie de la morphologie et pour maîtriser la densité. Le recours au COS reste cependant moins fréquent. En termes de hauteur, le résultat est sans appel : 190 secteurs sur 353 sont réglementés pour **préserver les caractéristiques existantes du bâti**. Un plafond modéré semble être le garant de l'uniformité architecturale.

Sur la question de densifier le bâti, il apparaît donc clairement que la hauteur n'est pas un outil destiné à cela (seuls 18 cas sur 353 soit 5,1%). Concernant les deux articles à coefficients, le choix de définir une règle est préféré à la « non réglementation » de l'article. Les communes veulent bien densifier, mais tiennent à garder le contrôle. Ne pas réglementer une emprise au sol n'est finalement permis que dans des secteurs déjà denses, offrant peu de nouvelles opportunités et ne présentant donc pas beaucoup de « risques ».

Notons tout de même que le COS reste un outil un peu à part, car 30,4% des secteurs ne sont pas réglementés. La première justification évoquée porte sur une « combinaison des autres règles suffisante ». Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer précédemment ce constat : l'article 14 est moins systématiquement réglementé, au profit des articles 6, 7, 8, 9, 10 et 13 (ce dernier n'étant cependant pas traité ici). Mais il faut cependant rester prudent, car dans l'ensemble, les communes continuent malgré tout à être attachées à la « sécurité » qu'apporte le COS. Pourtant, le projet de réforme porté par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement, pourrait bien signer la fin de l'article 14. Il s'agit donc là d'une affaire à suivre...

4.4.2.3 Chiffres clefs sur les règles de densité

Les résultats présentés ci-après ne portent que sur le code 1, c'est-à-dire les cas réglementés de manière quantitative. Le premier tableau prend en compte l'ensemble des données chiffrées dont nous disposons, toutes zones confondues, tandis que dans le deuxième tableau, l'échantillon a été resserré aux seules zones U.

| Règle | Moyenne | Médiane | Ecart-type | Valeur Min | Valeur Max |
|----------------------|---------|---------|------------|------------|------------|
| Emprise au sol | 0,41 | 0,40 | 0,18 | 0,01 | 1,00 |
| COS | 0,46 | 0,40 | 0,30 | 0,01 | 2,00 |
| Hauteur maximale (m) | 10,90 | 10,00 | 2,88 | 4,50 | 22,00 |

Tableau 21 : Tableau présentant les chiffres concernant les règles de densité réglementées, *toutes zones confondues*

| Règle | Moyenne | Médiane | Ecart-type | Valeur Min | Valeur Max |
|----------------------|---------|---------|------------|------------|------------|
| Emprise au sol | 0,44 | 0,40 | 0,17 | 0,10 | 1,00 |
| COS | 0,48 | 0,40 | 0,31 | 0,05 | 2,00 |
| Hauteur maximale (m) | 11,17 | 10,00 | 2,93 | 7,00 | 22,00 |

Tableau 22 : Tableau présentant les chiffres concernant les règles de densité réglementées, *zones U uniquement*

Intuitivement, nous aurions pu nous attendre à voir un écart significatif entre les chiffres qui incluent les zones naturelles et agricoles, et ceux ne comprenant que les zones U. Or, il n'y a guère que sur les valeurs extrêmes de l'échantillon que l'on voit une différence. Pour le reste, les écarts sont modérés et l'on observe des médianes absolument identiques.

La médiane permet de connaître la valeur qui sépare l'échantillon en deux parts égales. Ici, l'écart entre médiane et moyenne est peu élevé, ce qui signifie que l'échantillon est relativement uniforme autour de la valeur médiane, avec peu de valeurs extrêmes qui déséquilibreraient l'échantillon.

Il est étonnant de constater que la médiane est la même pour le coefficient d'emprise au sol comme pour le COS. Ceci tend à démontrer que lorsque ces deux articles sont réglementés, les communes ont tendance à mettre une valeur similaire aux deux articles.

Ainsi, les médianes ont une valeur relativement basse. D'après l'étude des documents, nous pouvons estimer qu'une zone devient dense à partir d'un coefficient de 0,6. La plupart des secteurs sont donc peu denses, ce qui corrobore le fait que la première vocation de secteur rencontrée est de l'habitat individuel.

En ce qui concerne les hauteurs, une médiane de 10 mètres correspond, au vue des équivalences rencontrées à l'article 10, à des constructions de type R+1+c. Nous pouvons en déduire que la moitié inférieure de l'échantillon correspond quasi-uniquement à de l'habitat individuel. La moitié supérieure accueille donc tous les types d'habitats confondus.

Mis à part dans les villes plus densément peuplées, le paysage urbain rencontré dans les deux départements d'étude reste par conséquent caractérisé par des secteurs majoritairement peu denses et au bâti peu élevé.

4.4.2.4 Répartition des coefficients et hauteurs par rapport à la médiane de l'échantillon en fonction des justifications

Cf. Annexe 21 : répartition des coefficients et des hauteurs par rapport à leur valeur médiane dans les zones U

Afin de voir s'il existe une corrélation entre la valeur des CES/COS/hauteurs et la justification correspondante, les résultats précédents ont été détaillés. Seules les règles renseignées par une valeur chiffrée sont donc prises en compte. De plus, cette partie de l'étude concerne exclusivement les **zones urbaines**.

Ainsi, le premier résultat marquant concerne la justification visant à **conserver la morphologie et de maîtriser la densité** : il y a autant de valeurs en dessous qu'au-dessus de la médiane à l'article 9. Par contre, à l'article 14, cet argument concerne 37 COS inférieurs à 0,4 contre 21 COS supérieurs. La nuance entre les deux articles est intéressante. Tout d'abord parce que l'on comprend que la volonté de conserver la morphologie n'est en rien lié à un critère de densité. Ensuite, elle nous montre que le choix de réglementer l'article 9 est réalisé dans tous les types de vocations urbaines, alors que le COS est davantage employé dans des secteurs moins denses car, d'une certaine façon, il protège des abus.

Pour la justification portant sur **la densification et le renouvellement urbain**, cette motivation est deux fois plus souvent rencontrée dans des secteurs ayant des CES ou COS supérieurs à 0,4 donc déjà plus denses. D'ailleurs, cela nous ramène à l'idée qu'il est difficile de densifier certains secteurs peu denses qui correspondent à une situation d'habitat individuel peu propice à cette forme d'évolution du bâti.

Enfin, relevons que la volonté de **développer un type de vocation en particulier** est rencontrée dans des secteurs plutôt denses. Il s'agit notamment des zones d'activités où les communes cherchent en général à favoriser une implantation dense afin de concentrer des activités incompatibles avec les autres zones dans un secteur réservé à cet effet.

A l'article 10, 239 hauteurs sont supérieures ou égales à 10 mètres, soit 67,7% de l'échantillon. La plus grande partie de l'effectif est réglementée de manière à préserver les **caractéristiques existantes du bâti et/ou le paysage** (126 secteurs sur 353). Cet argument n'est donc pas exclusivement réservé aux petites hauteurs. Il signifie simplement que la règle respecte la hauteur observée sur le bâti existant du secteur.

Cet article aborde également la question de la densification, mais sous deux formes différentes. La première est celle où l'objectif de **densifier** est clairement exprimé, correspondant à une augmentation de la hauteur maximale. Cependant, cet argument n'est rencontré que 15 fois. Une autre formulation est à mi-chemin entre les deux justifications précédentes : **faire un compromis entre densification et intégration à l'environnement existant (hauteurs, volumétrie du bâti)**. 40 secteurs sont concernés par cet argument qui laisse supposer une légère augmentation des hauteurs pour permettre une densification modérée du bâti existant.

L'article 10 présente également des hauteurs plus élevées que la médiane afin de s'adapter à un **bâti particulier tel que le bâti agricole, les équipements ou certaines entreprises**, qui requièrent par leur fonction des hauteurs sous plafond plus importantes que la normale. Cette situation est rencontrée dans 17 secteurs.

4.4.2.5 Coefficients d'emprise en fonction du type d'habitat

Cf. **Annexe 22** : densités rencontrées dans les secteurs d'habitat en fonction de leur nature

A priori, il existe un lien entre la densité d'un secteur et le type d'habitat (individuel, mixte, collectif ou mixité fonctionnelle). Le tableau de l'**Annexe 22** détaille les coefficients d'emprise observés. Les résultats ont été synthétisés dans le tableau suivant :

| | < 0,4 | = 0,4 | > 0,4 |
|---|-------|-------|-------|
| Habitat : autre (type exact non précisé) | 9 | 5 | 12 |
| Habitat collectif | 7 | 8 | 4 |
| Habitat individuel | 49 | 15 | 13 |
| Habitat mixte | 4 | 2 | 19 |
| Mixité fonctionnelle | 19 | 9 | 45 |
| Zone à urbaniser (vocation d'habitat) | 6 | 6 | 2 |

Tableau 23 : densités rencontrées dans les différents secteurs à vocation d'habitat

Il apparaît que la vocation d'habitat collectif n'est pas nécessairement liée à la notion de densité. Quant à l'habitat mixte, mêlant collectif et individuel, il correspond globalement à des secteurs plutôt denses. Il en est de même pour la mixité fonctionnelle, où tous types de densités sont rencontrés, avec une prédominance pour la sur-densité. Notons cependant que lorsque l'on parle de sur-densité, cela reste assez relatif, car à titre d'exemple, seuls 16 secteurs de notre échantillon (sur 234) ont un coefficient d'emprise au sol supérieur ou égal à 0,7.

5 Conclusion

L'étude des évolutions urbanistiques au travers du volet justificatif des rapports de présentation nous a permis d'apporter des éclaircissements quant aux pratiques et évolutions en termes de zonage et de réglementation. En effet, la richesse du contenu de ce chapitre apporte de nombreuses informations sur la délimitation des secteurs et sur les règles d'urbanisme. Il s'agit également pour les communes de motiver les raisons qui les ont conduites à réaliser ces choix.

En particulier, c'est la façon dont les communes décident d'urbaniser leur territoire qui a fait l'objet d'une attention spécifique. Ainsi, les questions de consommation d'espaces naturels et agricoles, de mitage ou de densification de l'existant ont pu trouver des éléments de réponse. Le choix d'analyser les données issues des deux départements franciliens les plus étendus n'était pas dû au hasard : ce sont des territoires à enjeux dans une région qui, rappelons-le, subit de fortes pressions démographiques et foncières. Aussi, la Seine-et-Marne et les Yvelines, territoires encore marqués par un caractère rural et naturel, tout en étant largement intégrés dans l'aire urbaine de la métropole, sont particulièrement exposés à un risque de mitage.

Nous avons donc étudié les différentes stratégies par un tour d'horizon complet de l'ensemble des zones des PLU (urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles) pour comprendre les spécificités liées à chacune d'entre elles.

L'un des résultats mis en évidence montre que 10% des zones U et 12% des zones AU actuelles sont issues de périmètres comportant au moins un secteur naturel ou agricole dans la version antérieure du document. Bien que minoritaire, l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels et agricoles fait partie des constantes dont il faut tenir compte dans les stratégies de planification urbaine adoptées par les communes. Nous avons certes montré que les superficies prélevées restaient relativement limitées (moins de 3% de la totalité des espaces protégés d'une commune) mais ce phénomène est trompeur, car s'il semble peu étendu à l'échelle communale, il représente des superficies loin d'être négligeables en considérant sa multiplication à l'échelle de la région.

Il convient néanmoins de nuancer ce constat, car comme le fait remarquer Eric CHARMES²⁴, la consommation d'espaces n'est pas tant un problème quantitatif que qualitatif. Il rappelle que « si tous les ménages disposaient d'un lot de cette superficie [1000m², ndlr], la surface artificialisée totale du territoire serait de 5,33 millions d'hectares, soit un peu moins de 10% du territoire. » C'est finalement relativement peu par rapport à d'autres pays, comme les Pays-Bas, où le pourcentage d'artificialisation atteint 37%. Ainsi, si la part d'espaces artificialisés doit être surveillée, c'est surtout la façon dont l'urbanisation progresse qui pose problème. En effet, dans des territoires encore ruraux, les multiples noyaux urbanisés sont séparés entre eux par de larges espaces naturels, créant une urbanisation discontinue. C'est donc un problème d'émiettement qui se pose : les espaces artificialisés sont distribués en de nombreux points qui mitent les espaces.

Ce même mitage s'observe également à plus petite échelle, au cœur des espaces naturels communaux. Près de 12% des secteurs A et 22% des secteurs N servent à reconnaître le bâti existant. Ces secteurs présentent une superficie relativement limitée, généralement de l'ordre de quelques hectares, et contribuent à conforter le phénomène de pastillage. En effet, même si seules des évolutions modérées du bâti existant sont tolérées, des cas d'autorisations d'extensions atteignant 150m² ont été observés. La réglementation n'est donc pas encore en phase avec la résorption du problème et tend plutôt à le conforter dans certains cas.

Par ailleurs, l'étude nous a permis de comprendre de quelle manière les anciennes zones d'habitat diffus NB avaient été reclassées dans les nouveaux PLU. Ces zones présentent potentiellement un intérêt pour les collectivités qui peuvent y voir des opportunités foncières.

²⁴ Eric CHARMES. *L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?* Etudes foncières, mars-avril 2013, N°162, p. 23-28.

D'ailleurs, près de 80% des secteurs NB ont été intégrés à des zones urbaines et à urbaniser. Les autres secteurs NB sont devenus naturels et correspondent à du bâti isolé qui ne peut être annexé au tissu urbain.

Une autre thématique que cette étude a permis d'analyser porte sur la densification. La loi SRU, suivie par la loi Grenelle II, ont fait de la planification urbaine un outil privilégié en faveur du renouvellement urbain. Aussi, ce sujet a fait l'objet d'une attention particulière. Au travers de la délimitation des zones, de la réglementation et des justifications apportées par les communes, nous avons pu constater que la densification n'est pas un argument prédominant dans les choix opérés. Les communes lui préfèrent la conservation de la morphologie urbaine actuelle, ne ménageant finalement que de faibles marges d'évolutions au cœur du bâti existant. Les objectifs clairement exprimés visant à favoriser la densification du tissu urbain déjà constitué restent encore limités. Le tout consiste à savoir s'il s'agit d'une difficulté technique liée à la mise en place de dispositifs aptes à densifier correctement et efficacement, ou si les communes préfèrent simplement rester prudentes face à des idées de développement somme toute encore récentes. Dans tous les cas, il semble que pour le moment, il y ait encore un écart entre les prescriptions fixées par l'Etat et la réalité des décisions communales en matière de stratégie urbaine.

Il reste donc encore des domaines à explorer en termes de planification urbaine, mais surtout d'évolution des stratégies. Aussi serait-il intéressant de croiser les données collectées au cours de cette étude avec des facteurs externes tels que des données INSEE sur la population ou des bases d'informations géographiques comme Corine Land Cover qui permettraient d'apporter des compléments d'informations quant à la corrélation entre les stratégies de planification observées et le contexte socio-économique du territoire. L'INRA va donc poursuivre le travail amorcé dans le cadre de cette étude pour aborder ces autres aspects, permettant de mieux cerner le profil des territoires.

Bibliographie

Travaux universitaires

BONIN Nadine. *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*. Mémoire fin d'études de l'ESGT. Lieu de soutenance : ESGT (Le Mans). 2012. 50 p. + annexes.

Articles de périodiques imprimés

CHARMES Eric. *L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?* Etudes foncières, mars-avril 2013, N°162, p. 23-28.

CHARMES Eric. *Densifier les banlieues*. Etudes foncières, septembre-octobre 2002, N°99, p.32-35.

GILLIG David. *Schéma de cohérence territoriale et PLU : précision sur leur compatibilité*. La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, 3 septembre 2012, N°35, 2283.

GILLIG David. *Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que, dans le cadre de la révision d'un PLU et notamment dans le dossier de l'enquête publique portant sur une telle révision, tout changement de zonage d'une ou plusieurs parcelles fasse l'objet d'une motivation*. Environnement et développement durable, juillet 2012, comm. 63.

GILLIG David. *Les auteurs du PLU doivent respecter le principe de gestion économe de l'espace*. Environnement et développement durable, juillet 2011, comm. 89.

GILLIG David. *Prise en compte des risques d'inondation par le PLU*. Environnement et développement durable, août 2010, comm. 120.

GUINOT Vincent et WORMSER Emmanuel. *La pierre du Conseil d'Etat à l'édifice de la lutte contre l'étalement urbain*. Construction – Urbanisme, Novembre 2011, N°11, comm. 155.

SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle. *La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? - La planification et le zonage*. Droit Rural, février 2013, N°410.

SEYNAEVE Jean-Luc. *Illégalité du classement d'une parcelle en zone naturelle du PLU*. Construction-Urbanisme, septembre 2011, N°9, comm. 120.

TALAU Jean-Marc. *Documents d'urbanisme, préservation des terres agricoles et commission départementale de la consommation des espaces agricoles*. La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, 4 Mars 2013, N°10, 2067.

Rép. min. n° 82876 : JOAN Q 21 sept. 2010, p. 10266. *Quelles possibilités d'extension de constructions édifiées en zones A et N ?* La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, 11 octobre 2010, N°41, act. 725

Articles de périodiques électroniques

BARREIRO Sandrine. *Limitation de la consommation d'espace et densification: les nouveaux outils*. Note Rapide, publié par l'IAU, [en ligne], juin 2011, N°553. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_829/NR_553_Web.pdf (consulté en juin 2013).

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. *Etalement urbain et artificialisation des sols*. [en ligne]. 17 janvier 2010. Disponible sur : www.developpementdurable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=13305 (consulté en juin 2013).

Sites web

Chambre d'agriculture d'Ile-de-France. Disponible sur www.ile-de-france.chambagri.fr (consulté en juin 2013).

Conseil général de Seine-et-Marne. Disponible sur www.seine-et-marne.fr (consulté en juin 2013).

Géoportail, Le portail des territoires et des citoyens. Disponible sur www.geoportail.gouv.fr (consulté en juin 2013).

GRIDAUH. Le Gridauh, site officiel. Disponible sur www.gridauh.fr

Le Blog Patrimoine. Disponible sur www.leblogpatrimoine.com (consulté en juin 2013).

L'Observatoire des territoires. Disponible sur www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node (consulté en mai 2013).

VisioPLU, Plan Local d'Urbanisme (PLU) – Plan d'Occupation des Sols (POS). Disponible sur www.visioplou.com

Projet de loi

Ministère de l'égalité, des territoires et du logement. *Réformer l'urbanisme et l'aménagement pour engager la transition écologique des territoires*. Dossier de presse, 29 avril 2013.

Table des tableaux

| | |
|---|----|
| <i>Tableau 1 : Les procédures d'élaboration et d'évolution des POS/PLU en application au 1er janvier 2013</i> | 7 |
| <i>Tableau 2 : nombre de secteur par zone</i> | 11 |
| <i>Tableau 3 : origines des zones U</i> | 11 |
| <i>Tableau 4 : origines des zones AU</i> | 12 |
| <i>Tableau 5 : répartition des effectifs de secteurs AU en fonction du calendrier d'urbanisation</i> | 12 |
| <i>Tableau 6 : prélèvements de secteurs agricoles ou naturels pour la création de zones à urbaniser</i> | 14 |
| <i>Tableau 7 : origines des zones A</i> | 14 |
| <i>Tableau 8 : origines des zones N</i> | 15 |
| <i>Tableau 9 : suivi des zones ayant au moins un secteur NB dans leur périmètre d'origine</i> | 16 |
| <i>Tableau 10 : chiffres clés sur les surfaces actuelles des secteurs</i> | 17 |
| <i>Tableau 11 : répartition des différents types d'habitat en zone U</i> | 19 |
| <i>Tableau 12 : chiffres clés concernant les secteurs à vocation d'habitat (mixité fonctionnelle incluse)</i> | 20 |
| <i>Tableau 13 : Extrait du plan de zonage de la commune d'Elancourt (source : VisioPLU)</i> | 20 |
| <i>Tableau 14 : répartition des différentes vocations rencontrées en zone AU</i> | 22 |
| <i>Tableau 15 : pourcentage de représentation des différents types d'habitat en fonction des trois justifications principales</i> | 25 |
| <i>Tableau 16 : répartition des vocations de mixité fonctionnelle en fonction des trois justifications principales</i> | 26 |
| <i>Tableau 17 : descriptif des 14 articles du règlement des PLU</i> | 29 |
| <i>Tableau 18 : exemple de règles favorisant la mixité de l'habitat en zone U</i> | 35 |
| <i>Tableau 19 : chiffres clés concernant les superficies minimales réglementées</i> | 40 |
| <i>Tableau 20 : Vocations et effectifs des secteurs dont le COS a été supprimé en raison d'une « combinaison des autres règles suffisante »</i> | 44 |
| <i>Tableau 21 : Tableau présentant les chiffres concernant les règles de densité réglementées, toutes zones confondues</i> | 46 |
| <i>Tableau 22 : Tableau présentant les chiffres concernant les règles de densité réglementées, zones U uniquement</i> | 46 |
| <i>Tableau 23 : densités rencontrées dans les différents secteurs à vocation d'habitat</i> | 48 |

Résumé long

Avec ses 11,8 millions d'habitants (chiffres de 2010), l'Ile-de-France est la première région de France en termes de population. Il s'agit d'un territoire marqué par de forts enjeux urbanistiques. Les pressions démographique et foncière y sont extrêmement importantes, notamment en raison de l'attractivité de Paris. Les zones urbanisables ont continuellement été repoussées un peu plus loin vers les communes périurbaines, afin de répondre à la demande en logements qui ne faiblit pas. D'une part, les communes d'Ile-de-France de plus de 1500 habitants doivent respecter un quota de logements sociaux par rapport à l'ensemble de leur parc de résidences principales, dont le taux a été rehaussé de 20% à 25% depuis la loi du 18 janvier 2013, dite loi Duflot. D'autre part, le prochain SDRIF, dont une entrée en vigueur est attendue pour 2014, prévoit la construction de 70000 nouveaux logements par an. Par conséquent, les communes se doivent de trouver des solutions pour répondre aux besoins, mais également pour tenir compte des objectifs chiffrés par la loi et les documents supra-communaux, à la tête desquels figure le SDRIF, document clé en Ile-de-France car valant SCOT.

Néanmoins, des outils législatifs et réglementaires ont été mis en place pour permettre aux maires ou EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme de disposer de solutions adaptées pour garantir un certain équilibre face à l'inévitable urbanisation des territoires. De nouveaux modèles de développement ont vu le jour, dont le fer de lance est porté par la **loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU**, complétée par la suite par la **loi du 12 juillet 2010 ou loi Grenelle II**. Ces lois ont contribué et contribuent encore à développer une autre vision du développement urbain, dont celui de la ville sur la ville, autrement dit de densification sur l'existant.

Mais pour augmenter les capacités d'accueil au sein de leur commune, les décideurs disposent de divers outils. Il y a bien sûr la densification de l'existant par l'exploitation des opportunités foncières encore présentes en zones urbaines. Néanmoins, cela ne peut pas suffire ni répondre à l'ensemble des besoins. Aussi trouve-t-on également d'autres solutions telles que la création de zones ouvertes à l'urbanisation, l'annexion de zones d'urbanisation diffuses ou encore la redéfinition des zones naturelles ou agricoles dans le but d'aménager ponctuellement des marges de manœuvre afin de répondre aux besoins des exploitants ou personnes résidant dans ces zones. Toutes ces solutions ne se valent pas, et certaines posent les questions de la consommation d'espaces naturels et agricoles et du mitage. Aussi, les trajectoires privilégiées par les communes en matière de planification urbaine sont encore mal connues.

Afin de mettre l'accent sur une approche dynamique de ces évolutions, l'étude réalisée porte sur l'analyse des documents d'urbanisme, et en particulier sur le volet justificatif des rapports de présentation, rédigé au moment de l'élaboration ou de la révision des POS/PLU. Les communes y exposent leurs **justifications sur les choix de délimitation de zones** ainsi que **sur les règles applicables dans le règlement**. Aussi, cette partie se révèle représentative des stratégies adoptées par les communes en matière d'urbanisation de leur territoire, car il ne leur suffit pas de se contenter d'énoncer les règles retenues par secteurs, mais d'y apporter les motivations qui ont présidé au choix réalisé.

Un échantillon de 100 PLU a été sélectionné de manière à couvrir une période récente, comprise entre 2007 et 2012, le tout dans deux départements franciliens (Yvelines et Seine-et-Marne).

L'un des résultats mis en évidence montre que l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels et agricoles fait encore partie des constantes dont il faut tenir compte dans les stratégies de planification urbaine adoptées par les communes. La part d'espaces artificialisés doit être surveillée, mais c'est surtout la façon dont l'urbanisation progresse qui pose problème. En effet, dans des territoires encore ruraux, les multiples noyaux urbanisés sont séparés entre eux par de larges espaces naturels, créant une urbanisation discontinue. C'est donc un problème d'émiettement qui se pose : les espaces artificialisés sont dispersés en de nombreux points qui mitent les espaces.

Par ailleurs, près d'un quart des secteurs naturels visent à reconnaître exclusivement du bâti existant. Ces secteurs présentent une superficie relativement limitée, généralement de l'ordre de quelques hectares, et contribuent à conforter le phénomène de pastillage.

L'étude nous a également permis de comprendre de quelle manière les anciennes zones d'habitat diffus NB avaient été reclassées dans les nouveaux PLU. Ces zones présentent un intérêt pour les collectivités qui peuvent y voir des opportunités foncières. D'ailleurs, près de 80% des secteurs NB ont été intégrés à des zones urbaines et à urbaniser, témoignant de leur potentiel.

Enfin, nous avons pu constater que la densification n'est finalement pas un argument prédominant dans les choix opérés. Dans les secteurs déjà urbanisés (zones U des PLU), les communes lui préfèrent la conservation de la morphologie urbaine actuelle, ne ménageant finalement que de faibles marges d'évolutions au cœur du bâti existant. Les objectifs clairement exprimés visant à favoriser la densification du tissu urbain déjà constitué restent encore limités. Le tout consiste à savoir s'il s'agit d'une difficulté technique liée à la mise en place de dispositifs aptes à densifier correctement et efficacement, ou si les communes préfèrent simplement rester prudentes face à des idées de développement somme toute encore récentes. Dans tous les cas, il semble que pour le moment, il y ait encore un écart entre les prescriptions fixées par l'Etat et la réalité des décisions communales en matière de stratégie urbaine.

Ainsi, cette étude a permis d'éclaircir un certain nombre de points vis-à-vis des stratégies de planification urbaine adoptées par les communes et de mieux en comprendre les mécanismes. Mais elle ouvre également vers d'autres perspectives qui permettraient de prendre en compte des données externes telles que des données INSEE sur la population ou des bases d'informations géographiques comme Corine Land Cover. Ces données permettraient d'apporter des compléments d'informations quant à la corrélation entre les stratégies de planification observées et le contexte socio-économique du territoire. L'INRA va donc poursuivre le travail amorcé dans le cadre de cette étude pour aborder ces autres aspects, permettant de mieux cerner le profil des territoires.

Résumé

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, la définition de zonages est un instrument clé par lequel les conseils municipaux appliquent leur stratégie d'aménagement. Les trajectoires suivies par les communes en matière de zonages sont cependant mal connues.

Diverses possibilités s'offrent aux décideurs pour augmenter les capacités d'accueil au sein de leur commune : création de zones ouvertes à l'urbanisation, annexion de zones d'urbanisation diffuses, redéfinition des zones naturelles ou agricoles dans le but d'aménager ponctuellement des marges de manœuvre afin de répondre aux besoins des exploitants ou personnes résidant dans ces zones, ou encore densification de l'existant par l'exploitation des opportunités foncières encore présentes en zones urbaines.

Afin de mettre l'accent sur une approche dynamique de ces évolutions, l'étude réalisée porte sur l'analyse des documents d'urbanisme, et en particulier sur le volet justificatif des rapports de présentation, rédigé au moment de l'élaboration ou de la révision des POS/PLU. Un échantillon a été sélectionné de manière à couvrir une période récente, comprise entre 2007 et 2012, le tout dans deux départements franciliens (Yvelines et Seine-et-Marne).

Mots-clés : urbanisme, urbanisation, planification, PLU, zonages, règlement, stratégies, consommation, espaces, collectivités, Ile-de-France, Yvelines, Seine-et-Marne.

Summary

Within the framework of the elaboration of town planning documents, zoning is a major tool for town councils in order to set up their urban development strategy. But the trajectories followed by municipalities regarding zoning are still not well understood.

There are several possibilities for decision makers to increase the accommodation facilities of a municipality: creation of zones opened to the urbanization, annexation of zones of diffuse urbanization, redefinition of natural and agricultural zones in order to respond to the need of farmers and other people who live there, or even densification of the built existing by the exploitation of land opportunities still available in urban zones.

To adopt a dynamic approach on these evolutions, the research achieved consist of the analysis of town planning documents, and specifically on the supporting chapter of presentation reports, redacted at the moment of elaboration or revision of POS/PLU. A sample was selected in order to study a recent period, between 2007 and 2012, in two departments of Ile-de-France (Yvelines and Seine-et-Marne).

Key words : town planning, urbanization, planning, PLU, zoning, rules, strategies, consumption, spaces, municipalities, Ile-de-France, Yvelines, Seine-et-Marne.