

Évolution de l'urbanisme en France depuis les années 60

- **L'urbanisme est d'abord opérationnel** : Du fait de la nécessité de poursuivre la **construction de nombreux logements**, les zones à urbaniser en priorité (**ZUP**) sont créées **en 1958**, et permettent la **construction des grands ensembles** (esprit charte d'Athènes)
- « **Les clefs de l'urbanisme** sont dans les quatre fonctions : **habiter, travailler, se récréer (dans les heures libres), circuler.** »
- **Ces quatre fonctions sont déclinées selon une logique de zonage** : les villes évoluent avec des **zones spécialisées**, vouées au logement, au travail, à la consommation.
« Adaptation de la ville à l'automobile »
Evolution contraire à la ville traditionnelle, avec sa mixité d'activités et d'usagers.
=> dégradation des centres villes, détérioration des liens sociaux

« Modernisme triomphant »

- La Loi d'orientation foncière (**LOF**) de **1967** établit les documents de planification urbaine :
 - schémas directeurs - au niveau de l'agglomération
 - **Plans d'occupation des sols (POS)** établi par les services de l'Etat au niveau de la commune
le POS définit de façon précise le droit des sols applicable à chaque terrain

Approche autoritaire, vision sectorielle des problématiques et des fonctions

Pas d'expression d'un projet urbain

« Un Avant et un après » la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 2000 **Du Plan d'occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme**

Les lois de décentralisation de 1983 transfèrent aux communes le droit de l'urbanisme – Elles élaborent leur POS : ce transfert n'empêche pas :

- **Étalement de l'urbanisation (en tâches d'huile « grâce » à l'automobile), mitage du rural et dégradation des espaces périurbains**
- **Allongement des déplacements**
- **Ségrégation sociale du fait des phénomènes de concentration (zonages)**
- **Dégradation de l'environnement**
- **Des politiques sectorielles qui peuvent se superposer sans cohérence**

Les PLU (Plan Locaux d'Urbanisme) sont créés par la loi du 30 décembre 2000, dite loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), rupture dans l'approche de l'urbanisme, qui met en avant la notion de projet urbain :

- **Exprimer un Projet d'Aménagement et de Développement Durable qui intègre l'ensemble des projets (zone de développement, entrée de ville, espaces publics, traitements paysagers,...)**
- **Rendre cohérentes les politiques sectorielles grâce au PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) du PLU – « planification intégrée »**
- **Lutter contre l'étalement urbain et la consommation abusive de l'espace**
- **Sortir de la logique de zonage (mixité sociale et d'activités)**
- **Hierarchiser les actes de planification avec des obligations de conformité ou de compatibilité entre documents**

Le PLU aujourd'hui

Fonctions principales et complexité

Le PLU a deux fonctions principales :

- Exprimer un **projet global d'urbanisme et d'aménagement** du territoire . Ce projet constitue l'expression de **choix stratégiques** intégrant les politiques publiques
- Définir la réglementation de l'usage du droit des sols

Une complexité à tous les niveaux :

Son élaboration (tant en matière de concertation, que de forme et de fond), ainsi que son évolution par le biais de procédures formalisés faussement simples, se heurtent à une complexité reconnue par l'ensemble des acteurs de l'urbanisme, des professionnels de la construction en passant par les urbanistes et les juristes (avocats et magistrats) qui œuvrent dans ce domaine.

Un PLU qui concentre l'ensemble des politiques publiques :

On dit en français qu'il s'agit d'un PLU « intégrateur » car la planification intégrée, née avec la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), voit son champ élargi avec les lois Grenelle (Grenelle I du 3 août 2009 et Grenelle II (ENE) du 12 juillet 2010).

Outre la traduction des choix réalisés du fait du projet global, y compris dans les domaines de l'environnement et de l'agriculture, l'écriture des PLU implique la prise en compte d'exigences de plus en plus fortes découlant de législations distinctes.

Une complexification du PLU issue des lois du Grenelle de l'environnement

Par la loi Grenelle I du 3 août 2009, le Grenelle de l'environnement a modifié l'article 110 du code de l'urbanisme, actualisant ainsi les **principes fondamentaux guidant l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme** :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.

Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, **les collectivités publiques harmonisent**, dans le respect réciproque de leur autonomie, **leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace**.

Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

Un PLU « intégrateur » des politiques publiques

La **planification intégrée**, née avec la loi SRU, voit son **champ élargi avec la loi Grenelle II** (ENE) du 12 juillet 2010 :

le nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme conforte la notion d'équilibre recherché et élargit davantage la diversité des fonctions assignées aux documents d'urbanisme.

En effet, Les SCOT et PLU doivent déterminer les conditions assurant :

-l'équilibre entre :

- Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé,
- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

-La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville,

-La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ; des capacités de construction pour les besoins d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature

Le PLU

Eléments constitutifs

Le PLU est composé :

- d'un rapport de présentation,
- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) portant sur l'aménagement (obligatoire pour les PLU), l'habitat, les transports et les déplacements (obligatoire pour les PLU intercommunaux),
- d'un règlement, et d'annexes, ainsi que, éventuellement, de plans de secteur (si PLU intercommunal),
- de documents graphiques, notamment la délimitation spatiale du champ d'application de la règle : c'est à dire la définition visuelle des différentes zones, mais aussi la détermination de secteurs (taille minimale de logements,...), et divers périmètres (par exemple ceux relatifs aux continuités écologiques, aux trames vertes et bleues, ou à l'obligation de permis de démolir).

Le PLU

Éléments constitutifs

Le rapport de présentation :

- Explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement en s'appuyant sur un diagnostic,
- Présente une analyse de l'état initial de l'environnement et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers,
- Justifie les objectifs du PADD en terme de modération de la consommation d'espace, au vu de l'analyse du diagnostic et au regard du SCOT le cas échéant,

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD):

Support d'un projet politique, le PADD définit le parti d'aménagement retenu au niveau du PLU, et des orientations générales sur :

- les politiques d'équipement, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation ou remise en bon état des continuités écologiques
- ainsi que l'habitat, les transports et déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs

Depuis les lois Grenelle, Le PADD fixe désormais explicitement des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

le PADD conditionne le contenu des autres documents composant le PLU, à travers l'obligation de cohérence, mais le PADD ne peut pas fonder un refus d'autorisation.

Le PLU

Eléments constitutifs

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :

Elles ne concernent que certains domaines précis : il s'agit de l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

« Coups de loupe » sur certaines parties du territoire communal où sont envisagées des actions spécifiques, les **OAP « Aménagements »** qui complètent le PADD, comprennent un contenu modulable, se référant éventuellement à un secteur géographique (schéma, plan avec principes d'évolution).

Une OAP peut porter sur les actions et opérations nécessaires à la mise en valeur de l'environnement, du paysage, des entrées de villes et du patrimoine, à la lutte contre l'insalubrité, au renouvellement urbain.

Un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, peut être indiqué.

Pour les PLU Intercommunaux seulement, sont obligatoires :

-des **OAP « habitat »** objectifs et principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, l'accessibilité, et tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH)

- des **OAP « transports et déplacements »** qui portent sur l'organisation du transport de personnes et marchandises, la circulation et le stationnement.

Lorsque l'EPCI est autorité compétente en transports urbains (AOTU), l'OAP « tient lieu » de PDU

Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme, mais dans un rapport de simple compatibilité (respect de l'esprit et non de la lettre)

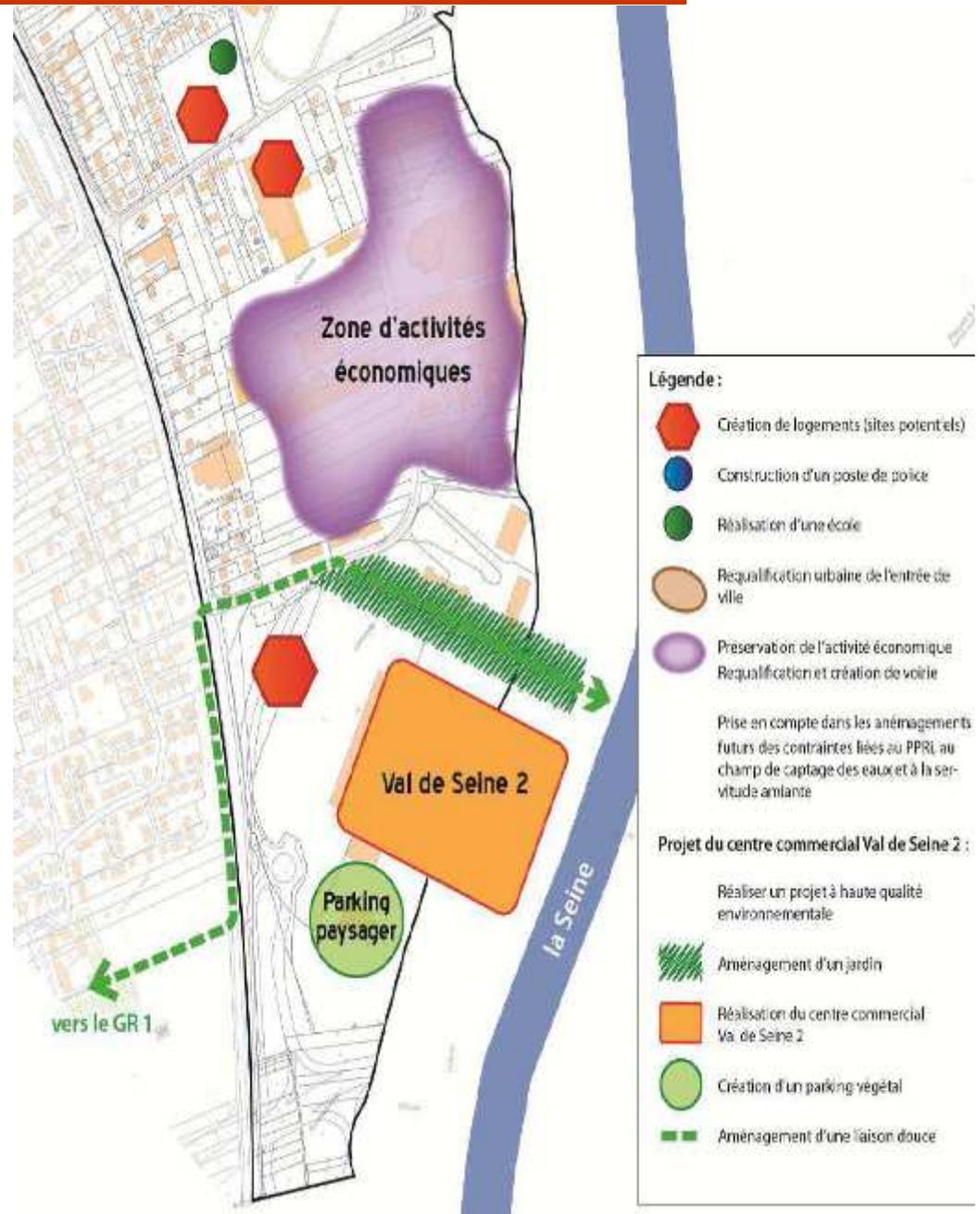
Le PLU - Eléments constitutifs – exemple OAP



Légende :

Réaménager et valoriser les espaces publics
Reconfigurer la forme urbaine

-  Création d'un parc urbain reconstituant l'axe historique de la perspective vers le château
-  Aménagement d'une place publique
-  Voirie de desserte du quartier par les extérieurs à créer
-  Création de points d'entrée dans le quartier et de liaisons avec le reste de la ville
-  Opération de résidentialisation et de réhabilitation en cours



Légende :

-  Création de logements (sites potentiels)
 -  Construction d'un poste de police
 -  Réalisation d'une école
 -  Requalification urbaine de l'entrée de ville
 -  Préservation de l'activité économique
Requalification et création de voirie
- Preise en compte dans les aménagements futurs des contraintes liées au PPRI au champ de captage des eaux et à la servitude amiante

Projet du centre commercial Val de Seine 2 :

-  Réaliser un projet à haute qualité environnementale
-  Aménagement d'un jardin
-  Réalisation du centre commercial Val de Seine 2
-  Création d'un parking végétal
-  Aménagement d'une liaison douce

Le PLU -Eléments constitutifs

Le Règlement :

Document essentiel du PLU, qui fixe concrètement les règles applicables à l'intérieur de chacune des zones délimitées dans les documents graphiques. Ces règles, qui peuvent être différenciées selon la destination des constructions avec des possibilités d'exception, sont limitativement fixées au nombre de 16 (voir diapositive suivante).

Une seule obligation : fixer des règles relatives à l'implantation des constructions

Les PLU doivent obligatoirement comporter des règles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques et par rapport aux limites séparatives

Le règlement ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable.

Limites du contenu prescriptif du règlement : nécessité d'une base législative pour restreindre le droit à construire . Seules des règles de fond relatives à l'occupation et l'utilisation du sol peuvent être édictées.

En complément du contenu du règlement : les dispositions du Règlement National d'Urbanisme relatives à la sécurité et à l'atteinte au paysage sont applicables même dans les communes dotées d'un PLU.

Par le passé, l'établissement du règlement a quelque fois été établi de façon standardisée, en présentant des formulations inadaptées au cas d'espèce, constituant ainsi des sources de contentieux.

Le PLU -Eléments constitutifs-trame possible du règlement

Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;
- 5° La superficie minimale des terrains constructibles, 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 ;
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;
- 9° L'emprise au sol des constructions ;
- 10° La hauteur maximale des constructions ;
- 11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger mentionnés au h de l'article R. 123-11 ;
- 12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement compatibles, lorsque le plan local d'urbanisme ne tient pas lieu de plan de déplacements urbains, avec les obligations définies par le schéma de cohérence territoriale en application des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 122-1-8 ;
- 13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;
- 14° Le coefficient d'occupation du sol défini par l'article R. 123-10 et, le cas échéant, dans les zones d'aménagement concerté, la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot.
- 15° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales ;
- 16° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Le PLU - Eléments constitutifs

Les documents graphiques :

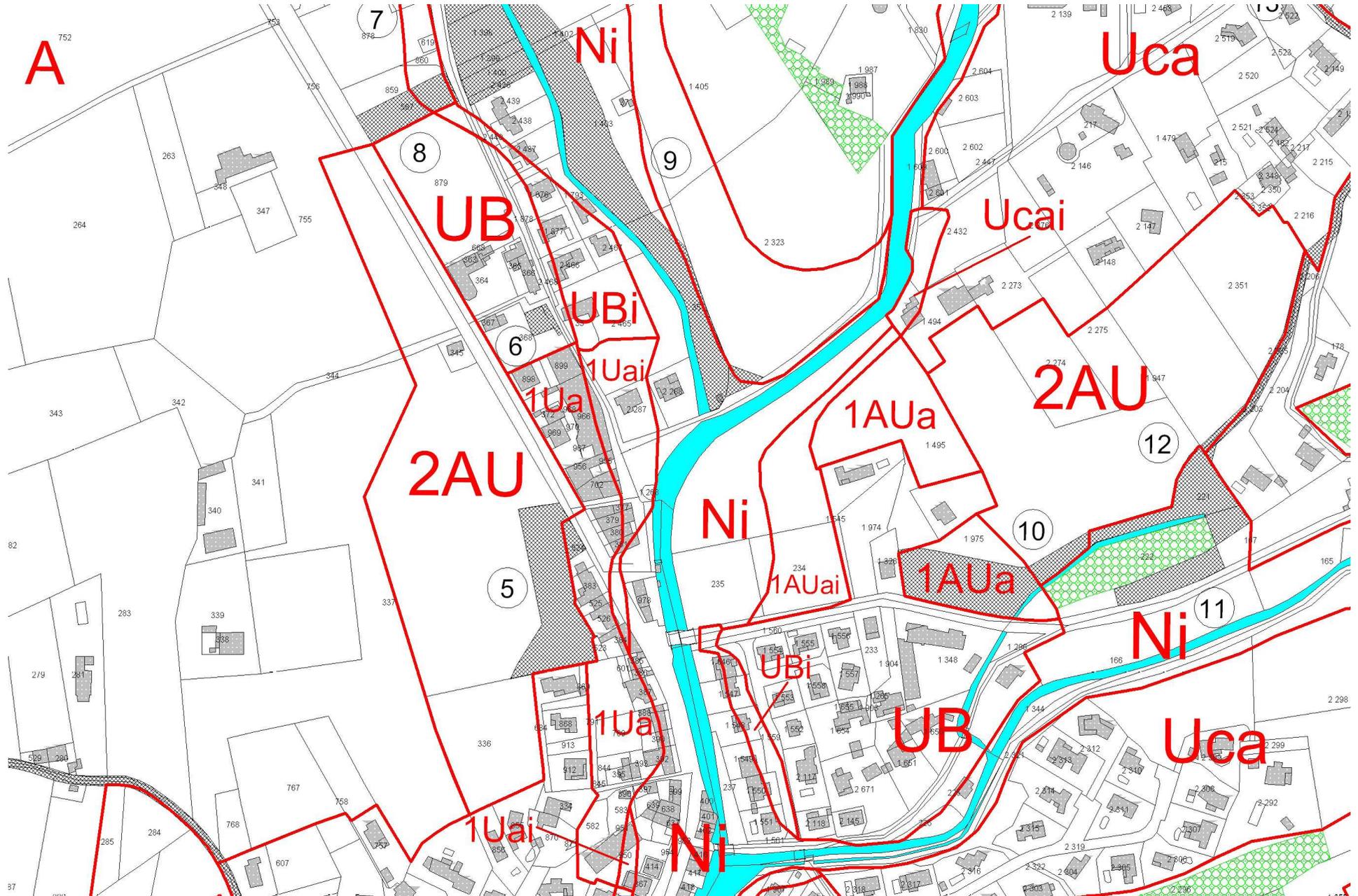
Le territoire est découpé en différentes zones (zonage) qui déterminent la constructibilité en fonction des parcelles concernées :

- zones U (zones urbaines) : sans spécificité. On peut y trouver de l'habitat, des activités économiques, touristiques, de loisirs. En principe, constructibles
- zones AU (à urbaniser) ex zones NA constituent des réserves foncières destinées à l'urbanisation.
- zones A (agricoles) : ont vocation à protéger les terres agricoles à potentiel agronomique, biologique ou économique. Constructibilité réduite
- zones N (naturelles) : zones à protéger en raison de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, paysages ou exploitation forestière. Constructibilité très réduite.

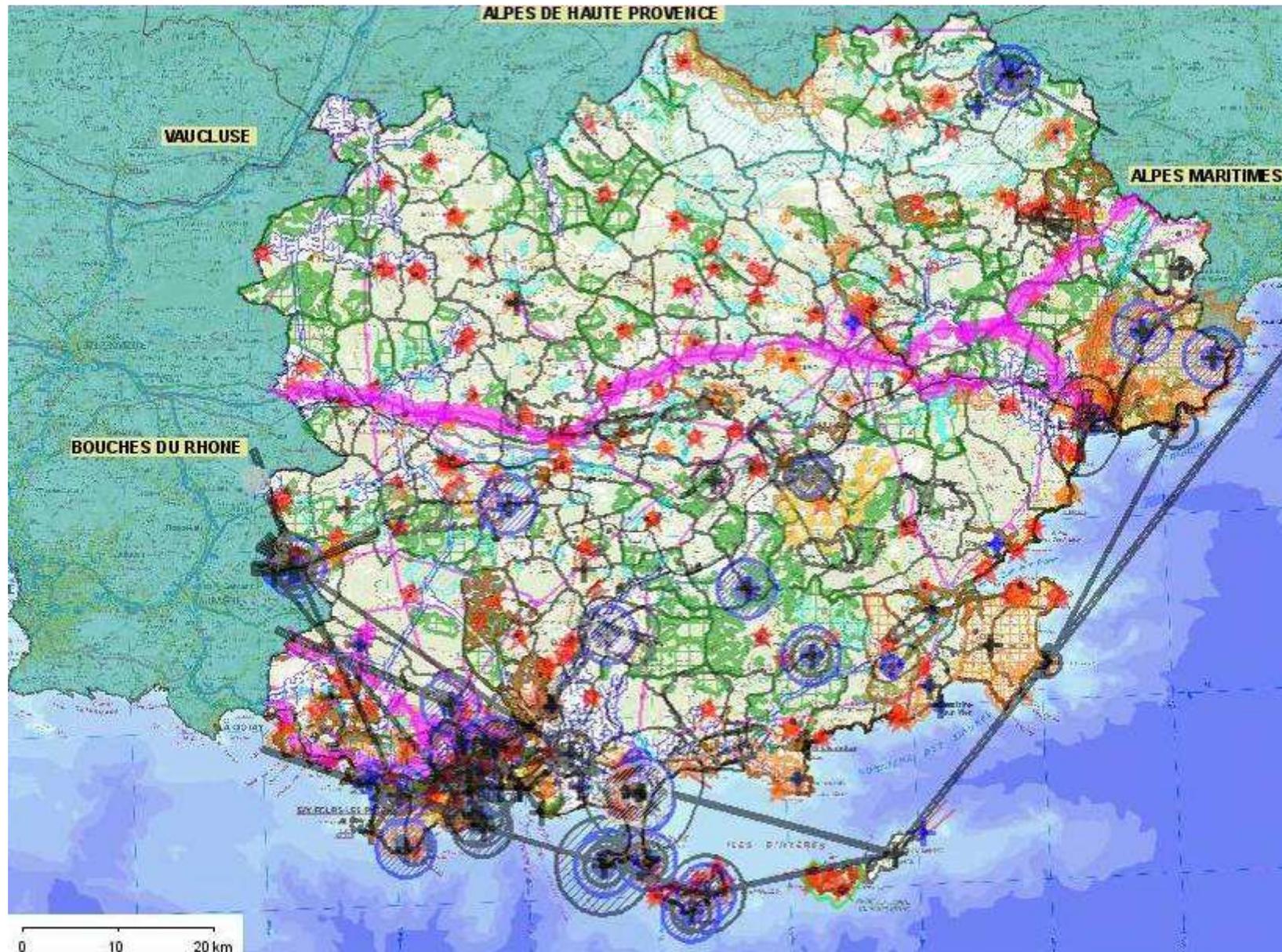
Des espaces particuliers :

- STECAL : secteurs en zones N ou A à constructibilité limitée sous condition
- EBC (Espaces boisés classés) : classement quasi discrétionnaire, même si l'espace n'est pas boisé.
- ER (emplacements réservés) : espaces portés au bénéfice d'un maître d'ouvrage public pour des voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général ou espaces verts. Droit de délaissement au profit du propriétaire par mise en demeure d'acquiescer adressée à la collectivité bénéficiaire.
- Liste des « Bâtiments remarquables à préserver », des « Bâtiments ou ensembles bâtis à valoriser », et des « Ensembles urbains et paysagers à préserver et à mettre en valeur »
- Secteurs / différents périmètres (inconstructibilité dans l'attente d'un projet d'aménagement global, taux imposés de logements sociaux, en zone N si transfert de COS, périmètre de raccordement aux réseaux de chaleur, ...)
- Les secteurs où la Taxe d'Aménagement est à un taux différent
- les Servitudes d'utilités publiques (fondement juridique autres législations)

Le PLU – exemple de zonage



Un aperçu des servitudes ...



Le PLU - Eléments constitutifs

exemple de listes de bâtiments remarquables et à préserver

1. Liste des « Bâtiments remarquables à préserver »

- L'Hôtel de Ville,
- L'Eglise,
- La dépendance de la Planchette,
- La Fondation Cognacq Jay,
- L'hospice Antonin Raynaud,
- Les anciennes Archives du Crédit foncier,
- L'Alliance des travailleurs,
- La Biscuiterie,
- etc...

2. Liste des « Bâtiments ou ensemble bâtis à valoriser »

- L'hôtel des postes,
- L'immeuble de rapport face à l'usine Louit Frères à l'angle de la rue Victor Hugo et Paul Vaillant-Couturier,
- La chocolaterie Meunier,
- La maison d'artiste au 9 rue Chaptal,
- La Villa Chaptal,
- etc...

Outre les bâtiments classés au répertoire des monuments historiques, le PLU identifie des bâtiments remarquables à préserver et des bâtiments ou ensemble bâtis à valoriser, conformément à l'article L.123-1-5, 7° du Code de l'urbanisme. Ces bâtiments ou ensembles bâtis figurent sur un document graphique du PLU.

Elaboration du PLU

Des étapes chronologiques structurantes

Une Appréciation des réalités & Des contraintes - Diagnostic de territoire - Etudes techniques :

- > cerner les besoins liés au développement démographique et économique,
- > confronter ces besoins aux problématiques de durabilité

A partir du diagnostic et des enjeux relevés, le PLU peut présenter un projet global d'urbanisme.

Ambition – Projet d'Aménagement et de Développement Durable :

Les stratégies retenues sont encadrées :

- par les normes supérieures d'abord, les lois littoral et montagne, et les grandes options du schéma de cohérence territoriale ;
- par l'obligation de cohérence avec le diagnostic et les enjeux, c'est à dire les besoins relevés sur le territoire.

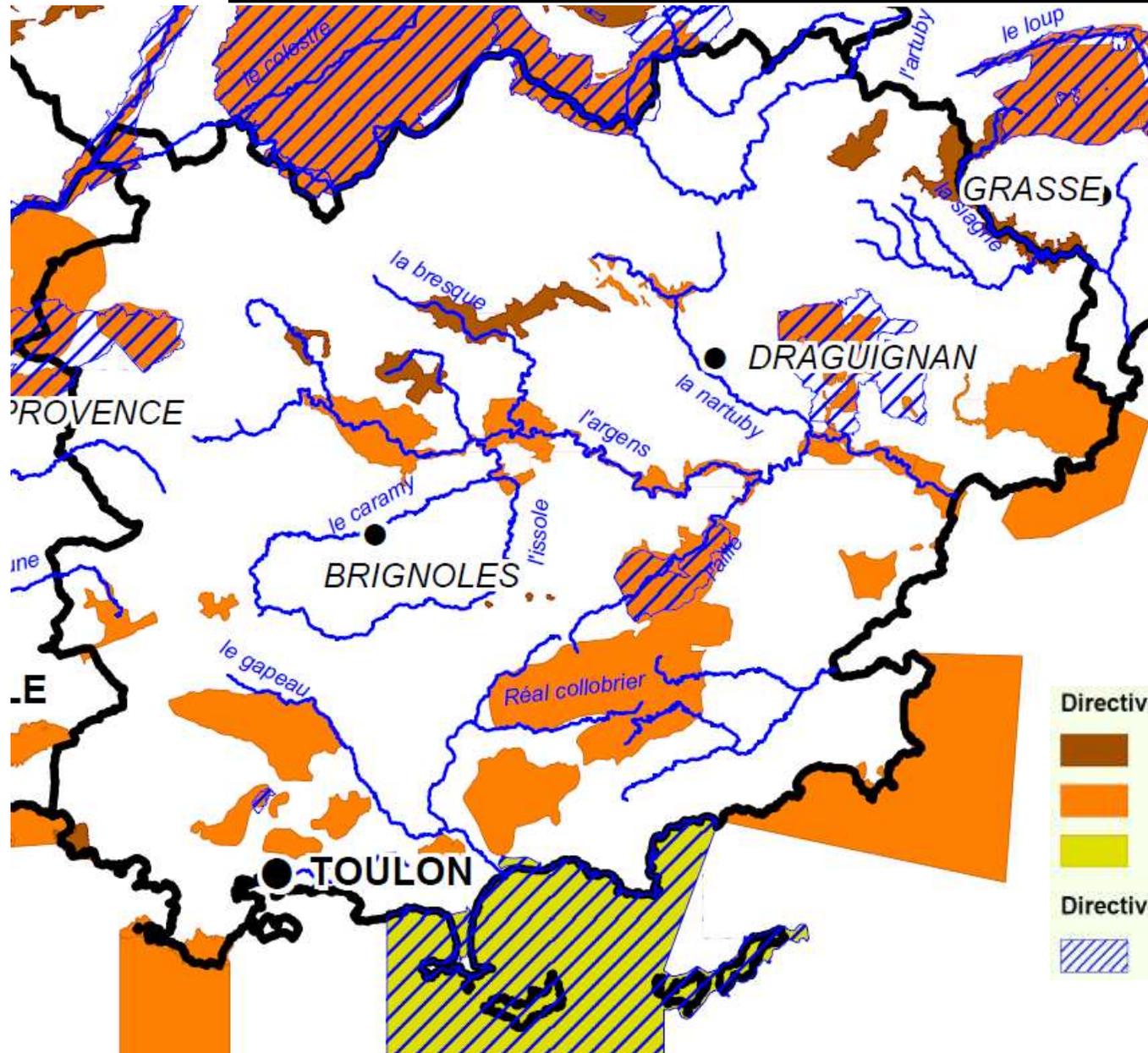
Evaluation environnementale éventuelle

Imposée si présence de tout ou partie d'un site natura 2000 (voir diapo suivante)

Concrétisation stratégique : les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Concrétisation détaillée : Zonage – Règlement – Annexes

Evaluation environnementale des PLU Imposée si présence de tout ou partie d'un site natura 2000

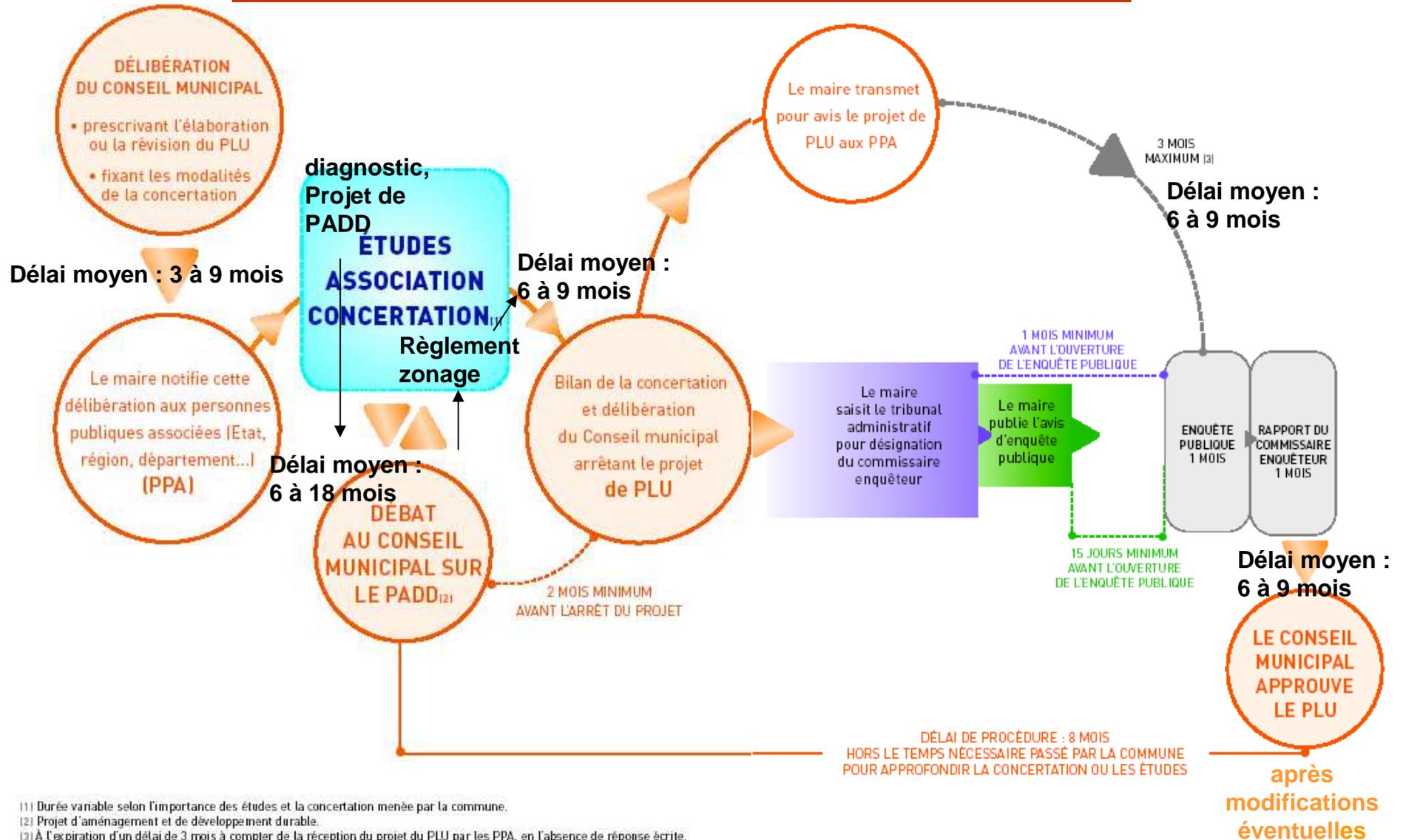


Le VAR est concerné par un certain nombre de sites Natura 2000.

En matière de PLU, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement est le préfet de département.

Directive "Habitats"	
	Zone Spéciale de Conservation (ZSC)
	Site d'Importance Communautaire (SIC)
	proposition de Site d'Importance Communautaire (pSIC)
Directive "Oiseaux"	
	Zone de Protection Spéciale (ZPS)

Elaboration du PLU - Les différentes étapes



(1) Durée variable selon l'importance des études et la concertation menée par la commune.

(2) Projet d'aménagement et de développement durable.

(3) À l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la réception du projet du PLU par les PPA, en l'absence de réponse écrite,

l'avis est considéré comme favorable.

Le délai moyen d'élaboration d'un PLU en France est supérieur à 3 ans.
Avec une large amplitude, allant de 18 mois à 10 ans (voire plus...)

Vers un PLU « intercommunal » - réalisé par l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)

Les acteurs de l'urbanisme s'accordent pour convenir que la bonne échelle de la planification en urbanisme doit dépasser celle de la commune* pour garantir des équilibres et complémentarités avec les espaces environnants. (exemple des zones d'activités à appréhender à l'échelle d'un bassin de vie)

La loi Grenelle II de 2010 a fait du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) le droit commun, mais sans imposer de transfert de compétence aux EPCI.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit le transfert de compétence à l'EPCI (intercommunalité), avec le principe d'une co-construction .

Toutefois, les maires sont encore très attachés à cette compétence, et il n'est pas certain que le transfert de la compétence en matière d'urbanisme se concrétise rapidement.

* *Près de 36 700 communes en France.*

« Maelstrom normatif » - De la complexité d'élaboration des PLU

Illustration de la complexification d'élaboration des PLU du fait notamment des lois Grenelle.

Le **PLU doit être compatible** avec les dispositions du **SCOT** (Schéma de Cohérence Territorial)*, du **schéma de secteur**, du **SMVM** (Schéma de Mise en valeur de la Mer) et de la **charte du PNR** (Parc Naturel Régional) ou du **parc national**, ainsi qu'avec les orientations et les objectifs du **SDAGE** (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) des **SAGE** (schémas d'aménagement et de gestion des eaux), des **PGRI** (Plan de Gestion des Risques d'Inondation).

compatibilité = obligation de non-contrariété

Le PLU prend en compte les **SRCE** (schémas régionaux de cohérence écologique) et les **PCET** (Plans Climat Energie Territoriaux) .

prise en compte = non contrariété sauf dérogations justifiées

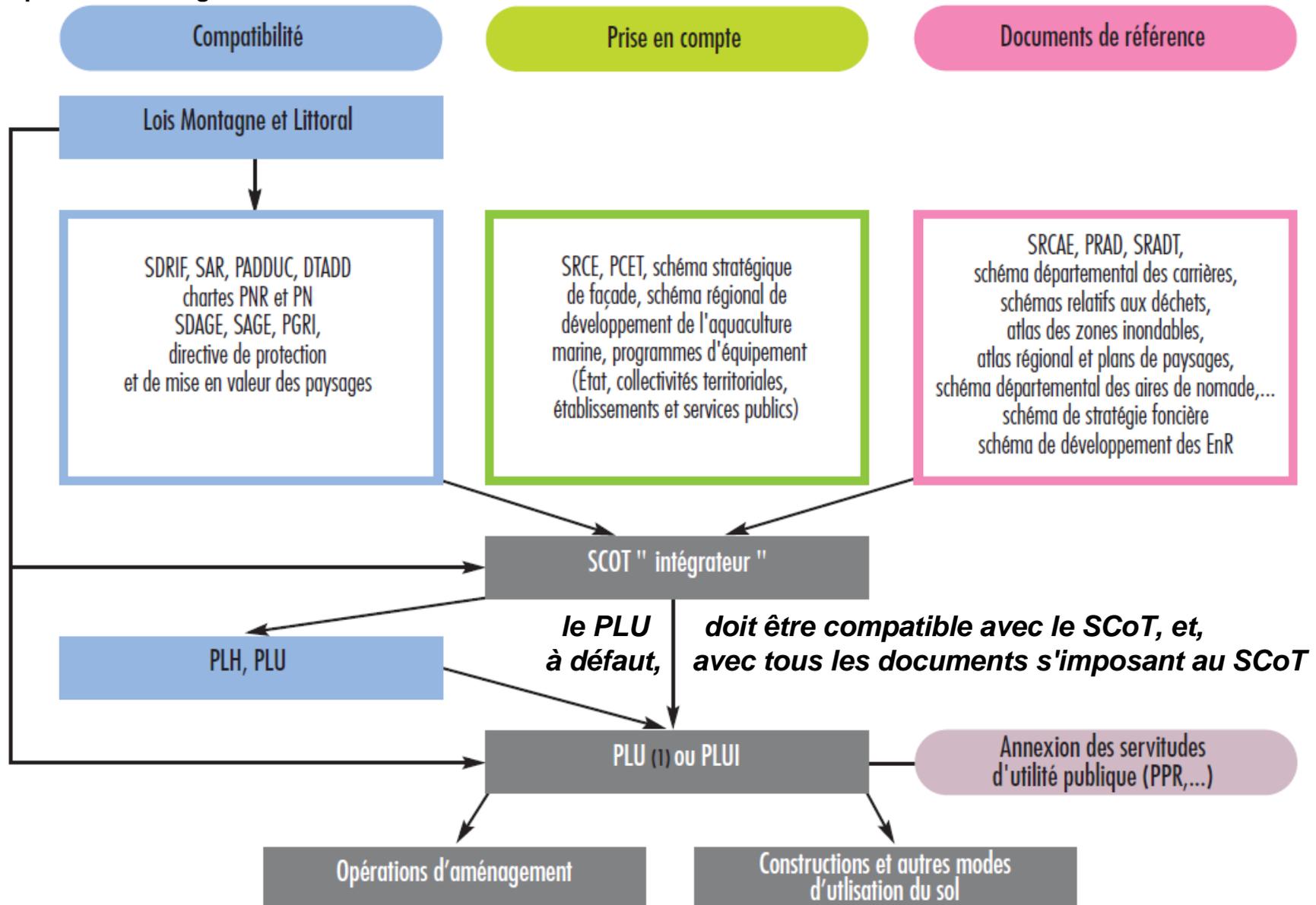
Les périmètres de développement prioritaire des réseaux de chaleur ou de froid **doivent être compatibles** avec les documents d'urbanisme en vigueur.

**le PLU doit être compatible avec le SCoT, et, à défaut, avec tous les documents s'imposant au SCoT.*

« Maelstrom normatif » - De la complexité d'élaboration des PLU

compatibilité = obligation de non-contrariété

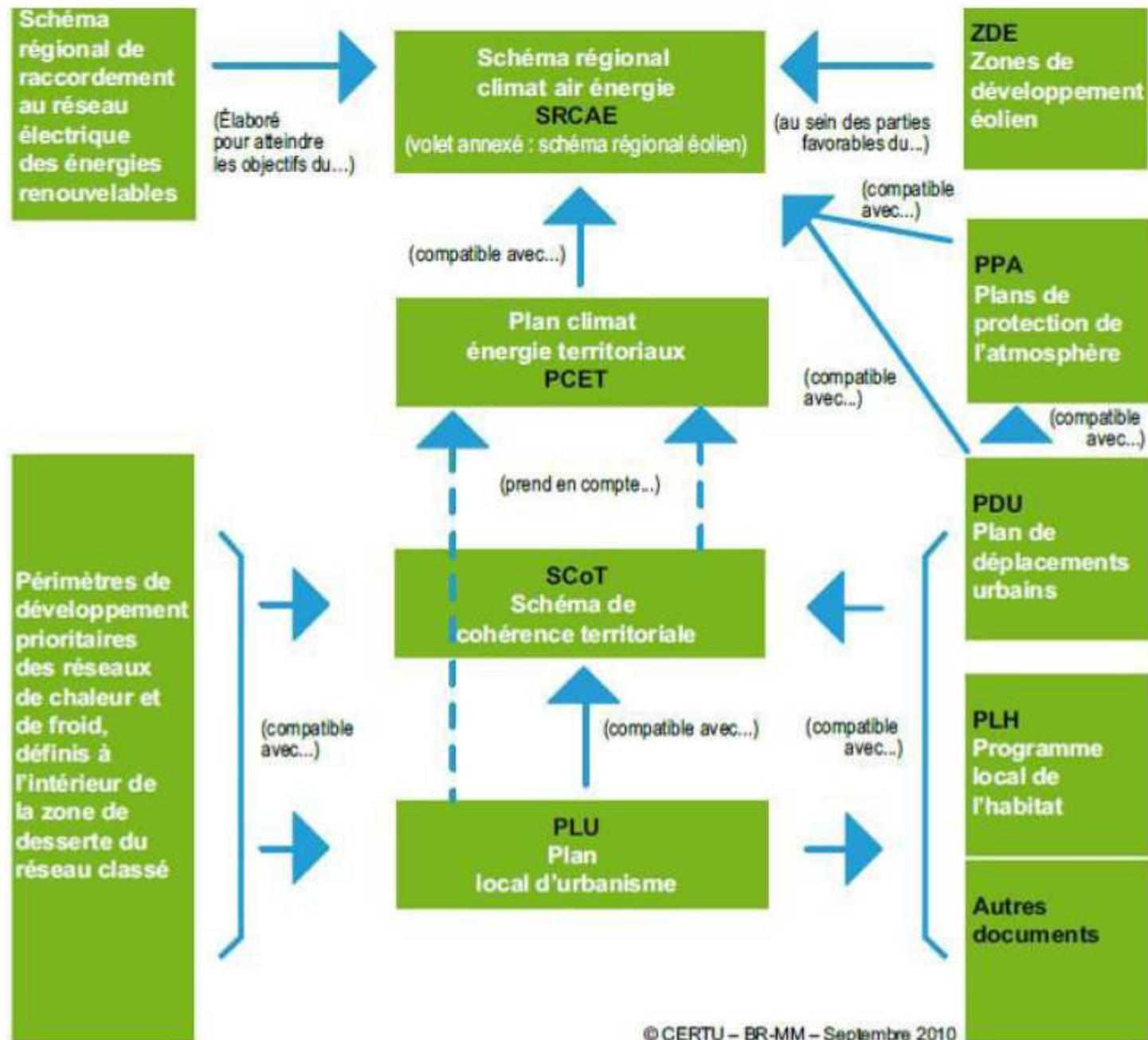
prise en compte = non contrariété sauf dérogations justifiées



(1) Le PLU intercommunal tient lieu de PLH et de PDU

→ Lien juridique (conformité, compatibilité ou prise en compte)

Exemple de complexité : thématique « climat – Air – Energie »

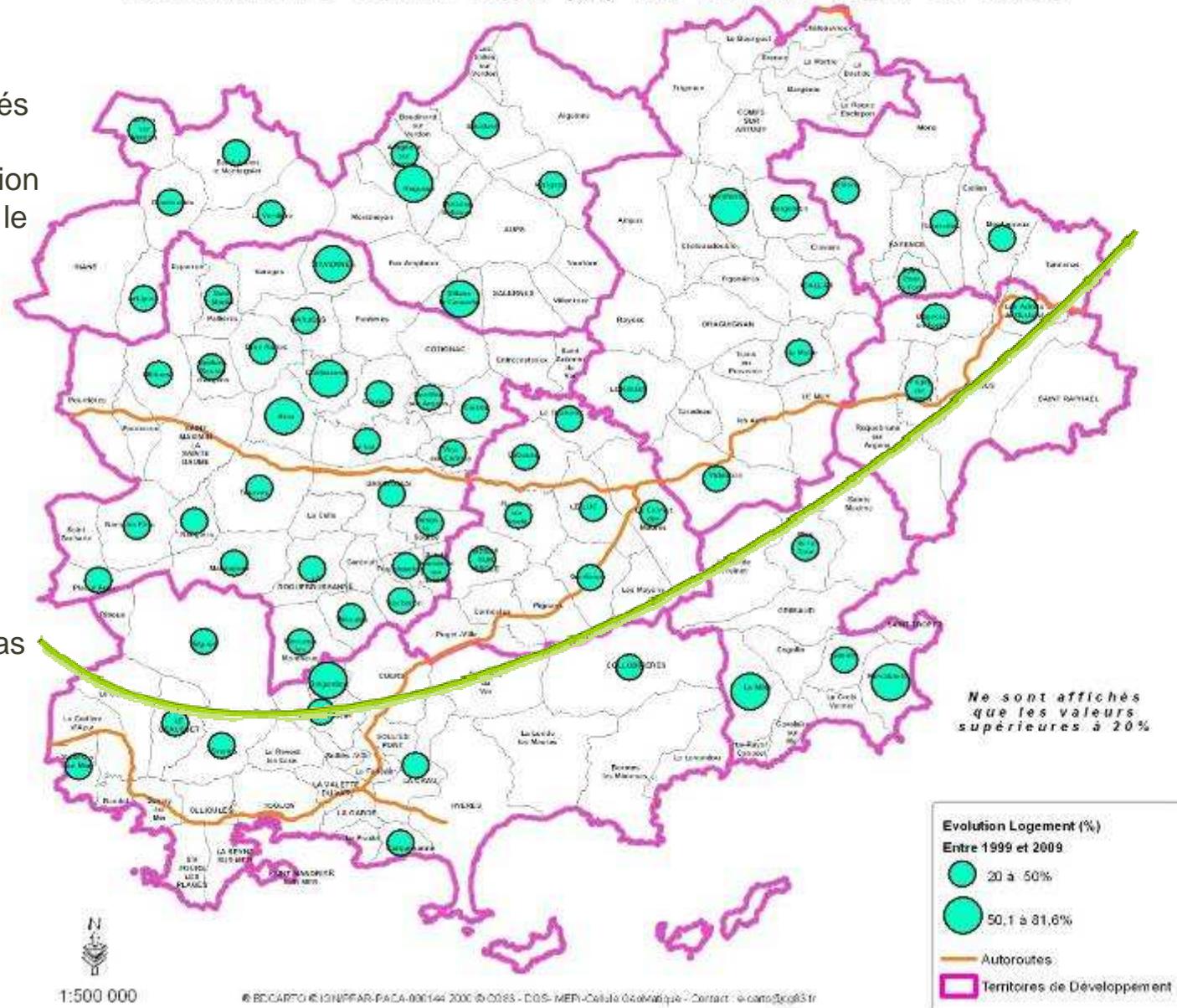


Le VAR : Une dynamique de construction de logements reportée sur le Haut-Pays hors des pôles urbains historiques

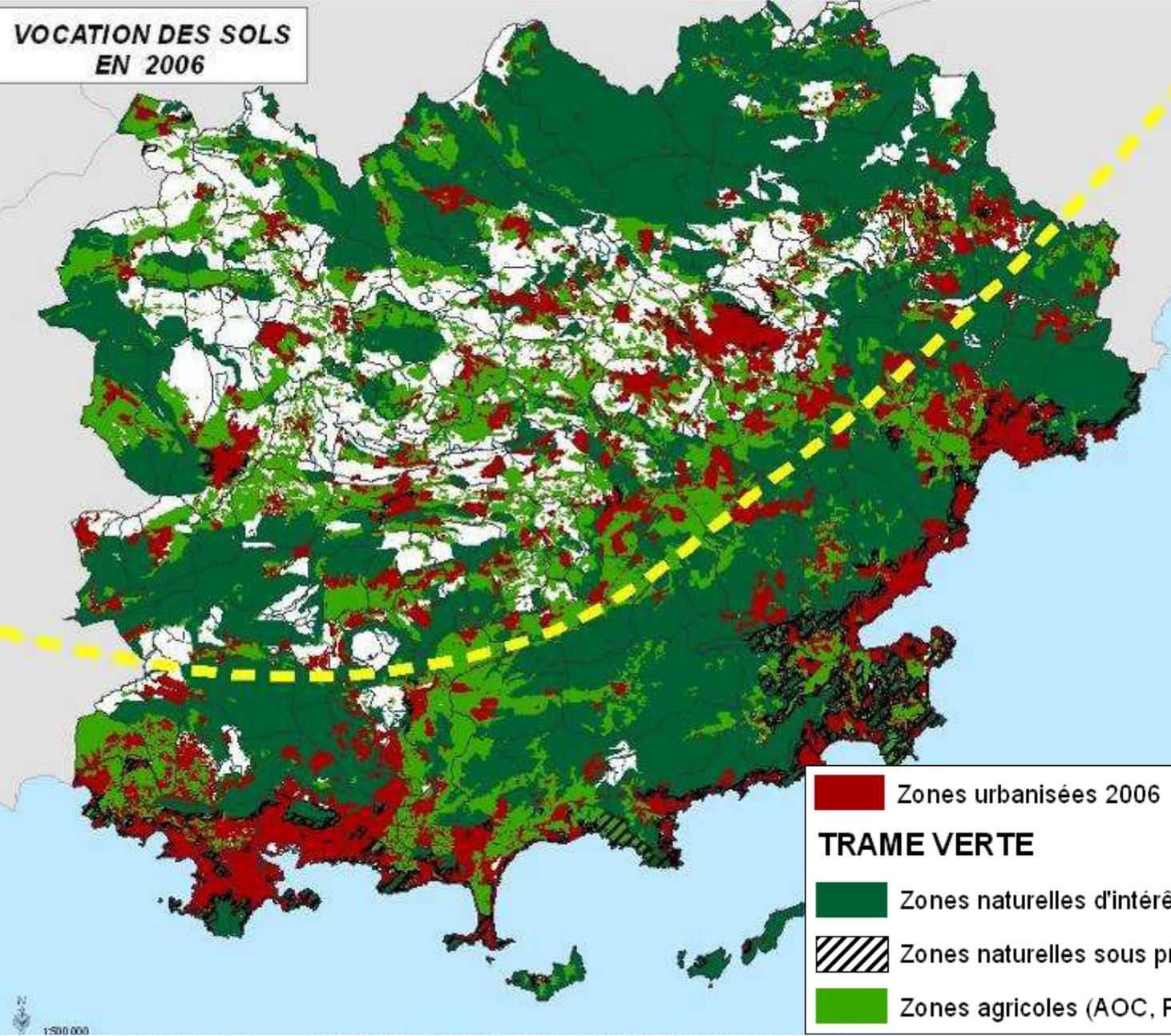
LOGEMENTS VARIATION (%) EN ENTRE 1999 ET 2009

Entre 1999 et 2009 le nombre de logements créés met en évidence un phénomène de rurbanisation dans le Centre, l'Ouest et le Haut-Var où 7 logements sur 10 sont individuels (INSEE). Ce processus dénature la trame villageoise caractéristique de ces territoires.

Si d'autres modèles de développement ne sont pas impulsés, la **tendance démographique à la hausse** accentuera le phénomène.



Un étalement urbain susceptible de se poursuivre sur les espaces intérieurs à faible intérêt naturel



Répondre aux besoins d'urbanisation « au fil de l'eau » conduit à :

- Poursuivre l'étalement urbain en **consommant les espaces à faible intérêt** (blanc) principalement situés dans l'arrière pays

ET

- **Sacrifier les espaces naturels et agricoles** (vert) situés en proximité des villes et des axes routiers



Pour éviter cela, il faut **Repenser nos modèles de développement** et les traduire dans les documents d'urbanisme SCOT et PLU.

C'est la première grande difficulté rencontrée dans l'élaboration d'un PLU