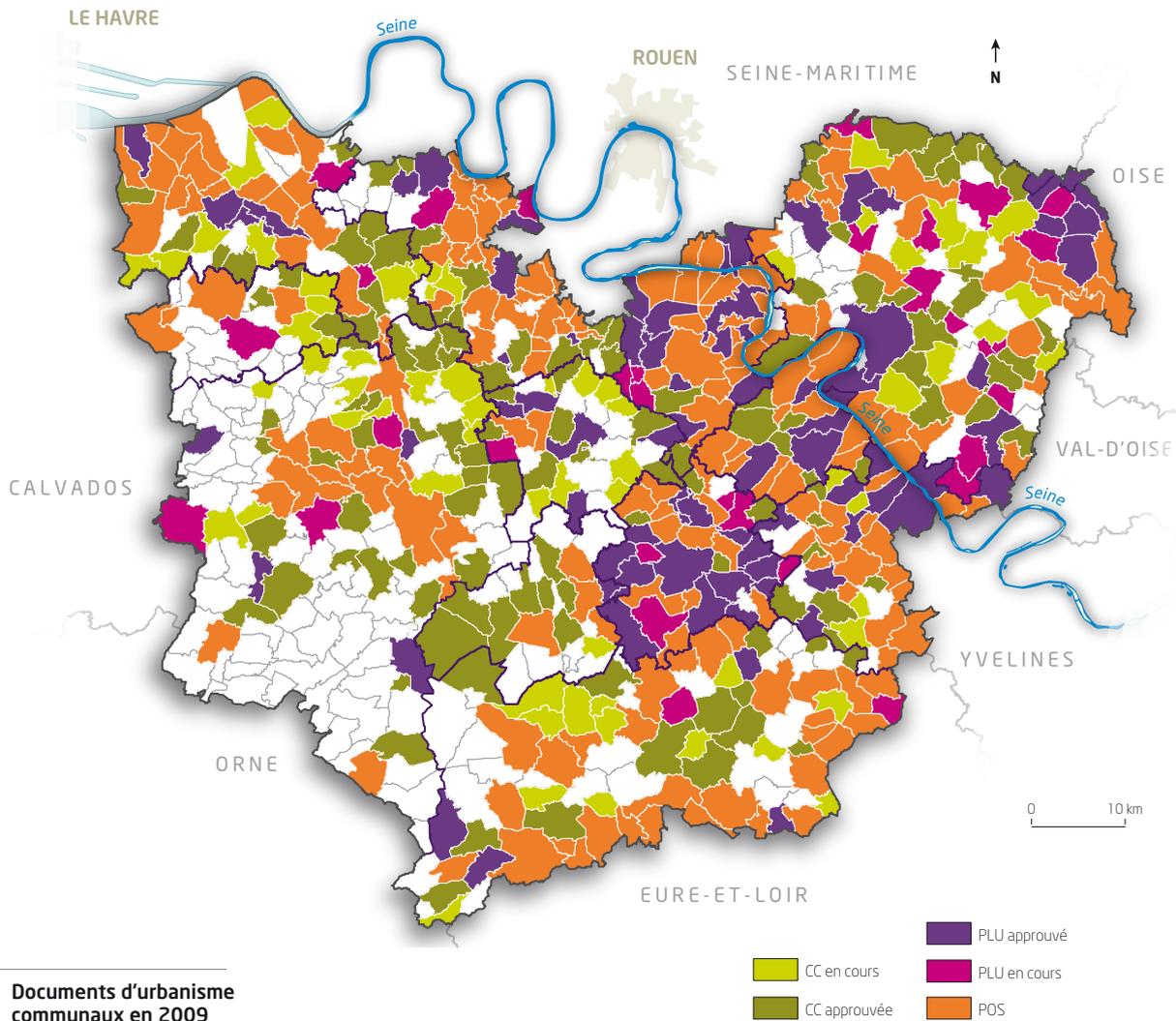


Une planification adaptée et nécessaire



Documents d'urbanisme communaux en 2009

DDE 27.

1 La planification à poursuivre et à adapter

En 2009, 72 % des communes du département de l'Eure étaient dotées d'un document d'urbanisme approuvé ou en cours (carte communale, POS ou PLU), contre 67,6 % en France. Ce taux flatteur cache cependant certaines insuffisances pour contrer l'étalement urbain.

Sur les 675 communes du département, 27 % ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme et sont soumises au régime de droit commun qu'est le Règlement National d'Urbanisme (RNU), 29 % sont dotées ou vont être dotées d'une carte communale, 27 % sont dotées d'un POS et 16 % sont dotées d'un PLU. Le département étant plutôt bien doté en documents d'urbanisme, on pourrait croire que l'aménagement de l'espace y est plutôt maîtrisé. Pour autant, ces outils sont soit inadaptés, soit mal utilisés au regard du problème de la périurbanisation.

Cartes communales (CC)

La carte communale permet à une commune de réfléchir à une délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne le sont pas. La carte communale est parfaitement adaptée aux territoires ruraux ou petites communes où la pression foncière est peu présente. Ce n'est pas le cas de la plupart des communes de l'Eure. Ainsi, une commune soumise à la périurbanisation peut se retrouver du jour au lendemain avec un excédent de population (du fait d'un permis groupé ou d'aménager) sans avoir les capacités de les accueillir par manque d'équipements, ou *a contrario*, autoriser une seule construction sur une vaste parcelle, gageant ainsi ses capacités de développement. La carte communale ne permet pas de maîtriser le volume ou la nature des constructions admises sur les secteurs constructibles, ce qui est problématique dans le contexte de périurbanisation.

Plans d'Occupation des Sols (POS)

Le Plan d'Occupation des Sols (POS) permettait de définir l'aménagement de sa commune. Il définissait avec précision les droits attachés à chaque parcelle, notamment celui de construire. Toutefois, le POS était un document issu de la loi d'orientation foncière de 1965. Il avait vocation à qualifier les espaces à urbaniser dans une logique de croissance. Il organisait en quelque sorte l'étalement de la ville en définissant des zones d'habitats, d'activités, et d'équipements. L'urbanisation s'agrandit et s'étale, mais de façon organisée et sectorisée.

À titre d'exemple, beaucoup de communes du département possèdent un POS avec un règlement qui impose une surface minimale pour construire. Dans ce cas, on favorise l'étalement dans des zones agricoles ou naturelles faiblement équipées. Ce type de règlement pouvait également s'appliquer dans les zones urbanisées des POS et limiter la construction d'habitat collectif qui mobilise moins de surface au sol. C'est pourquoi le législateur a supprimé les POS pour faire face aux nouveaux enjeux.

Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)

Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été créé par la loi sur la Solidarité et le Renouveau Urbain (SRU) en 2000. Il a pour but d'élaborer un projet global sur l'ensemble de la commune en fixant des orientations à moyen et à long termes. Le PLU, contrairement au POS contient un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), véritable socle de la politique d'aménagement de la commune. La seconde différence entre POS et PLU est que ce dernier, dans son règlement, ne fixe pas de prescription particulière en terme de superficie de terrains. C'est la notion de projet qui est privilégiée. Dans cet esprit, le projet communal pourra être de limiter l'étalement de l'urbanisation sur son territoire, et à l'issue, appliquer les réglementations adaptées avec des surfaces autorisées appropriées.

Les pouvoirs publics, dont l'État, encouragent l'élabo-ration de PLU dans l'Eure car ce sont des outils parti-culièrement adaptés aux problèmes de nos territoires. Il est possible d'obtenir des subventions et depuis peu, l'État propose un accompagnement financier et technique pour leur numérisation. Pour des commu-nes qui n'auraient pas les moyens de se payer un PLU, il est possible de réaliser des PLU Intercommunaux (PLUi). L'intérêt est double : avoir une vision partagée d'un territoire et diminuer les coûts pour la commune. Le PLUi, encouragé par le Grenelle de l'Environnement, est un outil particulièrement bien adapté aux territoires ruraux de l'Eure soumis à la périurbanisation et il serait faux de croire que seules les communes les plus impor-tantes de l'Eure peuvent et doivent se doter d'un PLU.

2 Le PLU : un outil efficace mais sous conditions

Le règlement d'un PLU est applicable à chaque zone : urbaine, à urbaniser, agricole et naturelle. Pour cha-cune des zones, des dispositions spécifiques appli-cables sont énoncées en quatorze articles dont deux seulement sont obligatoires (implantation par rapport aux voies et aux propriétés). Pour lut-ter contre l'étalement urbain, certains d'entre eux présentent un caractère sensible : l'article 5 relatif à la superficie minimale des terrains, l'article 9 rela-tif à l'emprise au sol des constructions, l'article 10 relatif aux hauteurs maximales des constructions et enfin, l'article 14 relatif au coefficient d'occu-pation du sol.

L'article 5, relatif aux superficies minimales des terrains

La justification d'une règle de superficie minimale doit s'inscrire dans les finalités limitativement énu-mérées par l'article L. 123-1, 12^e alinéa du Code de l'urbanisme, pouvant d'ailleurs se cumuler : prendre en compte les contraintes techniques relatives à la

réalisation d'un dispositif d'assainissement non col-lectif, préserver l'urbanisation traditionnelle, préser-ver l'intérêt paysager de la zone.

L'obligation d'un assainissement non collectif est souvent un prétexte à l'édiction d'une superficie mi-nimale à bâtir de 1 500 m² à 2 000 m². Cette condi-tion doit rester une exception. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 prévoit que ces installations soient contrôlées et réhabilitées au 1^{er} janvier 2013. À cette date, tout vendeur de biens devra être en mesure de justi-fier du bon fonctionnement de son installation. Le problème est que pour des raisons techniques ou financières, ces garanties sont souvent loin d'être assurées. Par ailleurs, un PLU ou un POS, en luttant contre l'habitat dispersé, devrait normalement limi-ter ce type d'assainissement.

Enfin, imposer une superficie minimale de terrain, même de 1 000 m², peut être déjà trop. Certains mé-nages se satisfont de parcelles de moindre surface, car ils pensent, entre autres, à leur entretien.

L'article 9, relatif à l'emprise au sol

Les règles d'emprise au sol ont pour finalité de définir la consommation de terrain par la construc-tion. Dans ce cas, elles doivent répondre à un ob-jectif d'urbanisme précis, tel que la volonté de faire construire en hauteur, d'aérer le tissu urbain, d'im-poser une certaine forme des constructions au sol ou encore de rentabiliser la parcelle. Elle n'est pas obligatoire et ne doit être prescrite que lorsqu'elle apparaît nécessaire à la mise en œuvre d'un parti pris d'aménagement dans la zone considérée.

L'article 14, relatif au Coefficient d'Occupation des Sols

Le Coefficient d'Occupation des Sols (COS), quotient de la surface constructible sur celle du terrain, est l'outil utilisé dans les règlements d'urbanisme pour définir la densité constructible sur un terrain. C'est un indica-

teur de densité qui ne présage en rien sur les formes urbaines mais qui peut générer de l'étalement. Plus le cos est élevé, plus les parcelles à construire pourront recevoir des constructions. Le fait de n'imposer qu'un cos maximal autorise les faibles densités. Afin d'imposer des densités de constructions plus intenses, il conviendrait de proposer, à l'avenir, des cos minimaux, c'est-à-dire des densités en dessous desquelles on ne peut construire.

L'article 10, relatif aux hauteurs maximales

L'article 10 qui impose des constructions au maximum de type rez-de-chaussée et combles (R + C) ou rez-de-chaussée + un étage + combles (R + 1 + C) oriente clairement la construction vers le logement individuel et s'oppose aux logements collectifs.

L'examen de différents POS ou PLU montre que certaines communes qui souhaitent limiter la consommation des espaces agricoles et naturels possèdent des documents d'urbanisme dont les articles 5, 9, 10 et 14 sont rédigés à l'inverse de leurs préoccupations. Ainsi, les règlements d'urbanisme ont en général tendance à orienter de façon mécanique la construction de pavillons, même s'il existe une réelle

volonté de diversifier l'habitat, seulement par manque d'appréciation de l'incidence de ces règles.

3 Exemple d'évaluation simple et rapide d'un PLU

En combinant la rédaction des quatre articles précédents avec la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation (zone AU), il est possible d'évaluer l'impact du PLU en matière d'étalement urbain. Une méthode permet d'analyser les PLU en terme de consommation d'espace et de voir le décalage éventuel entre les intentions inscrites et les risques d'écart.

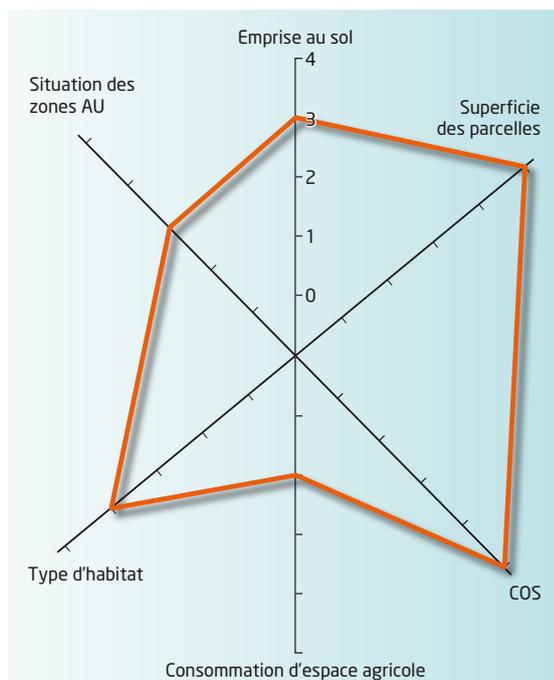
La grille comporte six points : la superficie des parcelles, l'emprise au sol, le cos, le type d'habitat majoritaire, la situation des zones AU et la consommation d'espace agricole par les zones AU. Ces points sont notés de 0 à 4, 0 étant le plus économe d'espace et 4 le plus consommateur d'espace.

Les critères annotés sont ensuite représentés par un graphique qui fait apparaître une surface. Plus la surface est grande, plus le risque d'étalement et de consommation du document d'urbanisme est important et inversement.

	4 (consommateur)	3	2	1	0 (économe)
Superficie des parcelles (m ²)	> 1000	> 750	> 500	Une prescription existe mais elle est très faible (< 500)	Aucune prescription
Emprise au sol (%)	< 10	10 à 30	30 à 60	60 à 80	Aucune prescription
COS (%)	< 0,3	0,3 à 0,7	0,7 à 1,2	> 1,2	Aucune prescription
Type d'habitat majoritaire	Individuel pur	Lotissement + individuel	Lotissement	Collectif+ Groupé	Collectif
Situation des zones AU	Déconnectées du bourg et hameau	Périphérie des hameaux	Hameaux	Entre centre et hameaux	Centre
Consommation des espaces agricoles par les zones AU	Importante par rapport à la superficie de la commune	60 à 80 %	40 à 60 %	20 à 40 %	Faible par rapport à la superficie de la commune 0 à 20 %.

PLU de la commune X favorable à l'étalement urbain

Étudiantes



Exemple sur deux PLU approuvés dans l'Eure

La commune X s'est dotée d'un PLU qui a été approuvé récemment. L'examen du document d'urbanisme indique en zone 1AU (zone urbanisable immédiatement) proche du centre-bourg : des superficies minimales pour les parcelles constructibles de l'ordre de 1 500 m², une emprise au sol ne pouvant excéder 30 %, et un cos de 0,30.

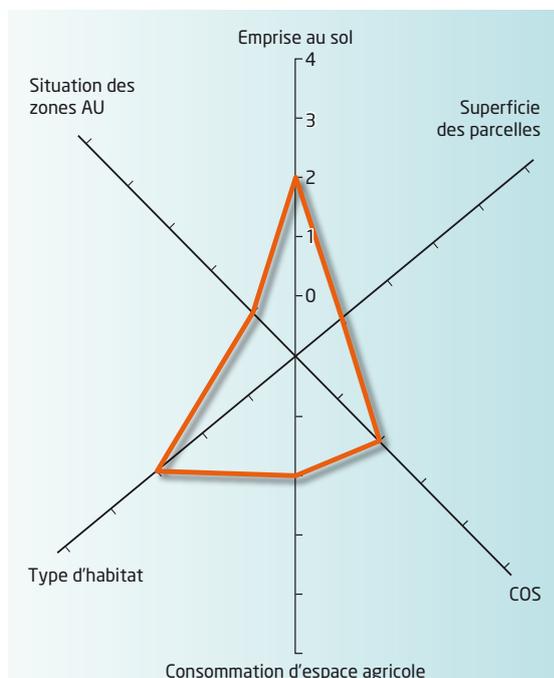
Grille d'analyse pour les zones AU du PLU de la commune X.

	4	3	2	1	0
Superficie des parcelles	X				
Emprise au sol		X			
COS	X				
Type d'habitat		X			
Situation des zones AU			X		
Consommation des espaces agricoles par les zones AU				X	

La commune Y possède également un PLU. Son règlement ne fait part d'aucune préconisation en terme de surface minimale des parcelles pour les zones à urbaniser. En revanche, pour les zones à urbaniser résidentielles (à court terme), on trouve des prescriptions pour l'emprise au sol (40 %) et le cos (1,2).

PLU de la commune Y non favorable à l'étalement urbain

Étudiantes



Grille d'analyse pour les zones AU du PLU de la commune Y.

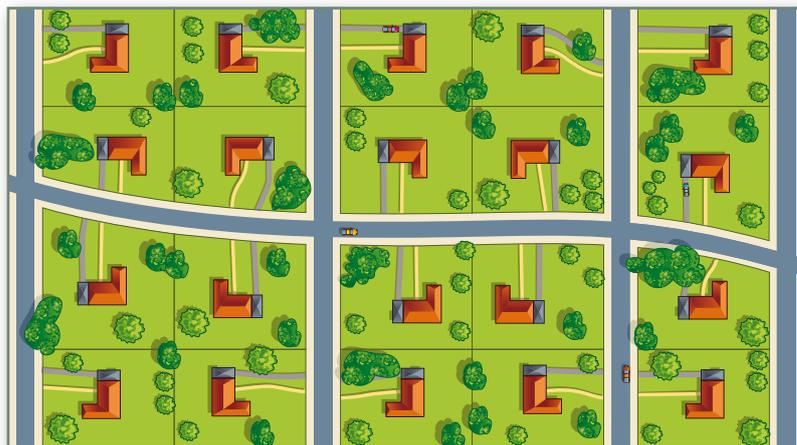
	4	3	2	1	0
Superficie des parcelles					X
Emprise au sol			X		
COS				X	
Type d'habitat			X		
Situation des zones AU					X
Consommation des espaces agricoles par les zones AU				X	

La représentation graphique des résultats montre que le PLU de la commune X favorise l'étalement urbain, contrairement à celui de la commune Y. Il convient de souligner que dans les deux cas, la rédaction du projet d'aménagement et de développement durable a pour ambition de limiter cet étalement.

Illustrations de l'incidence de quelques règles d'urbanisme des POS ou PLU sur l'économie d'espaces agricoles ou naturels

Les trois dessins illustrent le même programme de constructions de 20 logements mais suivant des règles de superficies minimum de parcelles à construire, de coefficients d'emprise au sol des constructions et de hauteurs différentes suivant les trois cas :

→ **Figure 1** : La superficie minimale des terrains à bâtir ne doit pas être inférieure à 2 000 m² et l'emprise au sol des constructions ne doit pas excéder 10% de la parcelle. Les constructions seront limitées en hauteur à R + 1 + Combles. C'est le cas fréquemment rencontré dans les POS qui conduit à des pavillons en milieu de parcelles sur des terrains pouvant dépasser 3 000 m². Dans l'exemple, le programme de logements et ses voiries conduisent à la consommation de près de 7,5 ha.



Échelle pour les trois représentations

0 50 m

← **Figure 2** : On peut construire sur des parcelles de 1 000 m² minimum, avec un coefficient d'emprise au sol pouvant aller jusqu'à 25%, mais toujours avec une hauteur limitée à R + 1 + Combles. La surface occupée par ce programme de 20 logements passe à environ 3,7 ha, soit moitié moins que dans le premier cas, en travaillant, par exemple, sur la mitoyenneté des maisons.

→ **Figure 3** : Les règles de coefficient d'emprise au sol minimum et de superficies minimum des parcelles n'existent pas. Dans cet exemple, qui pourrait résulter d'un PLU, le projet d'aménagement et de développement durable se substitue à la règle. Le PADD prévoit ainsi une consommation minimale d'espaces agricoles et naturels, un espace collectif pour les riverains pour compenser leurs petites parcelles et introduit de l'habitat collectif (R + 2 + Combles) afin d'assurer la mixité sociale au sein de cet aménagement. L'espace artificialisé tombe à 2 ha.



Vers une urbanisation maîtrisée

1 Maîtriser ses besoins en matière de logements

Au-delà de la réglementation, dans le cas d'un projet de PLU avec des orientations vertueuses en matière de développement durable, celui-ci sera inopérant si la commune n'a pas réfléchi au préalable à son projet de développement. On entend ici par développement les besoins en matière de logements à moyen et long termes.

Les communes de l'Eure peuvent être confrontées à deux types de situation résultant du manque de maîtrise de leurs besoins en logements. La première est la perte d'habitants, mesurée par exemple entre deux recensements de la population. La seconde est à l'inverse une augmentation trop forte de la population. Dans les deux cas, ces situations peuvent être préjudiciables, notamment au regard des services publics existants sur ces communes (écoles, réseaux...).

En fait, même si la population d'une commune reste constante, il est nécessaire de construire de nouveaux logements pour répondre aux mutations structurelles de la population (divorces, décohabitation des enfants, familles monoparentales...), en tenant compte des mutations du parc de logements

existants (démolition, transformation), de la vacance dans ce parc et de l'évolution des résidences secondaires en résidences principales. Si cette offre de logement n'est pas assurée, la population ne pourra pas rester sur place (première situation).

Se contenter de définir des zones où l'urbanisation peut se faire, par opportunité d'un foncier disponible et important, peut favoriser des opérations immobilières importantes avec des conséquences imprévisibles, puisque que la commune ne maîtrise plus ses flux démographiques et donc son parc de logements (seconde situation). Cette maîtrise est indispensable sur le long terme : elle est garante de la cohésion sociale de la commune et du fonctionnement des équipements communaux.

Maîtriser son développement revient donc à maintenir la population déjà en place, tout en assurant son renouvellement ou son augmentation souhaitable par l'accueil de nouveaux ménages. La question du type de logements à construire et de leur localisation au sein de la commune peut alors se poser.

→ Réhabilitation d'une demeure en deux maisons familiales par la mairie de Serquigny



2 Recenser ses capacités foncières et son patrimoine intra-muros

La recherche doit privilégier les capacités foncières au sein des espaces urbanisés (dents creuses, friches...). En recherchant dans les cœurs de village, on privilégierait non seulement la construction de petits logements collectifs, mais aussi la rénovation d'anciens logements. Le bâti ancien présente des gabarits qui permettent un prolongement des formes urbaines de type collectif (mairie, corps de ferme, maison de ville). Certaines communes du département se sont déjà lancées dans ce type d'approche.

La politique volontariste de développement durable engagée par la commune de Serquigny se traduit dans le POS par une incitation au développement de logements collectifs et sociaux et à la réhabilitation du bâti ancien sur le territoire. Dans les zones urbaines, les bâtiments peuvent être construits sur un par-