

Ateliers de préparation du PLUI de Plaine Commune

De décembre 2016 à juin 2017



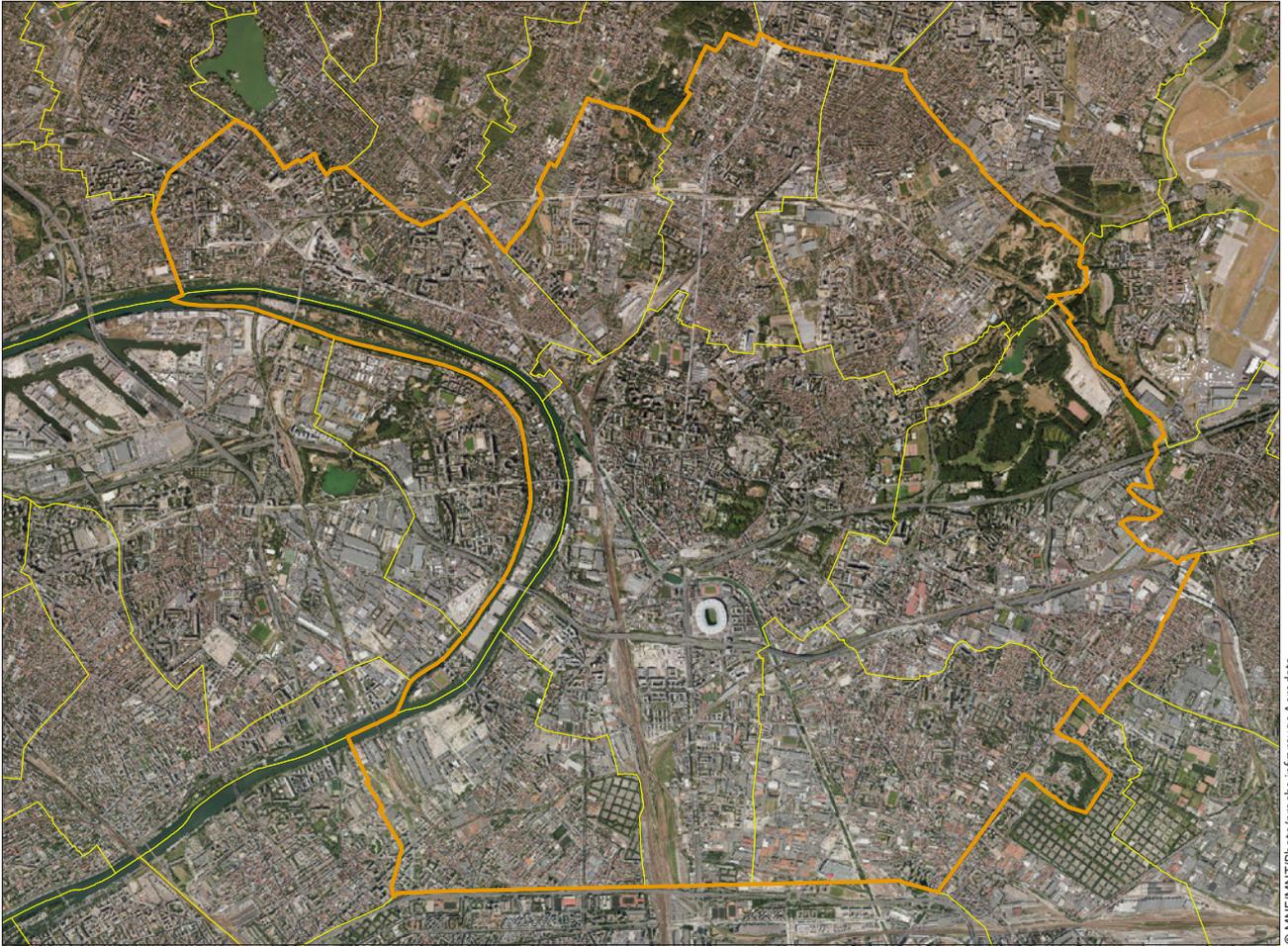
Directrice de la publication : Dominique Alba — En partenariat avec Plaine Commune
Étude réalisée par : Véronique Dorel (Apur) et Maël Gendron (Plaine Commune)
Sous la direction de : Christiane Blancot (Apur) et Véronique Lavigne (Plaine Commune)
Cartographie et traitement des données : Pascale Sorlin
Photos et illustrations : Apur sauf mention contraire
Maquette : Apur
www.apur.org — www.plainecommune.fr/plui

2017V8.2.2



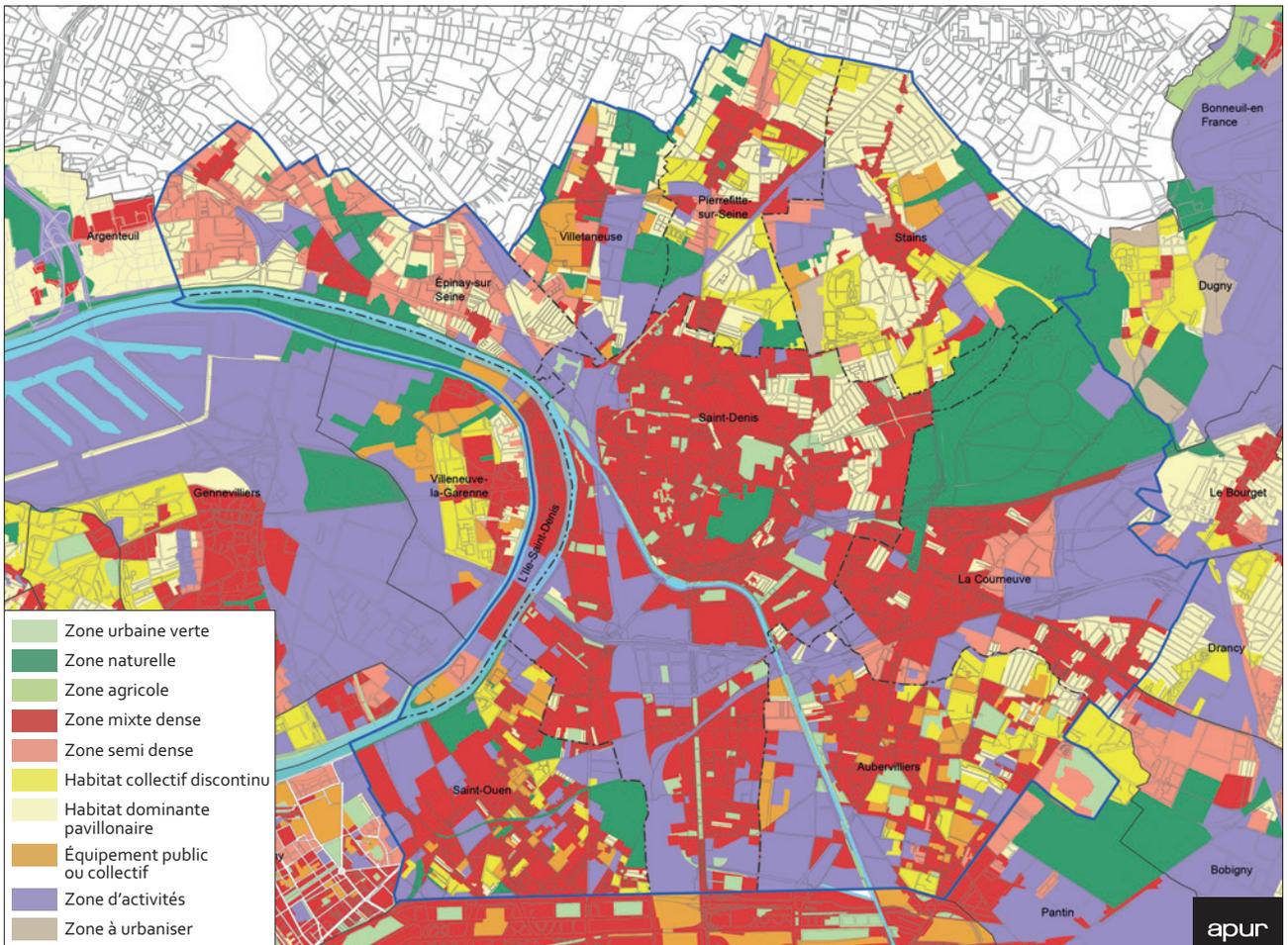
Sommaire

Introduction et précautions méthodologiques.....	5
Atelier #1 Agir pour le développement économique et le maintien des zones d'activités — 9 décembre 2016	6
Atelier #2 Agir pour le développement de la trame verte/bleue et la gestion des eaux pluviales — 9 mars 2017	15
Atelier #3 Agir sur les tissus urbains — 27 avril 2017	28
Synthèse des ateliers	37
1. Logiques des PLU actuels des villes de Plaine Commune.....	38
2. Enjeux pour le PLUI de Plaine Commune	42



© MNE/MNT/Photo/Proche Infrarouge Aerodata

T6 — Récolement des zonages des PLU



Préparation du PLUI de Plaine Commune

Introduction

L'établissement public territorial Plaine Commune a lancé l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal le 17 octobre 2017, suite au transfert de la compétence PLU des villes aux EPT et du SCOT à la Métropole du Grand Paris.

C'est un exercice nouveau, particulièrement dans le contexte métropolitain, de penser l'urbanisme et la planification urbaine à l'échelle intercommunale. Pour autant, Plaine Commune a souhaité se saisir rapidement de cette compétence, dans la logique de son projet de territoire qui souhaite faire de Plaine Commune une référence urbaine et sociale.

Pour préparer cette démarche ambitieuse et innovante, Plaine Commune a travaillé avec l'Apur dans le cadre de son adhésion pour organiser une série d'ateliers autour de la construction du PLUI. Les 3 premiers ateliers d'analyse des PLU des 9 ont porté respectivement sur le thème du développement économique, de la trame verte et bleue et de l'écologie urbaine ainsi que sur la thématique de l'évolution des tissus urbains.

Ils ont permis d'étudier les questions de zonage et de règlement pour les grands types de tissus urbains (pavillonnaire, économie, zone mixte dense, espaces verts et naturels, grands ensembles), en s'intéressant aux cohérences ou à l'hétérogénéité d'écriture ainsi qu'au traitement des grands objets intercommunaux comme la Seine.

Ces ateliers ont été riches en échanges et débat sur l'écriture réglementaire, le changement d'échelle et l'inscription dans l'urbanisme de projet. Cette synthèse présente les principaux enseignements issus de ces temps de travail.

L'écriture du PLUI de Plaine Commune s'appuiera sur ces grands principes. Ils permettront également de dialoguer avec la Métropole du Grand Paris qui élabore le Schéma de Cohérence Territoriale métropolitain, lequel doit comporter un cahier de recommandations pour les PLUI. Ces ateliers seront à l'évidence une base de travail solide pour proposer un outil adapté au projet de chaque territoire dans une logique de subsidiarité.

Précautions méthodologiques

L'étude réalisée par Plaine Commune et l'Apur porte sur les PLU en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Les cartographies et les analyses présentées dans le document peuvent dès lors ne pas contenir les dernières versions du zonage et du règlement ; l'EPT et les villes ayant pu procéder à des modifications et révisions des documents d'urbanisme.

Atelier #1

Agir pour le développement économique et le maintien des zones d'activités

9 décembre 2016

Direction Générale
Délégation à la stratégie territoriale
suivi : M. Gendron, V. Lavigne

réf : MG/VL

Compte-rendu

PLUI – atelier développement économique – 9 décembre 2016

Ordre du jour

- S'approprier l'échelle territoriale pour le développement économique, qui est un enjeu majeur du territoire, mis en avant dans l'étude d'évaluation du SCOT et de préfiguration du PLUI
- Identifier des leviers pour le maintien des ZAE, qui ont un rôle clé pour l'emploi.

Déroulé :

1. Introduction : les grandes orientations économiques du projet de territoire.
2. Les potentiels d'un PLUI pour agir le développement économique
3. L'analyse synthétique des PLU de Plaine Commune
4. Analyse comparée avec d'autres territoires : PLU de Paris, Vitry et PLUI de Bordeaux

Synthèse des échanges

L'année 2016 marque un tournant pour les activités économiques, Plaine Commune est devenu un le premier marché francilien pour l'investissement sur l'immobilier d'activités. C'est une opportunité nouvelle que doit utiliser le PLUI.

Parallèlement, les grands projets urbains du territoire continuent à évincer l'activité du Sud. De plus, il semblerait que le modèle d'aménagement de Plaine Commune ne permette pas de financer la production de locaux d'activités. Le PLUI doit dès lors permettre de conforter le processus de relocalisation des activités au nord, le long du T11, et d'assurer une production de locaux suffisante.

L'analyse des 9 PLU montre qu'il n'y a pas de stratégie intercommunale sur les activités et que les zonages et règlements sont davantage dans la confortation de l'existant que dans le projet et la prospective. Certaines règles des PLU sont toutefois intéressantes pour le PLUI : % minimal de locaux d'activités, zonage en fonction des vocations économiques.

Des grands objectifs pour le PLUI sont identifiés :

- étudier plus en détail les différentes zones économiques du territoire pour clarifier les orientations de développement et faciliter la transcription réglementaire
- promouvoir la qualité des ZAE : mixité à étudier, qualité paysagère, densification.
- sanctuariser les principales ZAE du territoire et faciliter les processus de relocalisation à l'échelle du territoire
- simplifier et harmoniser les zonages et règlements économiques en trouvant un équilibre entre la nécessaire contrainte pour maintenir les activités et une souplesse pour faciliter les projets.

Echanges

Le contexte économique / le bilan de l'activité immobilière

Entre 2000-2016, le bilan de la production de locaux immobilier montre que :

- la production de bureaux s'est élevée à 1M m²;
- la production de locaux d'activités est de 500 000m² avec en parallèle beaucoup de démolition
 - Sur les 0,5M m² : 485 000m² par le privé; 15 000m² par le public : Il est difficile pour la puissance publique d'équilibrer les bilans d'aménagement avec de l'activité (en tout cas jusqu'à aujourd'hui) → Le modèle d'aménagement, très structuré par l'utilisation de ZAC, ne semble pas adapté pour répondre à l'ensemble des besoins locaux.

On observe également une difficulté d'accueil de nouvelles entreprises dans les anciens locaux d'activités qui ne sont plus toujours adaptés aux besoins actuels .

Depuis 2016, **Plaine Commune est devenu le territoire le plus « rentable » en termes d'investissement sur les locaux d'activités en Ile-de-France.** En conséquence, les charges foncières ont augmenté (même si elles sont toujours inférieures au logement ou bureau). C'est un nouveau contexte dont il faut se servir, car il permet d'être plus exigeant sur la qualité des locaux.

NB : La fiscalité de l'urbanisme devra être prise en compte dans la conception du PLUI (négociation dans le règlement).

Les enjeux économiques du territoire à traduire dans le PLUI

Le nouveau contexte économique favorable aux activités commence à produire un effet au nord de Plaine Commune. Un certain nombre de programmes d'activités commencent à voir le jour. C'est une nouvelle donnée à prendre en compte dans le PLUI qui encourage le maintien des activités. Toutefois, il est nécessaire de :

- protéger dans le PLUI les zones d'activités pour bénéficier de ce nouveau contexte car certaines institutions (édifices religieux) s'implantent et mettent en péril la vocation économique
- fournir un cadre suffisamment contraint pour orienter l'action du privé (*refuser une implantation, orienter le développement d'une zone*)

Parallèlement, **certaines zones d'activités ont vocation à disparaître avec les grands projets urbains** : le Plan Stratégie Foncier, qui concerne 400 ha de projets, identifie 2/3 des surfaces où les activités économiques sont menacées. A titre d'exemple, les JOP 2024 devraient évincer 48 000m² d'activités à Saint-Ouen.

///Les activités

/ Planification et aménagement

En conséquence, il serait nécessaire de **sanctuariser les zones et les activités le long du T11 express pour procéder à des relocalisations**, en lien avec le Plan Stratégie Foncier et la MODUE (maîtrise d'ouvrage de développement urbain et économique). Ces relocalisations doivent être pensées d'après les logiques suivantes :

- Prioriser les activités pourvoyeuse d'emploi (Plaine Commune refuse aujourd'hui l'implantation d'entrepôt classique)
- Intégrer les contraintes liées aux tissus urbains existants et à la mixité des fonctions
- Favoriser l'intensification/densification des ZAE car les disponibilités foncières sont relativement réduites

/ Gouvernance

Par ailleurs, il s'agit aussi de **travailler sur les modalités de requalification des ZAE privées** sans intervention publique directe, à l'appui d'une gouvernance publique-privé, du développement des services aux entreprises (cantine, conciergerie, services à la mobilité), une plus grande qualification des espaces extérieurs et de l'aménagement des zones via des règles de densification et/ou de hauteur.

///Le tertiaire

/ Aménagement et gouvernance

Enfin, Plaine Commune **possède une importante économie tertiaire** liée à la présence d'un pôle de bureau stratégique à l'échelle de la métropole, qu'il faut intégrer au PLUI. D'après les études de l'APUR, les pôles tertiaires devront se qualifier à l'avenir pour rester attractif et dynamique. Pour cela, plusieurs pistes sont à travailler :

- Identifier une zone d'1M m² de bureaux correspondant au socle urbain et économique
- Favoriser la mixité urbaine du pôle
- Encourager la mutabilité des locaux,
- Tisser des liens resserrés avec les universités
- Organiser une gouvernance partagée entre acteurs publics et privés

A Plaine Commune, il s'agit aussi de **trouver des zones économiques « mixtes »** avec soit une dominante de bureaux soit une forte présence économiques en diffus.

Les PLU : orientations, leviers et obstacles

L'analyse des PLU des 9 villes, aujourd'hui, montre qu'il est **difficile d'identifier une stratégie intercommunale sur le développement économique et le maintien des zones d'activités**. La majorité des PLU ont des zones et des règlements construits différemment et avec des règles différentes.

→ Le recollement fait apparaître au total : 30 zones d'activités, en intégrant les sous-zones existantes.

→ Néanmoins, il est nécessaire d'affiner ce travail, car il est difficile de comparer des règles quand on compare des zones d'activités avec des vocations différentes.

L'absence de stratégie intercommunale dans les PLU est en partie liée à la non opposabilité des documents cadres du développement économique. C'est aussi la conséquence de PLU souvent mimétique par rapport au tissu économique existant et la difficulté à définir une prospective territoriale à l'échelle communale.

Le PLUI est donc un levier pour transcrire l'ensemble des stratégies du territoire dans un document unique opposable à tous. C'est aussi un document à la bonne échelle pour définir une prospective et ancrer les outils comme la MODUE

Certaines orientations ou leviers des PLU sont à promouvoir dans le cadre du PLUI :

- Zonage de Saint-Denis : identification différenciée des zones économiques en fonction de leurs vocations : tertiaire, mixte, activités
- Règles dans certains PLU : toute opération économique doit avoir à minima 60% d'activité ; c'est un bon levier pour conserver des marges de manœuvre dans la programmation, avec en tête d'avoir une proportionnalité de la mixité fonctionnelle en fonction des tissus urbains et économiques (principe du 4/4 renouvelé).

Le PLUI : objectifs et leviers

/// Diagnostic

Un des enjeux du PLUI sera de définir la notion d'activité à Plaine Commune.

Pour cela, il est possible de se baser le référentiel Immostat.

Par ailleurs, la nouvelle nomenclature du PLU a fait disparaître la destination d'activités pour conserver simplement la notion d'industrie, qui n'est pas forcément adapté. Il y a un enjeu à trouver une solution pour réglementer le développement économique en lien avec la réalité du territoire.

Dans le diagnostic du PLU, **une attention devra être portée aux locaux d'activités existants et à leurs mutabilités**, à la fois pour les nouveaux besoins des entreprises « classiques » mais aussi au regard de la nouvelle économie numérique.

Plus largement, **la question de l'aménagement économique et de la qualification des ZAE sera un point central de l'analyse :**

- la mixité des fonctions : la suppression du COS (Coefficient d'Occupation du Sol) entraîne l'idée de travailler davantage par proportions d'activités en fonctions des types de natures
 - o La prolongation du travail sur le renouvellement du « 4/4 » sera un des outils pour travailler cette problématique
- la qualité urbaine et paysagère
- la densification

/// Les orientations du PADD

Pour le maintien voire le développement des activités non tertiaires, il faut convaincre les élus et clarifier les orientations du développement sur :

- le potentiel pour les emplois locaux
- les charges foncières dans les bilans d'opération
- la mixité logement / activités qui n'est pas simple
- la densification et la qualification des zones

/// Le zonage et le règlement

En passant de 9 règlements à un seul, le PLUI est une **opportunité pour simplifier et harmoniser le zonage et les règles**, en tenant compte de la stratégie intercommunale et des spécificités locales.

Dans la dynamique d'urbanisme de projet et au regard de la nouvelle écriture du PLUI, il faudra **travailler l'équilibre entre la souplesse des règles**, pour avoir un document dynamique qui évite de modifier/réviser le PLUI à chaque projet, et **une nécessaire contrainte** pour encadrer le développement du territoire.

/// Les « études » / exemples de PLU à regarder

- La logistique

L'APUR a présenté **un travail sur la logistique et les différents niveaux de plateforme**, qui pourraient intéresser le territoire, en tant que services à la population et aux entreprises.

L'APUR identifie 4 niveaux de pôles logistiques :

1. plateforme globale
 2. plateforme multimodale
 3. plateforme des derniers KM
 4. logistique urbaine (ELU - Espace logistique urbain (pieds d'immeubles, parkings) ; 500 à 3000m² ; réserve dans le PLU)
- LES PLU extérieurs

Vitry-sur-Seine

Le PLU de Vitry agit grâce à des OAP (orientation d'aménagement et de programmation).

Il y a une OAP générale, sur le secteur des Ardoines avec une forte partie économique, qui est déclinée en OAP de secteurs, plus précises, qui identifie les règles adaptées aux orientations de développement.

Bordeaux

Le PLUI de Bordeaux Métropole agit grâce à un zonage spécifique en fonction des sites d'activités économiques et selon les types de destination existants ou souhaités. Cette méthode permet d'adapter les règles aux tissus économiques.

Paris

Le PLU de Paris retient le principe de 2 grandes zones :

1. une zone urbaine mixte sur la grande majorité de la ville
2. une zone de grands services urbains

Dans la zone urbaine mixte, la question économique est traitée par le principe de proportionnalité de la programmation par rapport au logement, notamment pour rééquilibrer l'économie vers l'Est et favoriser la mixité population/emploi.



Préparation du PLUI de Plaine Commune

Agir pour le développement économique et le maintien des zones d'activités

9 décembre 2016

GRAND PARIS

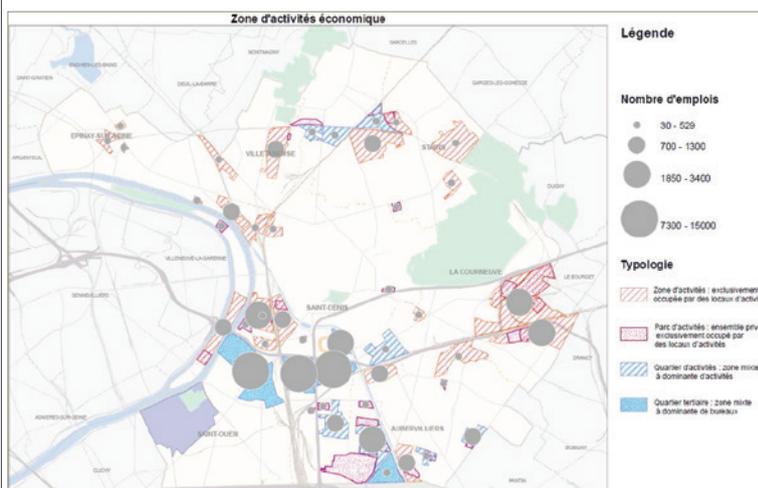
apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune

Plaine Commune est devenu un pôle économique majeur, avec une économie diversifiée répartie entre économie tertiaire et activités économiques productives. La dynamique de développement du territoire implique sur certains secteurs une concurrence entre l'activité et le logement, concurrence qui devra être maîtrisée dans le cadre du PLUI.

CARTE DES GRANDS ENJEUX POUR LE PLUI

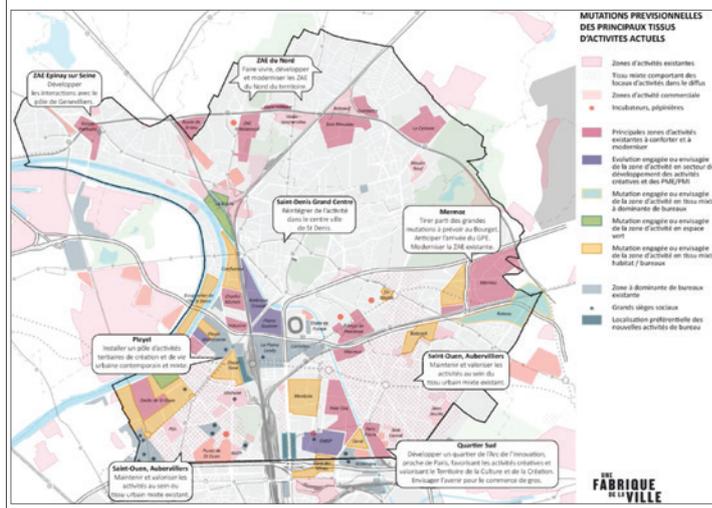
Un territoire largement couvert par des tissus économiques variés (de production, de bureaux, mixtes) pourvoyeurs d'emplois



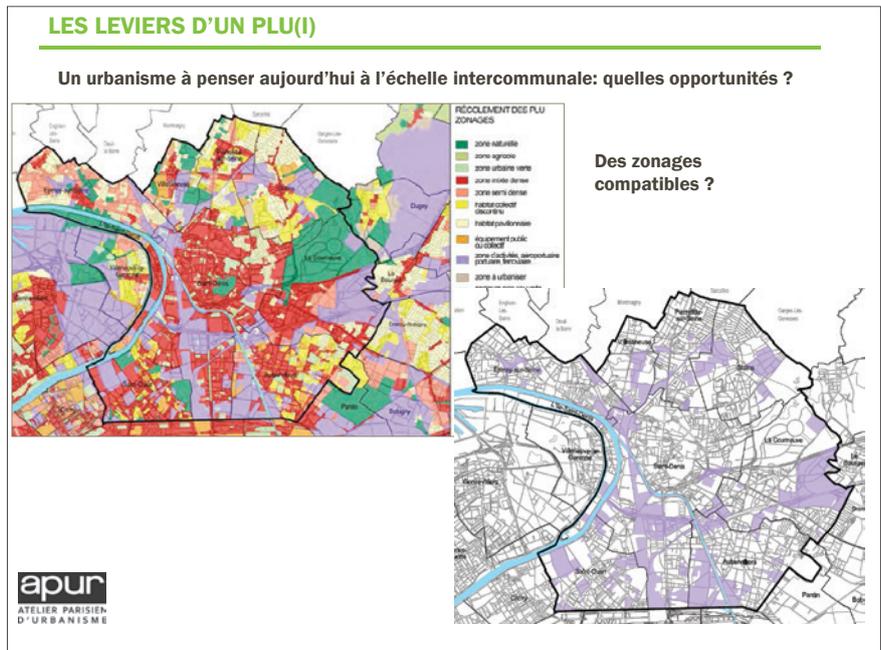
Un premier travail de définition stratégique a permis de fixer des grandes orientations pour le développement économique avec notamment la volonté de maintenir les ZAE sur le territoire, particulièrement au nord de Plaine Commune. Le PLUI doit permettre de poursuivre ces réflexions sur la sauvegarde des tissus économiques, sur l'amélioration de la qualité des ZAE ou encore sur le développement de certaines filières économiques.

CARTE DES GRANDS ENJEUX POUR LE PLUI

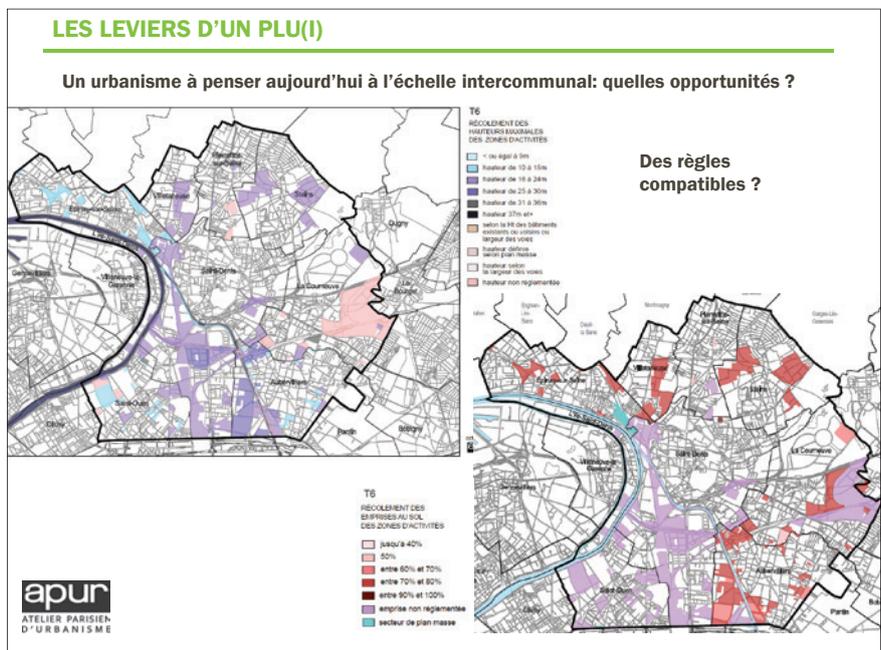
Des zones économiques avec des enjeux différents
Des orientations à adapter en fonction du secteur géographique, d'activité



Le PLUI sera un instrument privilégié pour penser à l'échelle intercommunale la stratégie de développement économique et l'évolution des ZAE. Parmi les enjeux principaux à traiter, la proximité du zonage et des tissus économiques réels, l'édiction de règles d'urbanisme encourageant une évolution qualitative des ZAE tout en préservant leur vocation, l'écriture de règle harmonisée entre les villes pour promouvoir une stratégie d'échelle territoriale.



Pour mesurer le chemin à parcourir entre 9 plu et 1 PLUI, une analyse fine des zonages et règlements des PLU sur le tissu économique a été réalisée en s'intéressant aux problématiques suivantes : quel degré d'hétérogénéité entre l'écriture des PLU pour des tissus urbains similaires ? quelle prise en compte des stratégies intercommunales de développement dans l'urbanisme municipal ? quelles innovations reproduire dans le PLUI ?



ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES PLU DES 9 VILLES PLAINES COMMUNE

Un zonage très précis, parfois mimétique de l'existant

Une zone par secteur: La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint Ouen
Une zone par type d'activités: artisanat, tertiaire, industrie, commerce....

- ➔ Des zones très petites et très nombreuses (30 différentes sur le territoire)
- ➔ Une spécialisation lue comme une immobilité

Des règles qui protègent et interdisent plus qu'elles n'incitent

Interdiction de certaines fonctions économiques par zone
Interdictions de la mixité sauf lorsqu'elle est contrainte par la fonction principale

- ➔ Difficulté d'adaptation à de nouvelles activités économiques

Des règles qui ouvrent vers des transformations et une mixité des usages

Un zonage unique où seul le logement est interdit à Stains
Des règles incitatives à Villetaneuse

Une volonté de préserver le commerce existant et de le développer

Des règles spécifiques :

Des linéaires protégés pour empêcher la disparition des commerces
Des règles morphologiques adaptées au commerce à Aubervilliers, à Saint Ouen,
Des règles de hauteur et d'emprise incitatives à La Courneuve

- ➔ Hauteurs des rez-de-Chaussée adaptées au commerce
- ➔ Linéaires protégés qui renforcent des centralités

Des règles qui interdisent certaines fonctions en rez-de-chaussée
ou la modification des rez-de-chaussée commerciaux existants à L'île Saint Denis, Pierrefitte sur Seine, Saint Denis...

- ➔ Difficulté d'accueil de fonctions économique nouvelles, risque de vacance
- ➔ Gérer la temporalité des installations en regard de l'attractivité commerciale

Des zones dédiées totalement au commerce

Un zonage dédié au commerce à Epinay sur Seine, à Villetaneuse

Une des questions stratégiques pour les tissus économiques dans le PLUI sera l'intégration urbaine voire dans certains secteurs la mixité fonctionnelle. A ce titre, la comparaison avec le PLU de Paris est intéressante. Ce dernier possède une zone unique pour favoriser la mixité fonctionnelle. Cette règle est permise par l'intensité urbaine de Paris, et n'est donc pas replicable directement à Plaine Commune. Toutefois certains secteurs pourraient intégrer une stratégie similaire.

5) DES BONNES PRATIQUES ?

PARIS

Les grands principes du développement économique dans le PLU:

- Pas de zones d'activités
- Absence d'activités productives sur le territoire parisien
- Paris se caractérise par une mixité fonctionnelle de fait que le PLU cherche à maintenir et à encourager avec le secteur de mixité habitat emploi et les OAP

/ PADD

Promouvoir le rayonnement de Paris et stimuler la création d'emplois

- Rééquilibrer l'emploi sur le territoire parisien et créer de nouveaux pôles économiques
- Adapter les règles d'utilisations du sol aux réalités économiques et aux besoins de création d'emploi

/ OAP

- OAP et ZAC exclus du dispositif général
- La maîtrise de la constructibilité et la définition des programmes directement définis par les OAP

/ ZONAGE/ RÈGLEMENT

Un zonage simplifié : la Zone urbaine générale et la Zone de grands services urbains
Des règles thématiques territorialisées : le secteur d'incitation à la mixité habitat /emploi
Une attention particulière portée sur les rez-de-chaussée
Les linéaires commerciaux pour protéger les commerces de proximité

5) DES BONNES PRATIQUES ?

VITRY SUR SEINE

Les grands principes du développement économique dans le PLU:

→ le PLU de Vitry utilise à la fois un zonage spécifique lié à l'activité et les OAP

/ PADD

- Maintenir l'équilibre actuel d'une « ville complète » faite d'équilibres et de mixités
- Maitriser l'avenir par une démarche de développement équilibré

/ OAP

- Des OAP définies selon 2 échelles : l'échelle du site et l'échelle du secteur
- Le développement économique, une priorité devant nécessairement s'accompagner de la construction de logements
- Des OAP de secteurs précises : destinations, aménagements, équipements, trames viaires

/ ZONAGE/ RÈGLEMENT

Un zonage établi à la fois au regard de la morphologie et de sa diversité fonctionnelle
Une zone spécifique d'activités et des zones de secteurs de projet à vocation mixte



5) DES BONNES PRATIQUES ?

BORDEAUX METROPOLE

Les grands principes du développement économique dans le PLU I :

/ PADD

Mieux intégrer la question de l'activité économique dans la construction de la ville

- Maintenir les pôles d'excellence et permettre l'implantation de tous types d'emplois
- Améliorer les conditions d'accueil et le maintien des entreprises
- Améliorer la qualité des espaces économiques
- Limiter l'implantation des grandes surfaces commerciales

- / ZONAGE/ RÈGLEMENT

Un zonage basé à la fois sur une typologie formelle et qui tient compte de la dynamique d'évolution des quartiers

La conservation de la spécialisation des zones économiques actuelles

Le PLU de Bordeaux Métropole développe un traitement particulier des zones du PLU liées à l'activité. La vocation des sites a été basée en s'appuyant sur la typologie du bâti pour ensuite orienter l'occupation des sites. La vocation des zones d'activités est affinée et aboutit à davantage de types de zones et donc de règlements qui y sont liés



Atelier #2

Agir pour le développement de la trame verte/bleue et la gestion des eaux pluviales

9 mars 2017

Compte-rendu

PLUI – atelier trame verte et bleue – 9 mars 2017

Ordre du jour

- Avoir une photographie des règles existantes dans les PLU de Plaine Commune et s'appropriier l'échelle EPT sur la problématique environnementale en vue de l'écriture du PLUI
- Identifier des leviers pour transcrire les orientations environnementales et notamment la TVB et le zonage pluvial dans le PLUI.

Déroulé :

1. Introduction sur les objectifs de l'atelier et la problématique environnementale du PLUI
2. L'analyse synthétique des PLU de Plaine Commune
3. les grandes orientations de la TVB et du zonage pluvial
4. Les bonnes pratiques

Synthèse

L'analyse des différentes zones et règles dites environnementales des PLU montrent une hétérogénéité dans le niveau de prescription comme dans la façon d'écrire le règlement, même si certains PLU ont des approches similaires. Pour le PLUI, il s'agira de réfléchir à la fois à une définition commune des espaces « environnementaux » et à fixer le curseur d'harmonisation des règles qui sont parfois peu éloignées entre des villes voisines.

Les échanges ont porté principalement sur le niveau de contrainte / souplesse à atteindre dans le PLUI, à la fois pour transcrire les grandes orientations des politiques publiques territoriales telles que la TVB ou le zonage pluvial et aussi sur la typologie de zonage ou de règles à fixer pour laisser (ou pas) des marges de manœuvre aux projets.

Echanges

L'ANALYSE DES PLU

Le zonage 'environnemental' des PLU

L'APUR présente un 1^{er} recollement du zonage 'environnemental' des PLU (zone N, Urbaine Verte, agricole) et un comparatif avec la « réalité » du tissu urbain.

L'ensemble des PLU ont un zonage correspondant à des espaces 'naturels', classés soit en zone N ou UV, ainsi qu'une zone agricole pour Saint-Denis. Ces zonages recouvrent toutefois une réalité différente selon les villes à l'instar des grands parcs, des cimetières qui peuvent être en zone N ou UV. Les continuités environnementales comme la Seine ou le canal ont aussi des zonages différents entre les villes, avec pour Saint-Denis par exemple une zone dédiée, ce qui marque une rupture intercommunale. Cet enjeu sera important pour le PLUI.

L'inscription d'un espace en zone N ou UV a des implications assez différentes en termes de constructibilité et en termes de souplesse de vie du document d'urbanisme, ce qui explique le choix de certaines villes d'inscrire des espaces verts en UV pour faciliter les projets (*petites constructions*,

infrastructures de loisirs). A l'inverse, un classement en zone N, ou l'ajout d'un emplacement réservé sur une zone UV permet un meilleur contrôle du développement.

Un travail de définition des différents espaces de natures et de leurs classements sera un préalable pour le PLUI. Par ailleurs, un point d'attention est soulevé : le passage d'espaces en zone N à UV n'est pas toujours accepté par l'Etat.

Les échanges se portent aussi sur la problématique des zonages agricoles. Seul un PLU possède un espace en zone A, mais « l'activité agricole » est plus large sur le territoire. L'élaboration du PLUI pourra être l'occasion de s'interroger sur la vocation productive ou paysagère des espaces agricoles.

Il est indiqué que la zone A interdit toute constructibilité hors bâtiment nécessaire à l'activité agricole.
Ex des Tartres : projet urbain avec un cœur vert qui contient un site à vocation agricole.

Les règles 'environnementales' des PLU en fonction des tissus urbains

L'APUR présente ensuite un recollement des règles des 9 PLU, sur l'emprise au sol des constructions, le % de végétalisation et le % de pleine terre, en fonction des différentes zones des PLU (pavillonnaire, urbaine dense, activités économiques).

Il est expliqué que les règles sont assez différentes entre les villes pour le pavillonnaire, dans le niveau de prescription et dans l'écriture. Pour la zone dense et l'activité économique, les règles sont plus proches même si des différences existent.

Les échanges portent ensuite sur :

- la non réglementation de l'emprise au sol qui est utilisé dans certains PLU notamment ceux dont le tissu urbain est le plus dense : il est expliqué que la non réglementation ne permet pas d'avoir un projet sur la globalité de l'unité foncière car d'autres règles contraignent l'implantation. De fait, il reste toujours des espaces libres où s'applique le taux de végétalisation et/ou de pleine terre.
- la définition de la pleine terre : il est expliqué que la pleine terre est à favoriser pour répondre aux objectifs de développement du territoire (TVB, eau en ville, etc). Les participants s'interrogent toutefois sur la définition de la pleine terre et notamment la hauteur minimale. Il est noté l'intérêt d'avoir une attention particulière sur la façon de réglementer la pleine terre, car l'écriture simple d'un % de pleine terre peut induire un éclatement des espaces végétalisés dans la parcelle, contraire au principe recherché. Enfin, il est expliqué qu'en zone économique, le taux est souvent plus faible car plus attractif pour les entreprises.
- la bande de constructibilité qui favorise, notamment en zone dense, une végétalisation en cœur d'îlot.

Par ailleurs, il est expliqué que l'approche thématique pour comparer les PLU est intéressante pour commencer mais que le règlement est souvent construit de manière globale avec des interactions entre les différentes règles.

Les dispositifs particuliers 'environnementaux' des PLU

La présentation de l'APUR s'intéresse également à l'utilisation des dispositifs complémentaires comme les Espaces Boisés Classés (EBC), les Emplacements Réservés (ER), les éléments de protections du paysage liés à l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

/ EBC

4/9 PLU ont des EBC qui réglementent différents types d'espaces (parc, jardins).

Il est expliqué que ces dispositifs sont complexes à gérer dans la vie d'un PLU, et peuvent entraîner en cas de suppression une compensation. Ils permettent toutefois de contraindre certains projets (type central Park).

/ ER (à mettre à jour)

Tous les PLU ont à minima un ER, qui peut être de la création mais également un dispositif de protection complémentaire (qui a un revers, celui de provoquer une mise en demeure).

/ Autres dispositifs de protection

8/9 PLU utilisent ce type de dispositifs (éléments de paysage à protéger, alignement d'arbre, implantation d'arbre).

PRESENTATION DES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE PLAINE COMMUNE

La trame verte et bleue

L'écologie urbaine présente la TVB de Plaine Commune. Il est rappelé qu'elle se constitue d'espaces à caractère naturel dont des noyaux primaires (>5ha, qui sont à protéger), secondaires (>1ha & <5ha, qui sont à maintenir autant que possible) et d'espaces relais de biodiversité à (a)ménager ainsi que des continuités, vertes et bleues, entre ces espaces qu'il faut développer selon la carte des objectifs, notamment en réduisant les principaux espaces de conflits.

L'écologie urbaine explique aussi qu'il faut porter une attention particulière aux « zones tampons » autour des noyaux pour assurer une perméabilité avec le tissu environnant ainsi qu'aux franges du territoire.

La transposition de la TVB dans le PLUI, pourrait passer à la fois par une OAP intercommunale, en repartant des différentes OAP/zonage des PLU récents et en cours de révision. L'importance de la pleine terre sera une condition de réussite essentielle pour favoriser la biodiversité et la végétalisation.

Les échanges ont porté sur le niveau de réglementation à avoir dans le PLUI, entre une application complète de la TVB et une réglementation adaptable pour laisser des marges de manœuvre dans les projets et permis de construire. Les participants sont néanmoins en accord sur la nécessité d'avoir des éléments réglementaires qui s'imposeront aux constructeurs.

Le zonage pluvial

La direction de l'eau présente le zonage d'assainissement et des eaux pluviales, dont l'objectif est de favoriser une gestion de l'eau à la parcelle pour les pluies <8mm, sans rejets au réseau. Le zonage eau pluviale établit des règles différentes selon le type de tissu (parcs & jardins, trame bleue, zone dense). Il concourt ainsi à renforcer la présence de l'eau en ville avec un traitement à ciel ouvert, favorise une ville adaptée au changement climatique.

Les échanges portent sur la façon de transcrire ce zonage dans le PLUI, soit avec un renvoi en annexe pour l'article sur les réseaux pour être souple, soit une intégration générale dans l'ensemble des règles dites environnementales (emprise au sol, végétalisation, pleine terre, implantation) pour avoir une approche intégrée (et sans surcoût indirect pour le pétitionnaire).

LES BONNES PRATIQUES

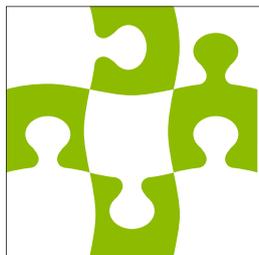
Vitry-sur-Seine : Le PLU de Vitry agit grâce à des OAP (orientation d'aménagement et de programmation), dont une sur le secteur des Ardoines qui définit précisément la trame verte et la gestion à ciel ouvert des eaux pluviales en indiquant les emplacements de noues.

Strasbourg : La métropole a défini un schéma du développement durable élargi, qui intègre la TVB ainsi que les espaces agricoles comme les exploitations de proximité « nouvelles générations » en zone dense. L'agriculture est vue au-delà de la dimension paysagère, c'est une approche productive.

Saint-Denis : Le PLU de Saint-Denis, par sa réglementation qui favorise la pleine terre, les toitures terrasses végétalisées, permet de répondre aux ambitions du zonage pluvial avec une gestion 100% à la parcelle.

Bâle : La ville édicte des règles très précises concernant l'aménagement des toitures végétalisées.

Les opérateurs de réseaux : Certains opérateurs, type GRTgaz ou Eau de Paris, fixe des principes écologiques sur les emprises au-dessus de leurs réseaux, qui ne sont pas constructibles. Cela favorise ainsi les continuités écologiques et le déplacement des espèces.



Préparation du PLUI de Plaine Commune

Agir pour le développement de la trame verte et bleue et la gestion des eaux pluviales

9 mars 2017

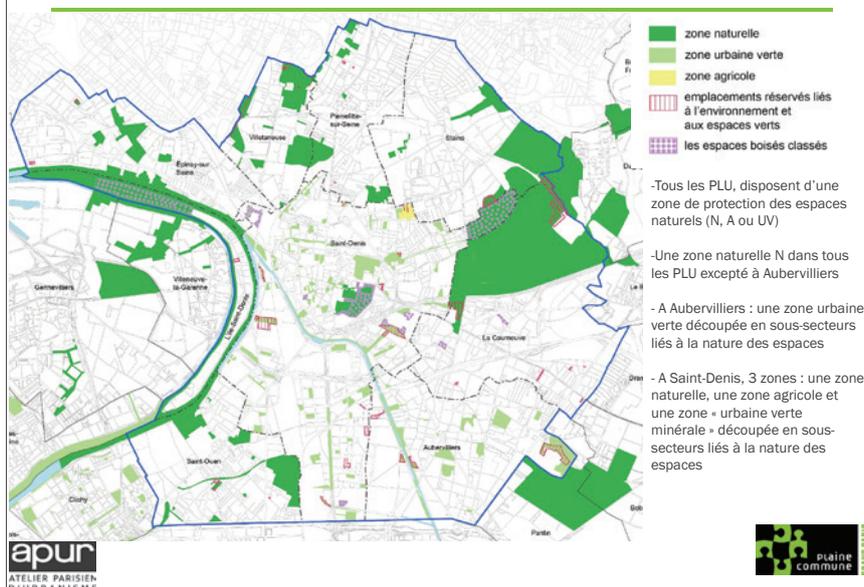
GRAND PARIS

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune

Toutes les communes de Plaine Commune ont délimité au moins une zone destinée à la protection des espaces naturels dans son PLU. Plus précisément tous les PLU, excepté Aubervilliers, disposent d'une zone N. Le PLU d'Aubervilliers dispose d'une zone urbaine verte découpée en sous-secteurs en fonction du type d'espace. Dans le PLU de Saint Denis, on distingue 3 zones de protection des espaces naturels : une zone naturelle, une zone agricole et une « zone urbaine verte minérale » découpée en sous-secteurs en fonction du type d'espace.

LES ZONAGES DES PLU LIES A LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS



Les parcs et grands espaces naturels font l'objet d'un classement en zone N. En revanche on constate une différence de traitement entre les communes pour l'inscription d'un même type d'espace dans un même type de zone. Les cimetières, jardins ouvriers ou terrains de sports sont classés soit en zone naturelle, en zone urbaine verte, voire en zone urbaine non spécifiquement liée aux espaces naturels. La question du classement de La Seine et de ses berges et du canal Saint Denis mérite également d'être posée : pas d'homogénéité dans la façon de les classer traduisant des ruptures de zonages en limites intercommunales.

LE RECOLEMENT DES ZONAGES DES PLU LIES A LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS Répartition des types d'espaces dans les différentes zones des PLU

Nature des espaces	Zone naturelle	Zone urbaine verte	autres
Espaces naturels Grands parcs	Epinay sur Seine Ile Saint Denis La Courneuve Pierrefitte sur Seine Saint Denis Saint Ouen Stains Villetaneuse	Aubervilliers Saint Denis	
Cimetières	Epinay sur Seine Pierrefitte sur Seine Saint Ouen Villetaneuse	Aubervilliers Saint Denis	
Lit de la Seine et canal Saint Denis	Epinay sur Seine Saint Ouen	Aubervilliers	Pas de zonage particulier : Saint Denis L'Ile Saint Denis
Jardins ouvriers et familiaux	Stains Villetaneuse	Aubervilliers Saint Denis	Pierrefitte : protection au titre de l'article L123-1-5
Terrains de sports	Epinay sur Seine	Aubervilliers Saint Denis	

Globalement les parcs et grands espaces naturels sont tous classés en zone N

Pas d'homogénéité entre les communes pour l'inscription d'un même type d'espace dans un même type de zone : cimetières, jardins ouvriers, équipements sportifs...

Pas d'homogénéité dans la façon de considérer la Seine et ses berges, et le canal Saint Denis traduisant des ruptures de zonages en limites intercommunales.

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune
GRAND PARIS

Globalement, les grands parcs et les grands espaces naturels sont tous classés en zone naturelle et forestière, zone N, définie par l'article R151-24 du code de l'urbanisme. Mais la zone N couvre également certains squares et cimetières.

L'exercice de comparaison entre le zonage et la « réalité territoriale » montre que tous les éléments « naturels » ne sont pas classés de la même manière, que certains éléments plus urbains comme les aires de jeux sont parfois classés en zone naturelle. Cet exercice indique qu'un travail de définition commune sera une base d'écriture du futur PLUI.

Récolement des zones naturelles et forestières ou zones N

La zone N couvre globalement l'ensemble des espaces naturels, les grands Parcs et certains squares mais aussi certains cimetières...

Les zones naturelles correspondent-elles à des réservoirs de biodiversité de la TVB ?

Les zones N sont des éléments de base de la figure du paysage ?

Les zones N jouent-elles un rôle particulier dans le zonage pluvial ?

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine commune
LE GRAND PARIS

La zone urbaine verte est une zone utilisée dans certains PLU, ici Saint Denis et Aubervilliers, pour protéger les espaces verts et de loisirs urbains : squares, équipements sportifs, cimetières... Cette zone couvre généralement des espaces faiblement bâtis, dont la fonction sportive et culturelle, de loisirs ou paysagère doit être préservée et mise en valeur afin d'assurer aux habitants un cadre de vie de qualité. La constructibilité est généralement limitée.

Récolement des zones urbaines vertes ou zone UV

Une zone destinée à protéger les espaces verts et de loisirs urbains : squares équipements sportifs, cimetières...

Objectif : assurer un cadre de vie de qualité

Une constructibilité généralement très limitée

Quels types d'espaces faut-il inscrire en zone UV ?

Doivent-ils avoir des caractéristiques communes si oui lesquelles? En relation avec leur fonction écologique? Leur usage? Leur rôle dans le zonage pluvial?

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine commune
LE GRAND PARIS

Seul le PLU de Saint Denis a défini une zone agricole ou zone A. Cette zone couvre les parcelles dédiées à la culture maraîchère situées au nord de la commune. Elle a été créée afin de pérenniser cette activité. On constate une rupture dans le zonage des communes voisines. Le PLU de Pierrefitte classe ces terres agricoles en zone naturelle ce qui offre une protection. Dans le PLU de Stains au contraire, elles sont classées en zone AU, « zone d'urbanisation future » non réglementée. Elles sont donc destinées à être ouvertes à l'urbanisation.

Récolement des zones agricoles ou zones A

Seul le PLU de Saint Denis dispose d'une zone A. Rupture de zonage avec les communes voisines. Les terres agricoles ne sont pas toutes protégées.

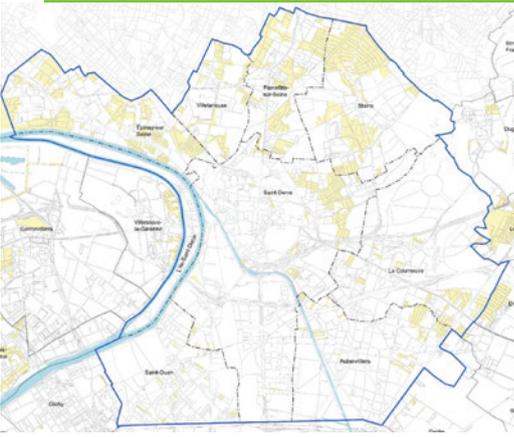
Que signifiera une zone agricole dans le PLUI? Allons-nous en créer?

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine commune
LE GRAND PARIS

Tous les PLU, excepté L'île Saint Denis, disposent d'une ou plusieurs zones pavillonnaires. Elles sont plus étendues au Nord du territoire. Globalement les taux de végétalisation minimum sont relativement importants : entre 40% et 50% de l'unité foncière. Ils sont moins élevés à Epinay sur Seine (35% de l'unité foncière) et à Stains (25% ou 30% de l'unité foncière). Les normes relatives aux surfaces de pleine terre s'établissent généralement entre 20% et 40% de l'unité foncière. Trois communes, Epinay sur Seine, La Courneuve et Stains, ne fixent pas d'obligation concernant la pleine terre.

LE RECOLEMENT DES REGLEMENTS SUR LES ESPACES NON BÂTIS Dans les zones pavillonnaires



	Emprise au sol des constructions (art.9)	Végétalisation	Pleine terre
Aubervilliers	60% dans bande de 20m 30% au-delà de la bande	70% des espaces libres (Secteur de renaturation : 80%)	50% des espaces végétalisés
Epinay sur Seine	40% ou NR pour les 2 cités jardins	35% de l'unité foncière	
La Courneuve	50%	50% des espaces libres	
Pierrefitte sur Seine	30% ou 40%	60%, 80% des espaces libres	80% des espaces végétalisés
Saint Denis	NR	50% des espaces libres	20%, 30% ou 40% de l'unité foncière
Saint Ouen	Parcelle < 350m ² : 40% sur 350m ² puis 20% sur le reste (selon taille des parcelles)	40% ou 50% ou NR de l'unité foncière (selon taille des parcelles)	75% des espaces végétalisés
Stains	40% ou 60%	15% ou 30% de l'unité foncière	
Villetaneuse	30%, 50% ou NR (implantation obligatoire des constructions dans bande de constructibilité)	40% ou 60% de l'unité foncière	50% des espaces végétalisés

Un tissu pavillonnaire plus étendu au Nord, présent dans toutes les villes excepté l'île Saint Denis.
Des taux de végétalisation généralement élevés sauf à Epinay et Stains où ils sont moindres.

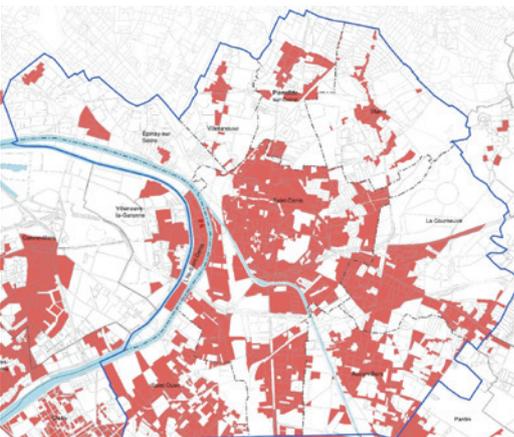
Quelle harmonisation possible et souhaitable?

Ces règles servent-elles la biodiversité? Sont-elles cohérentes avec le zonage pluvial?




En zone mixte dense, les coefficients d'emprise au sol sont élevés et par conséquent les obligations en matière de végétalisation sont moindres, autour de 15 à 20%. Lorsqu'il existe une bande de constructibilité (Aubervilliers et Saint Ouen), les taux de végétalisation sont plus élevés au-delà de cette bande (30 à 40%) afin de favoriser la végétalisation des cœurs d'îlots. Les PLU d'Epinay sur Seine, La Courneuve et Stains ne fixent pas d'obligation de pleine terre.

LE RECOLEMENT DES REGLEMENTS SUR LES ESPACES NON BÂTIS Dans les zones mixtes denses



	Emprise au sol des constructions (art.9)	Végétalisation	Pleine terre
Aubervilliers	80% à 100% dans bande de 25m 30% (voire 50%) au-delà de la bande	50% ou 70% des espaces libres (Secteur de renaturation : 60%)	50% des espaces végétalisés
Epinay sur Seine	NR	20% de l'unité foncière Centre-ville : Espaces libres = 25% de l'unité foncière Espaces paysagers (aires de jeux...) = 70% espaces libres Espaces verts = 50% espaces paysagers	
L'île Saint Denis	NR	Espaces libres = 30% ou 60% de l'unité foncière	35% ou 50% des espaces libres voire 30% de l'unité foncière
La Courneuve	80%, 70% voire 100%	50% ou 50% des espaces libres	
Pierrefitte sur Seine	50%, 60%, 70% ou 100% (dans bande de constructibilité)	30%, 35%, 50% ou 80% des espaces libres	50%, 60% ou 80% des espaces végétalisés
Saint Denis	NR	50% des espaces libres	5%, 10% ou 15% de l'unité foncière
Saint Ouen	NR dans bande de constructibilité principale (20m) 50% ou 60% dans bande secondaire NR	NR dans la bande principale 20%, 30% ou 40% de l'unité foncière dans bande secondaire	NR ou 50% des espaces végétalisés
Stains	NR	15% de l'unité foncière	
Villetaneuse	70%	20% de l'unité foncière	50% des espaces végétalisés

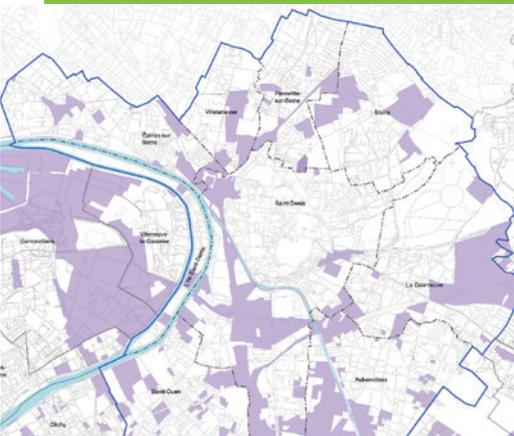
Des coefficients d'emprise au sol élevés, soit des taux de végétalisation moindres (15 à 20% de l'UF)
Les bandes de constructibilité impliquent des taux de végétalisation plus élevés en cœur d'îlot.

Une zone mixte dense assez présente et des approches moins différenciées qu'en zone pavillonnaire : vers une règle générale ?




Les coefficients d'emprise au sol des constructions sont élevés en zone d'activités : entre 60% et 80%. Ils ne sont pas réglementés à Saint Denis et à l'île Saint Denis. Les taux de végétalisation ne dépassent pas 20% de l'unité foncière. Quand elles sont réglementées, les normes d'espaces de pleine terre ne dépassent généralement pas 10% de l'unité foncière. Elles peuvent s'établir à 15% dans certains cas à Saint Denis.

LE RECOLEMENT DES REGLEMENTS SUR LES ESPACES NON BÂTIS Dans les zones d'activités, commerciales, portuaires...



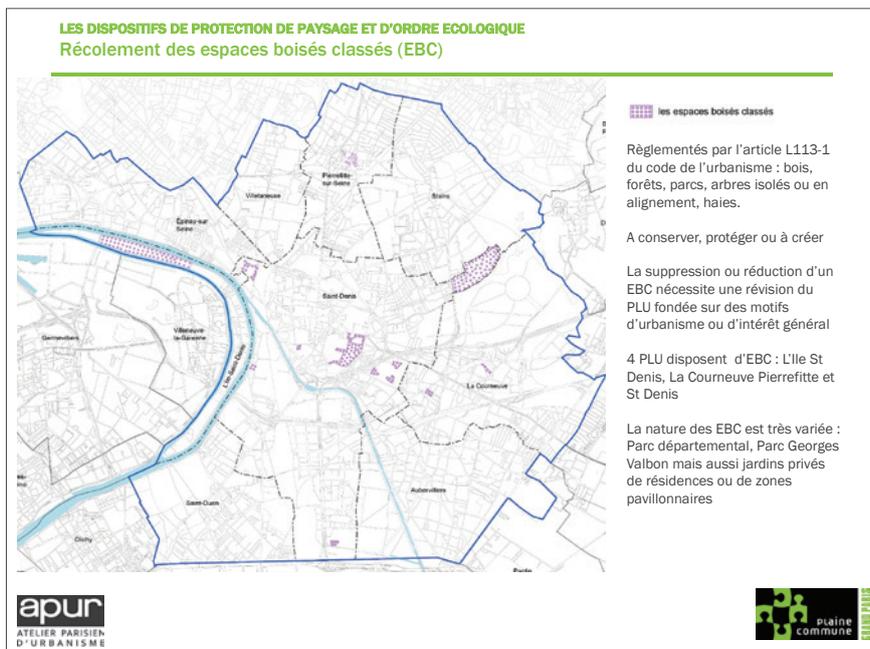
	Emprise au sol des constructions	Végétalisation	Pleine terre
Aubervilliers	60%, 70%, 80% (voire NR pour les activités fluviales)	50% des espaces libres (Secteur de renaturation : 60%)	50% des espaces végétalisés
Epinay sur Seine	70%	10% de l'unité foncière	
L'île Saint Denis	NR	Espaces libres = 40% de l'unité foncière	20% des espaces libres
La Courneuve	70%, 80% ou NR	30% des espaces libres	
Pierrefitte sur Seine	60% ou 70%	25% ou 40% des espaces libres	80% des espaces végétalisés
Saint Denis	NR	50% des espaces libres	5%, 10% ou 15% de l'unité foncière
Saint Ouen	80% ou NR	10%, 15% ou 20% de l'unité foncière (selon taille des terrains et/ou des destinations)	10%, 15% ou 20% des espaces végétalisés (selon taille des terrains et/ou destinations)
Stains	70%	10% de l'unité foncière	
Villetaneuse	70%	5% de l'unité foncière	

Un traitement assez proche entre les communes
Des coefficients d'emprise au sol élevés (entre 60% et 80%) voire non réglementés à St Denis et l'île St Denis.
Des taux de végétalisation assez faibles (qui ne dépassent pas 20% de l'unité foncière).

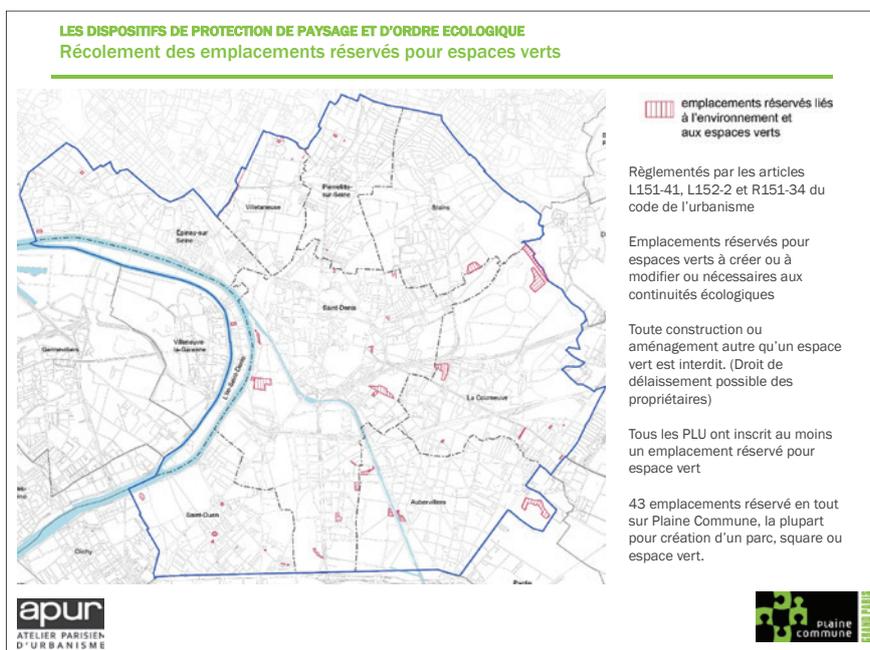
Vers une règle générale ?



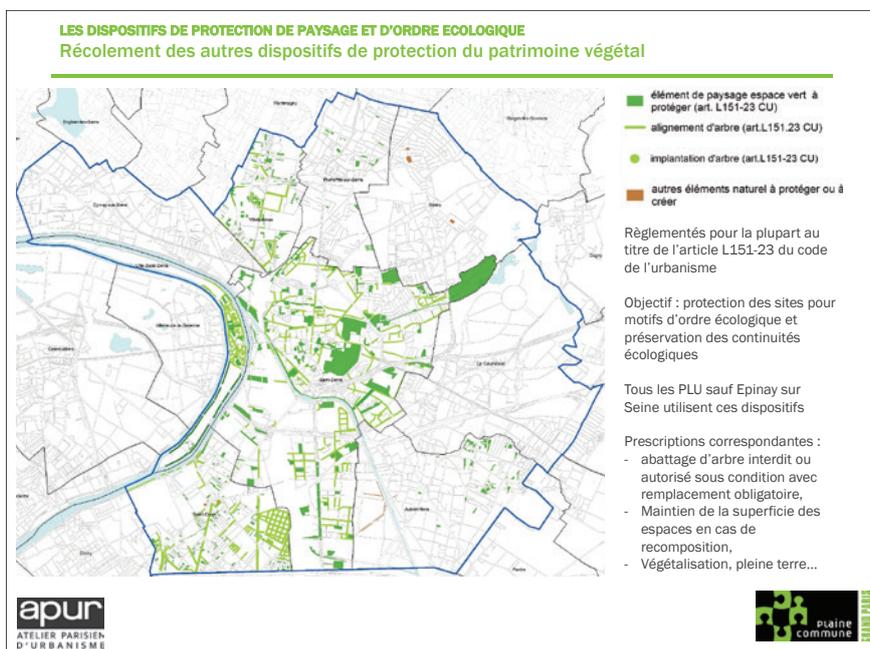

Quatre PLU disposent d'espaces boisés classés : L'Île Saint Denis, La Courneuve, Pierrefitte sur Seine et Saint Denis. La nature de ces EBC varie d'un PLU à l'autre : les grands parcs (parc départemental sur l'Île Saint Denis et le parc Georges Valbon) les contreforts des Forts de la Briche et de l'Est, mais également des jardins privés de résidences ou de zones pavillonnaires (La Courneuve et Pierrefitte). On constate là encore une différence de traitement d'une commune à l'autre avec notamment le classement en EBC du parc Georges Valbon côté Saint Denis uniquement.



La carte de récolement des emplacements réservés pour espace vert ou continuité écologique montre que les situations varient d'une commune à l'autre. Tous les PLU de Plaine Commune en ont délimité au moins un. La plupart a pour objet la création d'un parc, square ou espace vert. On compte également 6 emplacements réservés pour extension d'un parc, square ou espace vert, 4 pour création de jardins familiaux et 2 concernent des continuités écologiques.



Tous les PLU, excepté celui d'Épinay sur Seine, disposent de dispositifs de protection du paysage et des continuités écologiques, qu'ils relèvent de l'article L151-23 du code de l'urbanisme ou pas. Tous identifient des éléments de paysage et espaces verts à protéger. Des arbres et/ou alignements d'arbres sont protégés dans quelques PLU seulement.



LES GRANDS ENJEUX ET ORIENTATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LE TERRITOIRE

La Trame Verte et Bleue



Plaine Commune a élaboré son schéma de TVB en 2016, en se basant sur une analyse fine des espaces à caractère naturel et des espaces verts plutôt de loisirs. Cette trame doit désormais être transposée dans le PLUI. Il faudra trouver la bonne stratégie entre un zonage strictement naturel ou plutôt urbain vert, trouver la bonne écriture d'une OAP, trouver l'équilibre entre des outils très protecteurs comme les EBC et une insertion plutôt dans les projets urbains.

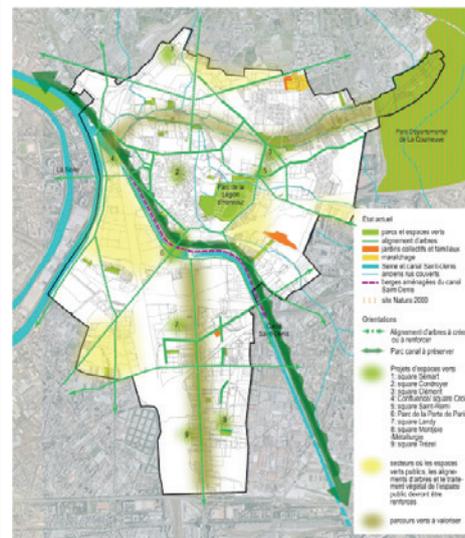
LA TRAME VERTE ET BLEUE



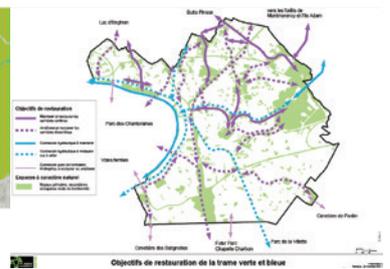
Certains PLU qui ont été ou sont en cours de révision ont fait un 1^{er} exercice de transcription de la TVB de Plaine Commune. Le PLU de Saint-Denis contient par exemple une carte stratégique dans son PADD qui cadre le développement de la TVB, ainsi qu'une OAP qui donne les orientations d'aménagement pour la mettre en œuvre. La ville de Saint-Ouen a fait le même exercice.

LES TRAMES VERTE ET BLEUE (TVB) DANS LES PLU

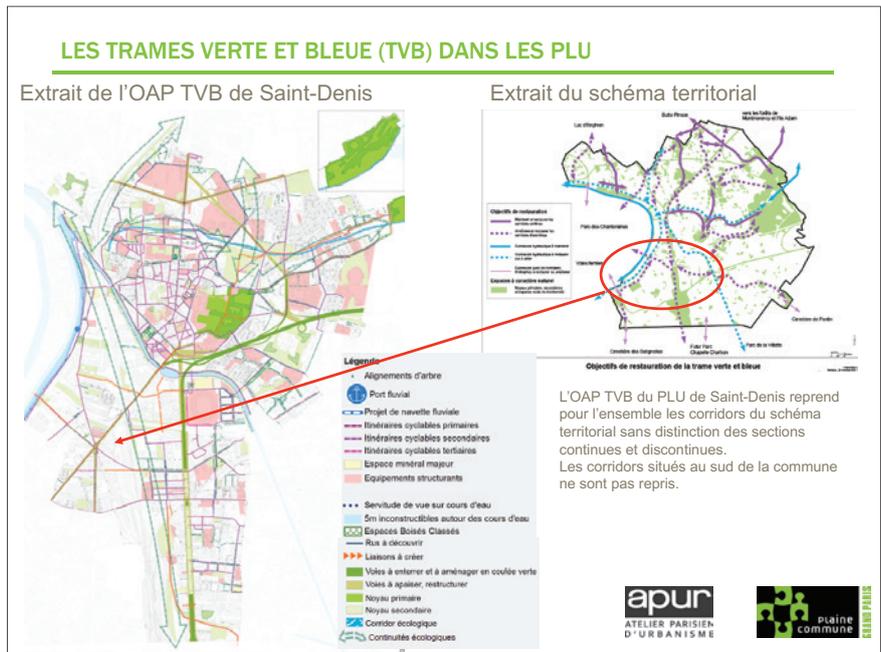
Extrait du PADD de Saint-Denis



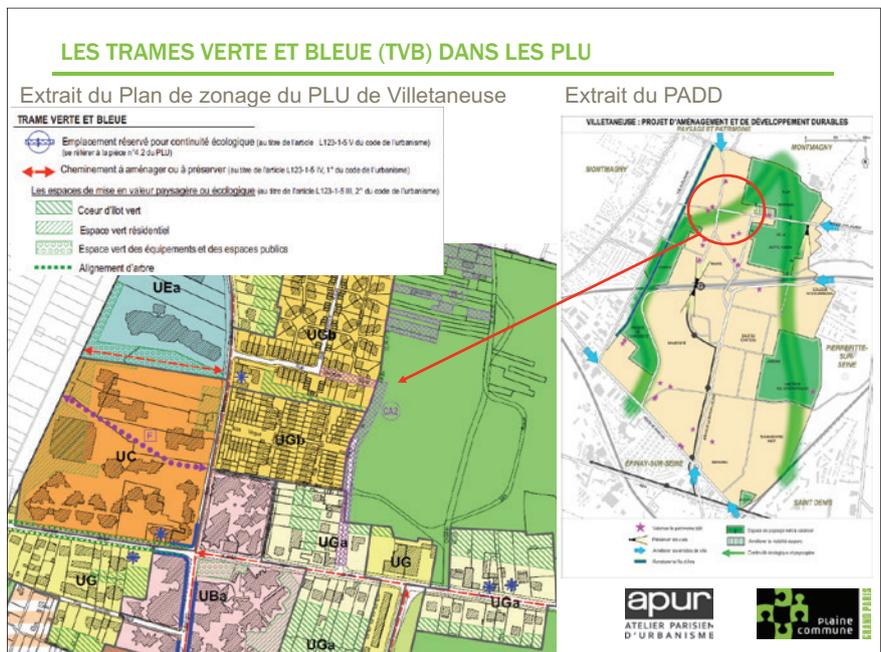
Extrait du schéma territorial



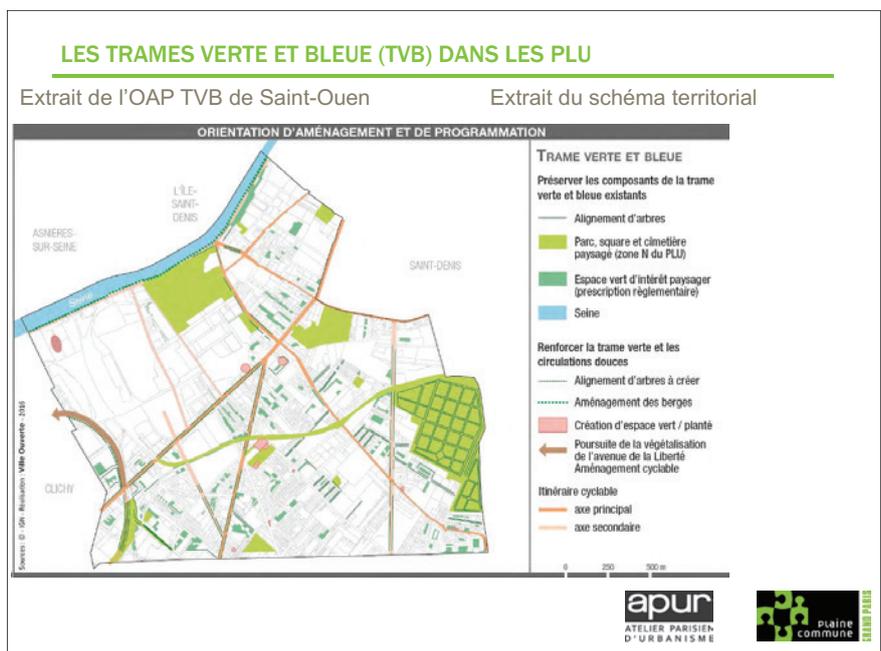
Le projet de TVB s'appuie sur un inventaire détaillé des noyaux de biodiversité. Sa mise en œuvre porte essentiellement sur les infrastructures de transport (SNCF, autoroutes, hors berges de Seine). Il est complété par le projet de réouverture de la vieille mer. Il n'engage que très peu de parcelles privées. L'OAP du PLU intègre de manière claire les différents enjeux de la nature en ville : noyaux primaires et secondaires de biodiversité, liaisons et corridors écologiques, trame bleue...



Le PLU de Villetaneuse a adopté une stratégie complémentaire, en affichant directement dans son plan de zonage un Emplacement Réservé pour continuité écologique ainsi que des protections particulières pour préserver le paysage et la biodiversité.



Le PLU de Saint Ouen exprime une volonté de développement de continuité écologique le long des axes de circulation, de la Seine et du faisceau ferré. Ce maillage est complété par la végétalisation des axes de circulation structurants, accompagné par un développement des modes doux. L'OAP indique le souhait de préserver les composantes de la TVB (parcs et jardins, espaces verts d'intérêt paysager, Seine) renforcer les alignements d'arbres sur certaines voies et sur les Berges de Seine, et de poursuivre la végétalisation de l'avenue de la Liberté.



LES GRANDS ENJEUX ET ORIENTATIONS ENVIRONNEMENTALES POUR LE TERRITOIRE

La gestion des eaux pluviales



La problématique de l'écologie urbaine est fortement liée à l'intégration de la trame verte et bleue. Elle peut aussi se traduire dans le PLUI par des dispositions spécifiques sur la gestion de l'assainissement et des eaux pluviales. Plaine Commune est ainsi en train d'élaborer un zonage qui fixe des normes de haute qualité environnementale pour limiter les rejets dans le réseau. Ce zonage devra trouver sa place dans le futur PLUI.

LE ZONAGE ASSAINISSEMENT ET EAUX PLUVIALES

LES ENJEUX ET OBJECTIFS

- **Gestionnaire:** Pérenniser le patrimoine réseau; Assurer la collecte des eaux usées sur le territoire
- **Territoriaux :** Lutter contre les inondations hors crue; Protéger le milieu naturel; Valoriser l'eau en ville

LE RÔLE DU ZONAGE

- délimite les zones d'assainissement collectif et non collectif pour la gestion des eaux usées
- fixe les modalités de gestion des eaux pluviales sur le territoire:
 - La hauteur d'eau minimale à retenir sur site et le temps d'évacuation maximale
 - Un débit de rejet maximal au réseau (jusqu'à la pluie décennale)

LA PLACE DU ZONAGE DANS LA HIERARCHIE DE L'URBANISME

- Il est annexé au PLUI
- Il est compatible avec le SAGE et le SDAGE

LE CADRE

EAUX USEES: La totalité du territoire est en zonage d'assainissement collectif

EAUX PLUVIALES:

- Les fortes pluies - décennales: respect des dispositions départementales soit de 7l/s/ha et 10 l/s/ha.
- Les pluies courantes: choix de gérer à la parcelle les pluies <= à 8mm car 80% de la pluviométrie
- 3 types de zones: Parcs et jardins / Trame Bleue / autres zones

zéro rejet → Rejet limité

LES REGLES

LE ZONAGE ASSAINISSEMENT ET EAUX PLUVIALES

LES ZONES ET LES DISPOSITIONS DU ZONAGE PLUVIAL



ZONE DES PARCS ET JARDINS

- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PETITES PLUIES
 - o rejet au réseau
- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PLUIES EXCEPTIONNELLES
 - o rejet au réseau jusqu'à la pluie de 8 mm, évacuation en 24 heures

ZONE DE LA TRAME BLEUE

- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PETITES PLUIES
 - o rejet au réseau jusqu'à la pluie de 8 mm, évacuation en 24 heures
- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PLUIES EXCEPTIONNELLES
 - o Débit de rejet maximal suivant les bassins versants
 - o 10 litres par seconde, par hectare
 - o 7 litres par seconde, par hectare
 - o 5 litres par seconde, par hectare
- Dispositif(s) de rétention exclusivement à ciel ouvert
- zones d'eau souterraine
- zones d'eau à ciel ouvert

AUTRES ZONES

- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PETITES PLUIES
 - o rejet au réseau jusqu'à la pluie de 8 mm, évacuation en 24 heures
- PRESCRIPTIONS POUR LA GESTION DES PLUIES EXCEPTIONNELLES
 - o Débit de rejet maximal suivant les bassins versants
 - o 10 litres par seconde, par hectare
 - o 7 litres par seconde, par hectare
 - o 5 litres par seconde, par hectare

LE ZONAGE ASSAINISSEMENT ET EAUX PLUVIALES

LES DISPOSITIONS DU PLUI POUR L'EAU ET DE LA GESTION DES EAUX PLUVIALES

ancienne version	nouvelle version	Contenu
Article 4. La desserte par les réseaux	Sous-section 5: équipements et réseaux Desserte par les réseaux	Le niveau de débit de fuite Les normes de rejets et les normes de stockage à la parcelle
Article 9. L'emprise au sol des constructions	Sous-section 4: Caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère	volumétrie et implantation des constructions
Article 11. Les aspects extérieurs des constructions et l'aménagement de leurs abords		Le % d'occupation du sol Le % d'espaces libres restants
Article 13. Les obligations imposées aux constructeurs en matière d'espaces libres et de plantations		qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère
	Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions	Le niveau d'obligation des toitures végétalisées : obligatoire, privilégié, admise La qualité des toitures végétalisées: le niveau de pleine terre
		% min espaces libres perméables et végétalisés % de pleine terre dans les espaces libres et végétalisés Hauteur min de pleine terre Si impossibilité surface végétalisée: % espaces, toitures ou murs végétalisés de la superficie du terrain en application des coefficients de compensation

commune

DES BONNES PRATIQUES A INTEGRER ?

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune

Les continuités écologiques doivent s'enrichir des différents réseaux et équipements existant sur le territoire. Si les réseaux ferrés sont déjà clairement identifiés dans le SRCE d'Ile-de-France, les autres réseaux enterrés doivent également être pris en compte et valorisés dans le cadre de la constitution des TVB, à l'image des projets engagés par GRTgaz et Eau de Paris notamment.

Intégrer les gestionnaires de réseaux et d'équipements

Au même titre que les emprises SNCF, les emprises des autres grands services urbains peuvent être vecteurs de continuités écologiques :

GRTgaz et la biodiversité
Contribuer au maintien des écosystèmes sur le réseau de transport

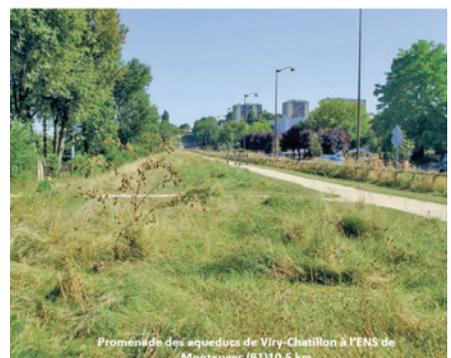


© Dominique Coulier - GRTgaz
2010
SRCE Ile-de-France

Site d'Arcueil - la croix
- Les Ancêtres de printemps -
Cette opération a été labellisée par
le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer.
Elle a été réalisée dans le cadre
du Plan national de biodiversité.

SECTEUR
de Paris

3-4 - Les emprises enherbées des aqueducs comme circulations douces



Promenade des aqueducs de Viry-Châtillon à l'ENS de
Montauger (93) 110,5 km

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune

L'agriculture, qu'elle soit urbaine ou périurbaine, est un élément essentiel des TVB dans la mesure où elle permet la préservation des sols vivants et des espaces ouverts de qualités différentes des jardins urbains. L'agriculture de plein champ en zone urbaine dense est par ailleurs une valeur rare qui doit être préservée à ce titre et pour sa contribution à la constitution d'un modèle urbain durable.

Préserver les terres agricoles et favoriser de nouvelles formes d'agriculture urbaine

Exemple de l'exploitation de R Kersanté

Zonage des PLU

- EMPLACEMENTS RESERVES
- EMPLACEMENT BOISÉS CLASSÉS
- ZONE URBAINE VERTE
- ZONE AGRICOLE
- ZONE NATURELLE

Exemple de l'Eurométropole de Strasbourg

UNE METROPOLE DURABLE
les espaces naturels, agricoles et l'eau

- Continuité de la trame verte et bleue à assurer
- Terres agricoles à protéger et agriculture de proximité à favoriser
- Principales continuités écologiques et paysagères à valoriser / étou à renforcer
- Espace à enjeux écologiques et de biodiversité majeurs

UNE METROPOLE DES PRIORITES

UNE METROPOLE ATTRACTIVE, EUROPEENNE ET INCLUSIVE

Les toitures plates et à faible pente sont des lieux privilégiés pour certaines espèces et certains milieux qui ne trouvent plus leur place en ville. La végétalisation des toitures doit s'enrichir de prescriptions relatives aux substrats et à la diversification des habitats mis en œuvre (reliefs, pierres, bois mort, mares...). La végétalisation d'une toiture peut-être compatible avec la production d'énergie, l'ombre des panneaux solaire permet de diversifier les milieux (plus frais), en contrepartie la végétation crée un microclimat qui permet de rafraîchir les installations et ainsi d'en allonger la durée de vie.

Renforcer les prescriptions en faveur de la biodiversité en toiture

Exemple de Bâle (Suisse)

Les règlements de toits végétalisés

- Les substrat doit être des sols régionaux / indigènes - le règlement recommande de consulter un horticulteur.
- Le substrat doit être d'au moins 10 cm de profondeur.
- Des Monticules 30cm de haut et 3 m de large, doit être fourni en habitat pour les invertébrés.
- La végétation doit être un mélange d'espèces de plantes indigènes (semence bâloise), caractéristique de Bâle.
- Des projets de toits végétalisés sur toits plats de plus de 1'000 m2 doivent consulter, lors de la conception et de la construction experts de la ville (mandat ZHAW).

Coupe transversale d'un toit végétalisé, conçu pour valoriser la flore et la faune sauvages. Notez les nombreux types et profondeurs de substrats utilisés. (Source: ZHAW)

Nathalie Baumann (MSc), écologue urbaine, Zurich Université des Sciences Appliquées – nathalie.baumann@zhaw.ch

Atelier #3

Agir sur les tissus urbains

27 avril 2017

Compte-rendu

PLUI – atelier tissus urbains – 27 avril 2017

Ordre du jour

- Avoir une photographie des règles existantes dans les PLU de Plaine Commune sur les capacités d'évolution des tissus urbains
- S'approprier l'échelle EPT sur la problématique de mutation urbaine en vue du PLUI
- Identifier les problématiques de terrain sur l'évolution des tissus et les réponses apportées dans les PLU pour s'inspirer des bonnes pratiques à valoriser dans le PLUI

Déroulé :

1. Introduction sur les objectifs de l'atelier et la problématique de la mutation urbaine du PLUI
2. L'analyse synthétique des permis de construire pour identifier le type de fabrication de la ville
3. L'analyse synthétique des PLU de Plaine Commune sur les capacités de mutation par type de tissus urbains et les enjeux concrets de règlement sur les permis de construire

Synthèse

La pression de la demande de logements est forte avec deux conséquences : des programmes privés en accession à la propriété qui se multiplient pour une population nouvelle plus aisée dans le sud de Plaine Commune, une paupérisation de l'habitat individuel avec des sur-occupations et des poches insalubres plutôt dans la partie nord du territoire.

Pavillonnaire : Les règles sur le pavillonnaire sont différentes selon le caractère plus ou moins social et les risques d'insalubrité et de sur-occupation repérés dans les quartiers pavillonnaires

Grands ensembles, secteurs ANRU : L'intégration de ces ensembles dans le règlement de la zone dense et mixte aide à développer les projets de renouvellement urbain

Centre-ville et zones mixtes et denses : La pression foncière sur certains centres-villes amène le développement par les investisseurs privés de projets très denses qui utilisent le maximum des capacités de construction offertes par le règlement avec des risques d'inadéquation de ces densités avec les capacités des équipements existants.

ZAE : Peu d'évolutions dans les ZAE à l'exception de l'arrivée de constructions plus denses sur plusieurs étages lorsque la règle le permet.

Grands objectifs pour le PLUI

Un travail de simplification des règles pour chaque type de tissu urbain est à opérer mais il devra tenir compte de la réalité sociale de chaque quartier (notamment dans le tissu pavillonnaire) et la capacité d'accueil des équipements.

Le traitement des questions qui touchent à la sur-occupation et à la division en plusieurs logements dans le pavillonnaire par des règles d'interdiction ne semble pas totalement efficace. Des politiques « positives » sont à imaginer.

La zone mixte et dense apparaît comme un bon cadre pour développer des projets sans procédure ni modification des règles, mais à condition d'ajuster les règles dans cette zone pour ne pas être confrontés à des densités trop fortes

Des règles de construction plus souples dans les ZAE permettraient de les rendre plus efficaces pour accueillir des nouveaux types de locaux de travail et de nouveaux programmes, de les rendre plus mixtes

Echanges

LES GRANDES ORIENTATIONS D'ÉVOLUTION DES TISSUS URBAINS POUR LE PLUI

La délégation à la stratégie territoriale présente les grands enjeux et orientations pour l'évolution de la ville élaborées dans le cadre de l'évaluation du SCOT et la préparation du PLUI.

Il est rappelé que la mutation du territoire doit se faire dans une logique de requalification des tissus existants (les centres-villes, le pavillonnaire, NPNRU) et de développement urbain et économique (ZAC, ZAE, pôles gares).

Par ailleurs, un des enjeux du PLUI sera de renouveler le principe du 4/4 pour favoriser une évolution urbaine au plus près des réalités de terrain et dans une logique d'aménagement plus diffuse et précise.

L'ANALYSE DES PERMIS DE CONSTRUIRE

Il est montré qu'entre 2014 et 2016, sur les 540 permis autorisés, la moitié est de la construction neuve, le reste étant de l'extension, de la surélévation ou de la réhabilitation ; avec des proportions différentes selon les villes et les destinations des travaux.

Les échanges soulignent l'intérêt de compléter cette analyse sur les 2 villes manquantes ainsi qu'intégrer les données sur les m² pour comprendre ce qui concourent le plus à faire les villes et qui sont les pétitionnaires.

L'ANALYSE DES PLU

L'APUR présente l'analyse des PLU et rappelle en introduction que les PLU ont été approuvés à des dates assez différentes ce qui induit parfois des écritures ou des zonages très variés¹. L'APUR rappelle également que le territoire est soumis à une forte pression foncière, ce qui incite généralement les villes à verrouiller les PLU pour maîtriser la vitesse et l'ampleur du développement.

L'analyse des PLU est faite en plusieurs temps :

1. la comparaison entre les zonages, les règlements des PLU et la « réalité » de terrain sur les types de destination, les hauteurs et les emprises des bâtiments
2. l'étude des zonages et règlements par type de tissus urbains : habitat pavillonnaire, habitat de grand ensemble, urbain mixte et dense, les zones d'activités économiques
3. l'analyse des problématiques rencontrées dans l'évolution des tissus, dans l'instruction des permis et les mesures prises et/ou envisagées

1/ L'approche globale montre que les zonages et les règlements sont souvent assez proches de l'existant, de façon à limiter la « constructibilité » non contrôlée du territoire dans des secteurs où la pression foncière et immobilière est intense. Néanmoins, certains PLU encouragent la diversité de la ville en inscrivant des tissus monofonctionnels dans des zones mixtes. C'est notamment le cas pour les grands ensembles, d'autant que par la dynamique ANRU le « public » maîtrise le foncier.

La comparaison de la réglementation des PLU sur les hauteurs et sur les emprises, donc sur la densité possible, montre une grande diversité de méthode et d'orientation de développement :

- hauteur et emprise précises ou rapportées à l'environnement (voies, bâtis, fond de parcelle) ou non réglementées et calculées différemment (en mètres ou en niveaux pour les hauteurs).

Le croisement entre les possibilités de construction (hauteur et emprise) autorisées et l'existant montre des secteurs déjà au maximum de leurs capacités et des secteurs où la mutation est facilitée.

¹ Il est précisé par les participants que les dates de dernières modifications des PLU ne sont pas toujours les bonnes et qu'il sera nécessaire de les changer.

Les échanges rappellent que pour connaître les capacités réelles de constructibilité, il faut intégrer d'autres articles du règlement (végétalisation, pleine terre, recul ou alignement, etc) qui souvent définissent en creux le volume de construction possibles.

2/ L'approche par tissu permet une analyse plus fine et plus nuancée.

Pour le pavillonnaire, qui est présent dans tous les PLU sauf l'Île-Saint-Denis, les hauteurs sont assez souvent similaires (10 ou 15m maximum) avec quelques zones où la méthodologie est spécifique, ce qui est aussi le cas sur les emprises même si les différences sont plus importantes en % ou non réglementée.

Pour les grands ensembles (présents en termes de zonage de quelques villes, certains sont dans le tissu mixte et dense pour encourager leur diversification), les règles sont aussi plus proches entre les communes et relativement homogènes par grands secteurs géographiques.

→ Les participants rappellent que pour ce type de tissu urbain, un des enjeux du PLUI sera de trouver le bon équilibre en termes de zones et de règlements, entre les secteurs maîtrisés et les secteurs « nouveaux ».

Pour les tissus mixtes et denses, le recollement des emprises, des implantations et des hauteurs montre une plus grande diversité de règlement (lié au fait que les PLU sont ici simplifiés et que l'analyse recoupe donc des réalités plus nuancées).

→ Les participants rappellent que le PLUI ne devra pas effacer les spécificités de chaque centralité même si un travail d'harmonisation de l'écriture sera réalisé.

Pour les zones d'activités économique(en termes de zonages, le tissu mixte et dense intègre de fait de l'activité économique), le recollement des emprises, des implantations et des hauteurs montre la présence de nombreuses sous-zones avec une certaine diversité de règlement et donc une moindre homogénéité par secteurs géographique.

3/ L'analyse des évolutions en cours des tissus, des types de permis et des mesures correctrices indique une dynamique relativement homogène et donc des défis communs à relever pour le PLUI.

Pour le pavillonnaire, tous les secteurs du territoire connaissent un phénomène de divisions parcellaire et pavillonnaire, avec des extensions par mutation d'une partie du bâti (type appentis). Ces mutations n'entraînent pas de rénovation thermique, qui est un enjeu stratégique pour ce tissu ancien.

→ Les PLU limitent de plus en plus ces phénomènes avec des bande de constructibilités ou % emprises limités.

Pour les grands ensembles, l'évolution se fait en très grande majorité par les opérations d'aménagement publiques, avec ponctuellement des isolations thermiques par l'extérieur (ITE).

Pour les tissus mixtes et denses, la mutation est souvent liée à requalification/densification de grandes emprises, avec également une action de réhabilitation des centres-villes.

→ Les PLU souhaitent limiter la densification pour notamment maintenir la nature en ville (% emprise, bande de constructibilité, retrait imposé).

Pour les zones d'activités économiques, la mutation provoque souvent un changement de destination (par de l'associatif, du culturel, du logement). Certains secteurs connaissent toutefois une évolution plus positive avec de l'immobilier économique innovant, notamment avec surélévation pour accroître l'occupation du site.



Préparation du PLUI de Plaine Commune

Agir sur les tissus urbains

27 avril 2017

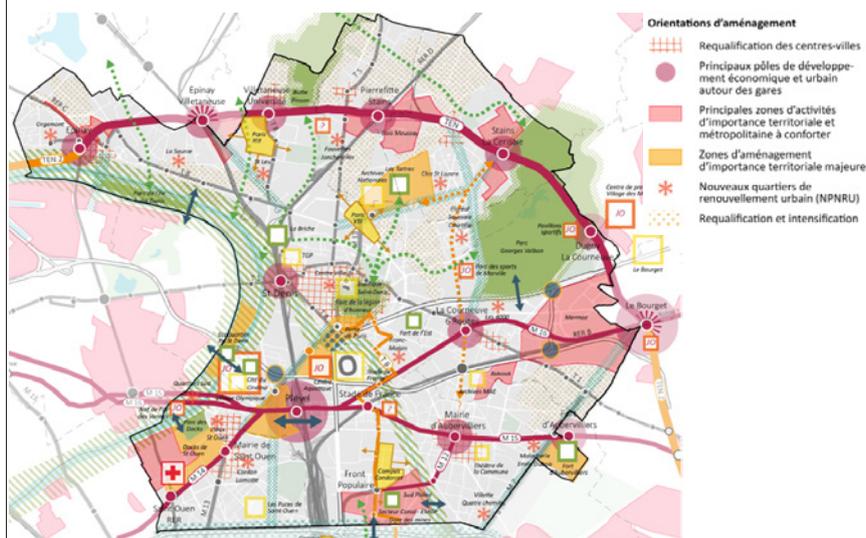
GRAND PARIS

apur
ATELIER PARISIEN
D'URBANISME

plaine
commune

Un important travail de définition d'orientations stratégiques a été réalisé en amont du lancement du PLUI et il propose un changement de séquence pour le projet de territoire. Celui-ci se traduit notamment par la prise en compte renforcée des tissus urbains existants, le développement autour des pôles gares ainsi que la poursuite des grandes opérations d'aménagement et de renouvellement urbain mais dans une approche plus souple et locale. Par ailleurs, ce changement de séquence se veut équilibrée en améliorant l'offre en équipements publics, en espaces verts ou en emplois en parallèle du logement.

Les grands enjeux d'évolution des tissus urbains



Le PLUI sera un outil stratégique pour entraîner l'évolution du cadre de vie de Plaine Commune, notamment en intégrant la nouvelle réforme de l'urbanisme de projet qui encourage l'écriture de document d'urbanisme plus prospectif et moins une approche restrictive.

Néanmoins, l'analyse des PLU actuels montre que les zonages sont très proches des tissus urbains existants, relevant une approche très régulatrice de l'urbanisme. L'évolution urbaine se faisant plutôt dans un cadre opérationnel très maîtrisé.

Plan récolement des zonages des PLU des communes de Plaine- Commune

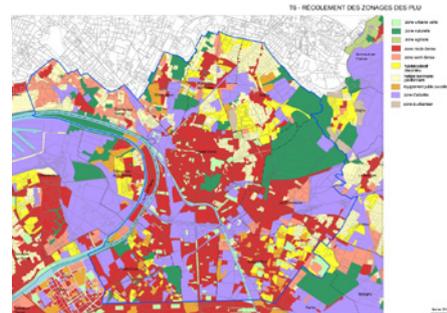
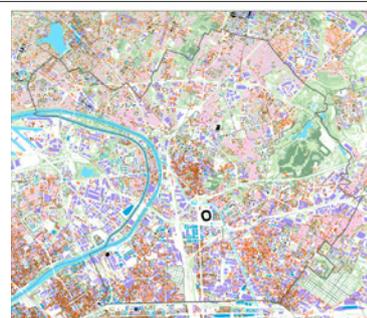
Comparaison avec les tissus urbains réels

Contexte:

Pression foncière forte, projets privés très denses et destinés surtout à l'habitat

- Des zonages proches du caractère actuel des tissus urbains
- Une volonté de contrôle de la densification
- Une volonté d'intégration des cités des années 60-70
- Une volonté de requalification des centres anciens

- zone urbaine verte
- zone naturelle
- zone agricole
- zone mixte dense
- zone semi dense
- habitat collectif discontinu
- habitat dominante pavillonnaire
- équipement public ou collectif
- zone d'activités
- zone à urbaniser



Habitat pavillonnaire: évolutions

Evolutions constatées

Divisions

- Problème pour toutes les communes ,
- La Division parcellaire engendre des constructions supplémentaires en fond de parcelle (en drapeau)
- Augmentation des logements sur la parcelle

Suroccupation (se fait sans autorisation)

Division du logement existant, modification d'affectation des annexes: Garage, sous-sols et appentis transformés en logements

Extensions

En façade , à l'arrière

Par transformation des appentis et garages

Surélévation

Peu de surélévations

Rénovation thermique ITE

Peu d'ITE sur le pavillonnaire ancien

Mesures prises ou envisagées

Empêcher la division et la suroccupation:

- La création d'une bande constructible de 20m ou 25m en bordure de rue
- L'exigence d'une place de stationnement par logement
- La réduction du coefficient d'emprise au sol des constructions
- La prescription d'une taille minimale par logement (en m² ou en nombre de pièces habitables)
- La prescription d'une largeur minimale de l'accès dans la profondeur de la parcelle

Gérer les extensions

- Le coefficient d'emprise et le coefficient de pleine terre
- l'absence de coefficient d'emprise pour les faciliter
- la bande constructible en bordure de rue

Empêcher l'imperméabilisation de sols et la disparition de la végétation

- Coefficient de biotope et de pleine terre



Villeneuve



Epinay rue de la solidarité



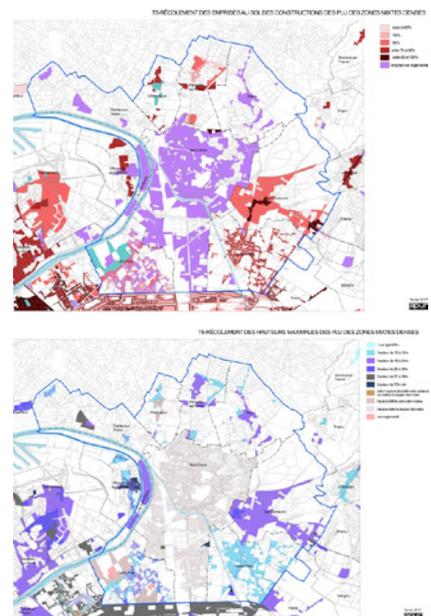
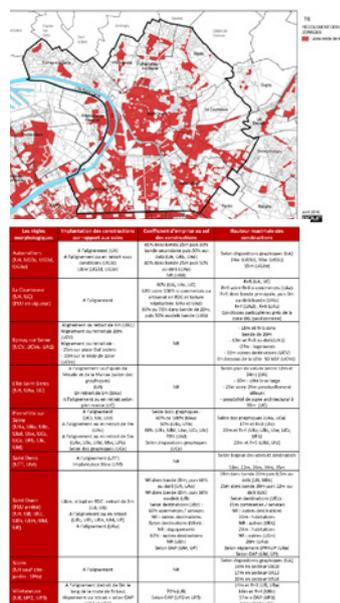
Epinay cité Jardin Blumenthal rue des Berceaux



Pierrefitte - Lotissement de la rue de la Butte Pinson

La zone mixte dense correspond à la fois aux centres villes, mais également à des zones de structuration urbaine situées le long des axes principaux ou parfois à des secteurs spécifiques de projets prévoyant des programmes mixtes et denses. Les règles morphologiques (hauteurs, emprise au sol et implantation par rapport aux voies) peuvent être très différentes d'un PLU à l'autre, mais également au sein d'un même PLU.

Tissus mixtes et denses



Tissus mixtes et denses

Evolutions constatées

Requalification des centres anciens

Action par ZAC multi sites (Aubervilliers) OPAH (Epinay)

Densification

Ce sont les grandes parcelles industrielles d'industrie et d'entrepôt du centre-ville en mono propriété qui bougent (Aubervilliers, Saint Ouen) Les commerces périlicent

Programmes

Volonté de ne pas avoir de logements en rez-de-chaussée

Architecture

Charte architecturale à Saint Ouen et Epinay associé avec le CAUE 93

Rénovation thermique ITE

Pratique de l'ITE interdite sur le bâti d'avant guerre (Aubervilliers)

Mesures prises ou envisagées

Restreindre la densité bâtie

- Création d'une bande constructible en bordure de rue pour empêcher la construction en fond de parcelle
- Augmentation des normes d'espace vert

Favoriser les continuités écologiques:

- Obligation d'une bande verte en bordure de rue
- Priorité aux jardins en cœur d'ilot

Empêcher les logements en rez-de-chaussée sur rue

- Retrait imposé pour le logement en rez-de-chaussée



Stains - rue Carnot - centre ancien

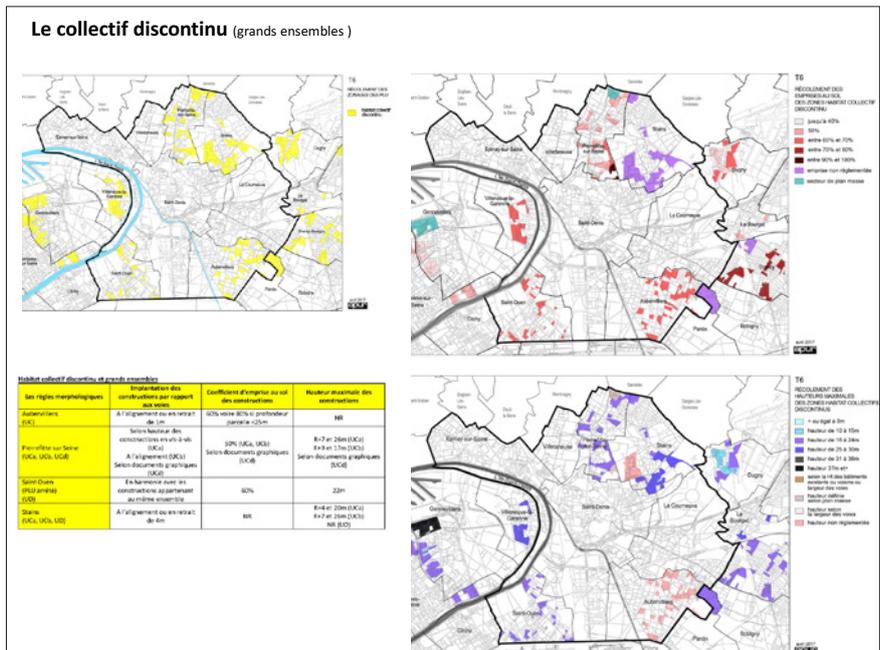


Pierrefitte - Rue de Paris - centre ancien



Aubervilliers - Les 4 Chemins - Avenue Jean Jaurès

Les « zones d'habitat collectif des grands ensembles » désignent les zones dont la vocation est principalement résidentielle, qui correspondent aux immeubles de logements collectifs construits en ordre discontinu et aux grands ensembles datant des années 1960-1970. Seuls 4 PLU ont défini ce type de zone : Aubervilliers, Pierrefitte sur Seine, Saint Ouen et Stains. Les autres communes disposant de grands ensembles de ce type sur leur territoire ont inscrit des règles encourageant la mixité voire la mutabilité de ces zones, ce qui a conduit à la classer en zones mixtes denses ou semi denses.



Le collectif discontinu (reconstruction, grands ensembles)

Evolutions constatées

Mesure de Protection
Protection des Espaces verts intérieurs (Aubervilliers)

Cadre des projets de transformation des cités et grands ensembles
Les projets (ANRU ou ZAC) peuvent se faire lorsque les grands ensembles sont classés en zone mixte et dense

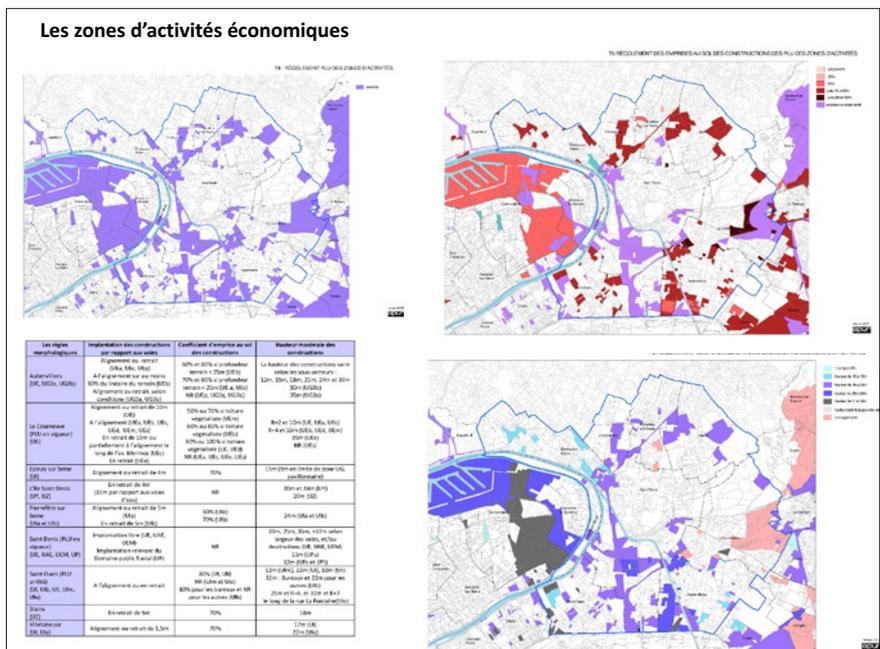
Rénovation thermique ITE
Gérés par les bailleurs sociaux, l'ITE est systématiquement réalisée sur les ensembles des années 60-70
ITE « patrimoniale » sur la cité des Cosmonautes à Saint Denis (archi. A. Lurçat)

Epinay-sur-Seine / rue Ozanam.
Bâtiment de la Reconstruction isolé par l'extérieur.

Epinay-sur-Seine / avenue Jarrou.
Dépôt d'un bardage Palulos, ITE en cours

Villeneuve / avenue de la Division Leclerc
Ensemble des années 1980 réhabilité.

Dans le cadre du récolement des zonages simplifiés des PLU, les « zones d'activités » recouvrent les zones urbaines destinées à la fois aux activités à vocation économique, industrielle, commerciale, ou dédiées aux infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires. Elle correspond donc aux zones d'activités économiques existantes, aux zones industrielles, artisanales et commerciales dont les communes souhaitent leur maintien, voire leur développement, voire leur mutation. Les règles inscrites dans les PLU peuvent donc être très différentes d'un PLU à l'autre, ou au sein d'un même document pour ce type de zone.



Les zones d'activités économiques

Evolutions constatées

Evolution des activités dans le diffus

Dans les zones mixtes, les activités qui périclitent sont transformées au profit du logement

Changement d'affectations

La présence de grands bâtiments (entrepôts, hangars...) favorise la transformation en locaux associatifs et culturels

Transformation par densification

Opération de démolition/reconstruction (Aubervilliers)
Bâtiment à étage (Saint Denis) après augmentation de la hauteur autorisée

Synthèse des ateliers

Logiques des PLU actuels et enjeux pour le PLUI

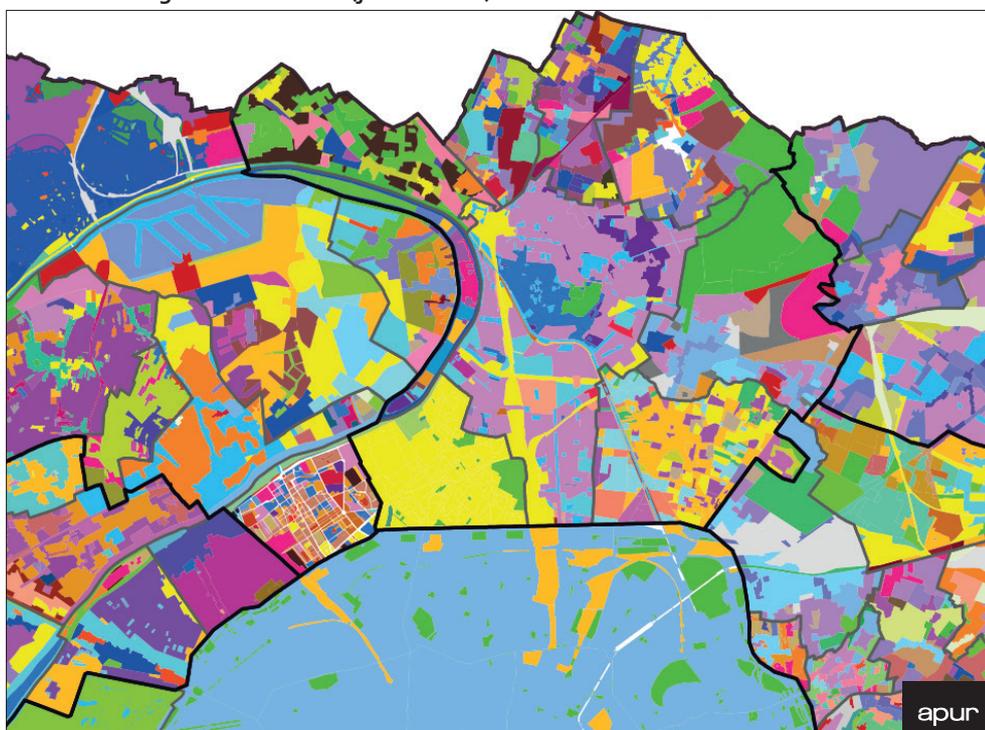
1. Logiques des PLU actuels des villes de Plaine Commune

1.1. Une prise en compte différente de la ville existante dans les PLU

TISSUS URBAINS ET ZONAGE

Les PLU des villes de Plaine Commune sont globalement attachés aux tissus urbains existants. Le zonage des PLU s'appuie sur les caractéristiques des tissus urbains amenant logiquement à une mosaïque de petites zones mimétiques des différents tissus : centres anciens, pavillonnaires, plan libre des grands ensembles des années 60, mais aussi des zones fonctionnelles héritées de zonages anciens (de l'époque du zoning) telles que les zones d'activités économiques ou plus récentes telles que les zones tertiaires. Il y a ainsi une lecture des POS anciens à travers les PLU actuels, la différenciation fonctionnelle des zones ayant produit depuis 40 ans, des règles différentes amenant la construction de types de bâtiments « adaptés » à la zone. Il en est ainsi notamment des bâtiments d'activités des ZAE mais aussi des découpages en macro lots des zones tertiaires.

Carte des zonages bruts des PLU (janvier 2017)



La morphologie urbaine trouve toujours dans les PLU une retranscription réglementaire plus ou moins mimétique, avec des nuances qui trouvent leur racine dans d'autres considérations que la forme urbaine qui peuvent être la vie sociale, la fonction ou encore le projet politique. Par exemple, les règles diffèrent d'une zone pavillonnaire à l'autre, même lorsque leurs morphologies sont semblables pour diverses raisons, souvent d'ordre très local.

FONCTIONS ET ZONAGE

La fonction va dicter dans les PLU actuels des règles morphologiques qui reproduisent des formes urbaines conçues dans d'autres temps et pour d'autres raisons. Il en est ainsi notamment des règlements des ZAE (activités ou tertiaire) ou des cités de logement des années 60 mises dans une zone spécifique à cause de leur forme et de leur fonction unique (résidentielle). Par conséquent les PLU ont un impact limité sur la mutabilité d'une zone ou d'une ville, la mutabilité davantage travaillée par les projets urbains qui entraînent des modifications successives.

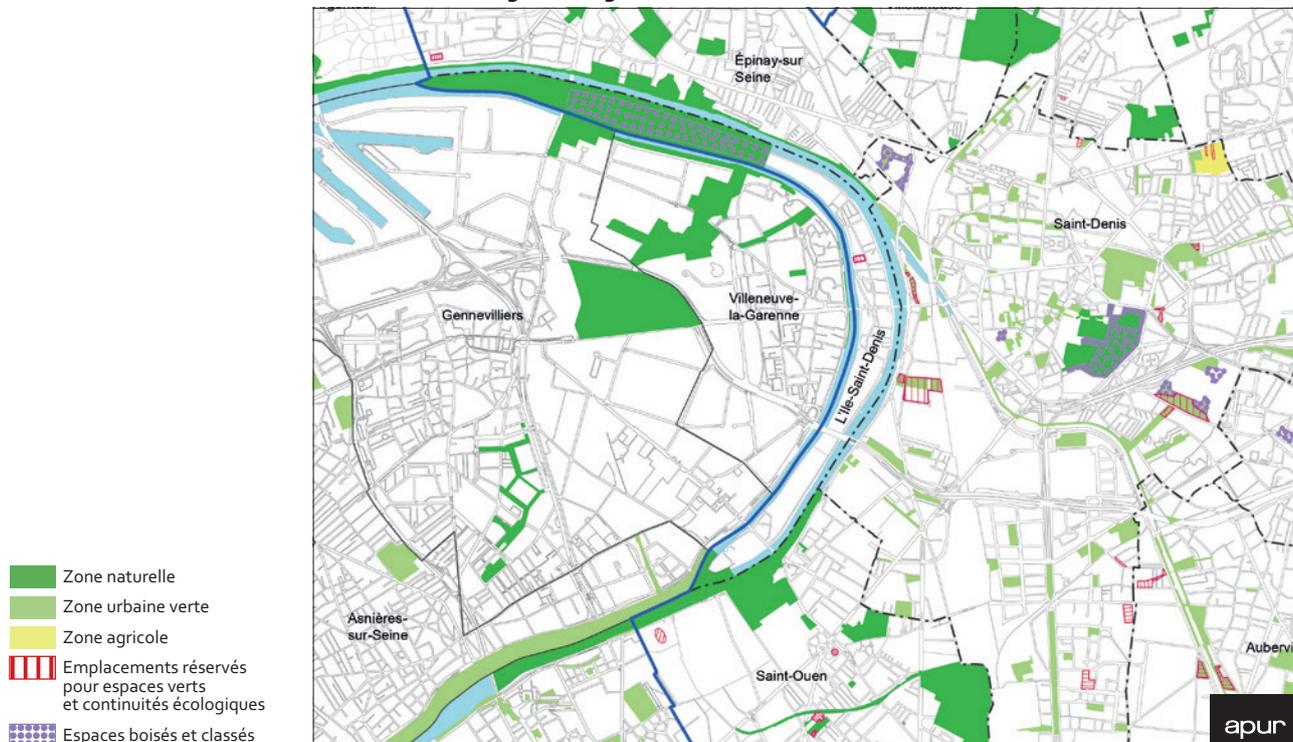
NATURE ET ZONAGE

Dans chaque PLU des villes de Plaine Commune, la nature est considérée différemment, selon qu'elle est ou non très présente et selon les formes qu'elle prend et les sites qu'elle occupe.

Par exemple, l'absence de site réellement naturel amène à classer les cimetières en zone naturelle (Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen, Villetaneuse).

Seine et canaux sont traités de façon hétérogène d'une ville à l'autre.

Différence de zonages le long de la Seine



Selon la considération portée à la nature dans tel ou tel parc, jardin public ou jardin partagé, il va être considéré dans le PLU tantôt comme zone naturelle ou comme zone urbaine verte. Il en est de même des installations sportives de plein air, des jardins privés, des alignements d'arbres... qui sont considérés très différemment d'un PLU à l'autre.

La considération portée aux derniers espaces agricoles est, elle aussi, très différente selon les projets urbains prévus à leur place.

Après le Grenelle de l'environnement et l'inscription dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, cette démarche est encore peu présente dans les PLU de Plaine Commune, même si les dernières révisions ou modifications ont grenellisé certains documents d'urbanisme.

RELATION ENTRE LE ZONAGE OU LE RÈGLEMENT ET LES OBJECTIFS POURSUIVIS

La transcription des ZAE dans les PLU montre une certaine inadéquation entre le règlement et les objectifs poursuivis par la collectivité. Les ZAE ont été conçues dans les années 60 pour mettre à l'écart des habitations des activités industrielles et artisanales polluantes et bruyantes qui, souvent, n'existent plus ou sous une forme différente et avec moins de nuisances et ont été remplacées, pour une partie d'entre elles, par des activités qui peuvent prendre place dans des tissus urbains mixtes à proximité des habitations, à condition de bien définir les conditions de leur insertion urbaine.

Il en est de même des zones tertiaires qui excluent le logement pour des raisons dépassées.

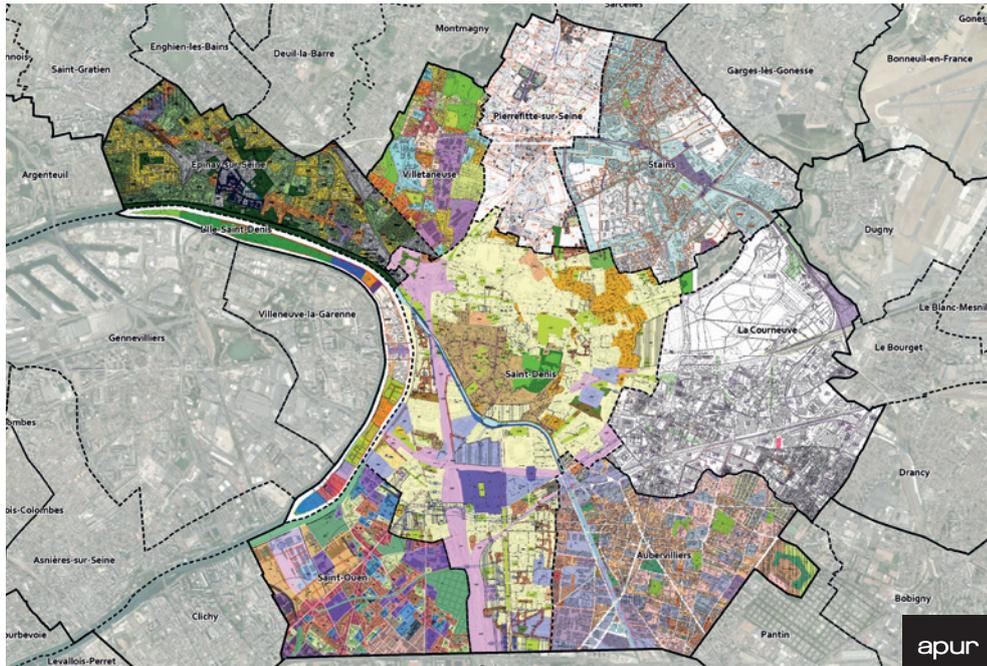
Il faut toutefois noter que, dans les PLU, la définition de zones d'activités économiques répond aussi au besoin de réguler le phénomène de centrifugation des activités en seconde couronne et d'encourager le maintien de l'activité productive, aujourd'hui de meilleure qualité. Il s'agit également parfois de faire des réserves foncières.

1.2. Une absence de prise en compte des villes voisines et de l'intercommunalité

L'hétérogénéité d'un PLU à l'autre est importante. Le plus marquant est la façon opposée dont est considéré l'espace agricole situé à cheval sur Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine et Stains qui reflète des ambitions de projets différentes.

Les disparités sont importantes selon que les PLU sont récents ou anciens mais il n'apparaît pas dans les PLU de réelle prise en compte des dispositions prises par les villes voisines dans leur PLU. Le PLU semble être plutôt une affirmation identitaire de sa propre ville. Des alignements d'arbres ou des berges de Seine plantées qui sont protégés dans une commune ne le sont plus dans les communes voisines. Les zones sont définies différemment, la façon de cartographier le règlement est aussi très différente d'un PLU à l'autre.

Carte des zonages bruts des PLU (janvier 2017) — Secteur Plaine Commune



Il ne semble pas y avoir plus de prise en compte des voisins qui sont dans l'intercommunalité que de ceux qui n'y sont pas. C'est particulièrement flagrant lorsque deux communes se partagent la même cité-jardin (cité-jardin d'Orgemont à Épinay-sur-Seine et Argenteuil) avec des règles d'emprises et de hauteurs des constructions différentes.

Photo aérienne de la cité-jardin



1.3. Une hétérogénéité dans l'écriture et la définition des zones des PLU pour toutes sortes de raisons

Les règles d'emprise au sol, de hauteur et d'implantation sont aujourd'hui assez différentes d'une commune à l'autre pour des tissus urbains semblables. Les règles de stationnement diffèrent elles aussi fortement et sont prises souvent pour de raisons sociales (interdire le découpage en plusieurs logements par exemple) et non strictement pour les besoins d'une politique des déplacements.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ZONAGES/TISSUS URBAINS

Il en est ainsi surtout du tissu pavillonnaire pour lesquels on relève une douzaine de règlements différents sur l'ensemble des PLU existants.

Les règles diffèrent d'une zone pavillonnaire à l'autre pour permettre des transformations plus ou moins importantes. Cette hétérogénéité n'est pas tant due à la forme urbaine du tissu qu'à la manière dont il est habité. La règle va interdire ici des modifications et des partages en raison du risque de sur occupation et d'agissements de marchands de sommeil alors qu'elle va les autoriser ailleurs afin que les propriétaires occupants puissent agrandir leur pavillon pour modifier leur façon de l'habiter. Cela se traduit par des variations très nombreuses des règles de hauteur, d'implantation, de stationnement, d'interdiction de certains types d'usage des locaux destinés à utiliser la règle pour gérer des questions sociales.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ZONAGES/SITES

Les grands sites que sont la Seine et les canaux ne sont pas traités en tant que tels car l'échelle communale ne le permet pas. Selon les villes tel ou tel tronçon de berge de la Seine va être classé en zone naturelle ou pas, non en raison de son aspect actuel mais en fonction de son histoire industrielle (pas de zonage des berges à Saint Denis), résidentielle (Épinay-sur-Seine) ou campagnarde (pas de zonage à l'Île-Saint-Denis mais une berge réellement naturelle) ou encore en fonction du projet porté pour son avenir (Saint-Ouen).

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ZONAGES/ENJEUX

Le projet politique influence la définition des zones et de leurs règles. Par exemple, la volonté politique de conserver des activités économiques a conduit à édicter des règles mimétiques de la forme actuelle d'une ZAE dans le but de la maintenir et d'éviter son érosion par d'autres destinations à l'instar du logement. Or, le CODEV de Plaine Commune, analysant les règles des ZAE (voir CR de l'atelier sur le développement économique) a conclu à l'inefficacité de cette démarche et à la nécessité, à l'inverse, d'une démarche ouverte et pluri-fonctionnelle pour le développement d'activités économiques nouvelles et diverses.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DANS L'USAGE DES RÈGLES POUR LA TRANSFORMATION DES TISSUS URBAINS

Pour certains types de tissus urbains, le zonage peut aller, d'une commune à l'autre vers des dispositions contradictoires, parfois en raison de stratégie foncière différente ou de la présence d'un projet urbain bien défini. Ainsi, le zonage des grands ensembles des années 60 est très divers, soit il est mimétique de l'existant et ne permet pas la transformation, via le PLU, de ces grandes parcelles qui accueillent des ensembles de logements, pour la plupart sociaux, conçus à partir de plans libres, soit, à l'inverse, ils sont intégrés dans la zone mixte et dense qui, est celle du centre-ville et des tissus urbains mitoyens bâtis avant 1945.

Pour les secteurs pavillonnaires, le règlement va tantôt autoriser les extensions et les surélévations, par exemple en n'édicte aucune règle d'emprise, tantôt les interdire complètement en édicte une règle de pourcentage d'emprise mimétique du lotissement d'origine.

1.4. Une prise en compte des documents stratégiques de l'EPT faible

Plaine Commune a élaboré de nombreux documents stratégiques d'échelle territoriale comme le Programme Local de l'Habitat, le Plan Local de Déplacements, la Trame Verte et Bleue, le Schéma de Cohérence Commerciale. Cependant ces documents sont repris de façon disparate dans les PLU, à la fois dans le zonage des PLU et dans les OAP (voir, pour les OAP, les exemples étudiés pour le séminaire sur les trames verte et bleues). Le niveau de transcription des politiques publiques territoriales dans les PLU diffère pour des raisons de stratégie de développement mais aussi parce que certains PLU sont antérieurs et n'ont pas été modifiés ou révisés pour intégrer ces nouvelles dispositions. Par ailleurs, l'échelle communale est parfois limitée pour transcrire efficacement des politiques globales.

2. Enjeux pour le PLUI de Plaine Commune

2.1. Donner une lisibilité au projet de territoire de Plaine commune dans le PLUI

Le PLUI est tout d'abord l'occasion de donner corps au projet politique du territoire grâce à cette nouvelle échelle de travail en commun. La nouvelle réforme de l'urbanisme de projet encourage d'ailleurs des documents d'urbanisme plus prospectif et plus évolutif dans le temps. L'analyse des PLU existants montre que l'édiction de règles essaie souvent de résoudre des problèmes politiques complexes qui pourraient trouver des réponses dans d'autres types d'action.

Le travail d'élaboration du PLUI permettra de mettre en place un lexique et des définitions communes qui faciliteront l'écriture de règles partagées pour les tissus urbains proches.

SIMPLIFICATION DES ZONAGES ET HARMONISATION DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES SUR LES SITES ET LES TISSUS SEMBLABLES

Le nombre de zones et de sous zones peut être réduit et les différences entre les règles sur une même zone peuvent être simplifiées et harmonisées, pour une lecture plus aisée du PLUI par les pétitionnaires et une meilleure efficacité du travail d'instruction.

ADÉQUATION DU ZONAGE AU PROJET DE TERRITOIRE ET NON SIMPLEMENT À L'EXISTANT

Les règlements des zones d'activités et des zones tertiaires ne peuvent plus être mimétiques des formes existantes ni conserver comme règle de base de la zone une mono fonctionnalité assumée ou dissimulée derrière une liste d'interdiction d'affectation. C'est d'ailleurs le sens recherché dans les PLU des villes récemment révisés.

Par exemple pour les ZAE sur lesquelles pèse un enjeu fort de transformation, les travaux du séminaire ont conclu à la nécessité, pour le PLUI, de :

- étudier plus en détail les différentes zones économiques du territoire pour clarifier les orientations de développement et faciliter la transcription réglementaire ;
- promouvoir la qualité des ZAE : mixité des fonctions à étudier, qualité paysagère, densification ;
- sanctuariser les principales ZAE du territoire et faciliter les processus de relocalisation à l'échelle du territoire ;
- simplifier et harmoniser les zonages et règlements économiques en trouvant un équilibre entre la nécessaire contrainte pour maintenir les activités et une souplesse pour faciliter les projets.

Pour les Grands ensembles des années 60 et les secteurs ANRU, pour lesquels la transformation est une nécessité pour leur requalification, il apparaît nettement que l'intégration de ces ensembles dans le règlement de la zone dense et mixte aide à développer plus rapidement et plus aisément les projets de renouvellement urbain pour les inscrire dans un cycle normal d'évolution, en les incluant dans une logique de droit commun.

Par ailleurs, si des tissus urbains posent des questions particulières liées à une dégradation importante de leur patrimoine bâti ou liées à la population résidente, l'orientation vers des politiques positives de prévention et de résorption de l'insalubrité et d'accompagnement social sont à mettre en place. Le PLUI n'est pas toujours le bon levier à utiliser pour résoudre ces questions. Les interdictions ne faisant que multiplier les pratiques illicites (transformation, sur occupations...).

TRANSCRIPTION DU PROJET DE L'EPT DANS LES RÈGLES

Le projet de territoire de Plaine Commune est destiné à irriguer le PLUI dans lequel il trouvera ses transcriptions réglementaires. Plusieurs sujets nouveaux y seront obligatoirement : les questions environnementales et d'adaptation aux changements climatiques (voir 2.3.), la logistique, l'agriculture, les lieux de travail nouveaux... et sans doute d'autres en relation avec l'avancement de l'élaboration du SCOT métropolitain qui se nourrira lui-même des problématiques locales.

REPÉRER ET INTÉGRER LES SPÉCIFICITÉS LOCALES

Simplifier les règles dans le PLUI ne signifie pas gommer les spécificités locales. Dans les PLU actuels, il y a souvent une raison sous-jacente, non explicite à telle ou telle disposition réglementaire particulière. Elles sont à expliciter, à expertiser et à classer par type pour définir la nécessité ou non de les maintenir dans le PLUI. Elles pourront ainsi trouver dans le PLUI des transcriptions diverses selon l'objectif poursuivi : protection de patrimoine bâti/de compositions urbaines/de sites, adaptation à des projets en cours...

2.2. Inscrire le PLUI dans l'espace métropolitain

INTÉGRER L'ÉCHELLE DES GRANDS SITES NATURELS

L'échelle des grands sites naturels, Seine et canaux et des grands parcs et bois intercommunaux doivent trouver leur transcription dans le PLUI à l'échelle de la totalité du territoire et en relation avec les territoires voisins.

INTÉGRER LE GRAND PAYSAGE

La prise en compte du grand paysage est absente des PLU de Plaine Commune. Or la valorisation du territoire métropolitain passe par un travail spécifique sur le grand paysage, car il est une des composantes de l'identité des territoires et de l'attachement de la population aux lieux qu'elle habite. La gestion du grand paysage doit être intégrée au PLUI, c'est un outil de gestion de l'impact des projets urbains qui vont profondément transformer le paysage métropolitain.

INTÉGRER LES GRANDS PROJETS

Le PLUI peut permettre de traiter la question des abords des grands projets. Il serait intéressant de profiter de l'élaboration du PLUI pour ne pas se contenter d'OAP strictement sur le périmètre du grand projet mais d'OAP ou de dispositions réglementaires spécifiques qui anticipent et accompagnent l'impact du grand projet sur les évolutions des tissus urbains voisins.

2.3. Inscrire le PLUI dans les objectifs du Grenelle de l'environnement et de la COP 21 : Adaptation au changement climatique, nature et trame verte/bleue

Le PCAEM et le SCOT métropolitain ainsi que le PCAET de Plaine Commune vont poser les enjeux auxquels la métropole et les territoires devront répondre pour atteindre les objectifs fixés par la COP 21 en matière de transition énergétique, de réduction des émissions de GES... Cela devra se traduire dans le PLUI.

Les objectifs précis que Plaine Commune s'est fixé à introduire dans le PLUI dont les suivants (cf. séminaire TVB) :

- le zonage d'assainissement et des eaux pluviales, dont l'objectif est de favoriser une gestion de l'eau à la parcelle pour les pluies < 8 mm, sans rejets au réseau ;
- la trame verte et bleue sera un socle de développement qu'il faudra décliner plus finement.

Les échanges dans le séminaire ont porté notamment sur la façon de transcrire ce zonage dans le PLUI, soit avec un renvoi en annexe pour l'article sur les réseaux pour être souple, soit une intégration générale dans l'ensemble des règles dites environnementales (emprise au sol, végétalisation, pleine terre, implantation) pour avoir une approche intégrée (et sans surcoût indirect pour le pétitionnaire).

Ateliers de préparation du PLUI de Plaine Commune De décembre 2016 à juin 2017

L'établissement public territorial Plaine Commune a lancé l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal le 17 octobre 2017, suite au transfert de la compétence PLU des villes aux EPT et du SCOT à la Métropole du Grand Paris. Pour préparer cette démarche, Plaine Commune a travaillé avec l'Apur dans le cadre de son adhésion pour organiser une série d'ateliers autour de la construction du PLUI. Les 3 premiers ateliers d'analyse des PLU des 9 communes ont porté respectivement sur le thème du développement économique, de la trame verte et bleue et de l'écologie urbaine, ainsi que sur la thématique de l'évolution des tissus urbains. Ils ont permis d'étudier les questions de zonage et de règlement pour les grands types de tissus urbains (pavillonnaire, économie, zone mixte dense, espaces verts et naturels, grands ensembles), en s'intéressant aux cohérences ou à l'hétérogénéité d'écriture ainsi qu'au traitement des grands objets intercommunaux comme la Seine. Cette synthèse présente les principaux enseignements issus de ces temps de travail sur lesquels Plaine Commune s'appuiera pour l'écriture de son PLUI.

L'Apur, Atelier parisien d'urbanisme, est une association loi 1901 qui réunit autour de ses membres fondateurs, la Ville de Paris et l'État, les acteurs de la Métropole du Grand Paris. Ses partenaires sont :

