

Île-de-France

Les facteurs réglementaires de l'étalement urbain

Pendant que les administrations dénoncent l'étalement urbain, les élus locaux le rendent obligatoire à travers les règlements d'urbanisme qu'ils édictent. Trois chercheurs mettent en évidence cette schizophrénie institutionnelle en étudiant 150 règlements d'urbanisme communaux de la seconde couronne de l'agglomération parisienne.

De nombreuses études montrent que dans les communes rurales et périurbaines, les arbitrages sont souvent rendus en faveur de trames urbaines peu denses. Différents éléments d'explication ont été fournis à l'appui de ce constat : le souci de réduire le risque économique des opérations, de favoriser des prix de sortie abordables ou encore de maintenir l'homogénéité sociale de la commune. Sur le plan de l'arbitrage économique et financier, une série d'éléments défavorables à la densité ont pu ainsi être identifiés, comme la limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités, la réduction des risques attendant à des opérations de trop grande envergure ou encore la structure très éclatée des filières de production de logement en France¹. Sur le plan social et politique, les recherches sur le sujet ont pu également souligner des facteurs d'attractivité du mode de vie en dehors des pôles urbains, du point de vue de l'offre de sociabilité (accès à des fonctions d'élus facilité, maîtrise de l'entre soi)².

Mais les différentes explications d'ordre économique et sociologiques ne doivent pas faire oublier que la ville étalée est aussi l'objet d'une « fabrique réglementaire » au niveau local. Si la sous-densité reste encore largement la règle dans les communes périurbaines, c'est en grande partie parce qu'elle est organisée comme telle par la réglementation que les élus choisissent d'adopter.

Certes, les pratiques de réglementation sont largement la conséquence d'arbitrages économiques et d'attentes sociales favorables à

une faible densité urbaine, voire à une urbanisation émiettée. Cependant la réglementation adoptée localement ne se réduit pas à leur simple transcription. Les options réglementaires peuvent contribuer également à consolider ou à accentuer localement l'étalement urbain en fonction du choix politique que font les équipes municipales en faveur d'une trame urbaine déterminée.

Réfléchir à l'usage des outils réglementaires, c'est donc s'intéresser aux densités prescrites et pas simplement aux densités existantes. Observer les pratiques locales, c'est ainsi prendre le droit au sérieux et le regarder comme un ensemble d'instruments flexibles dont l'usage fait l'objet de stratégies.

Deux écueils sont à éviter : une lecture trop positiviste de la réglementation (les règlements sont tous les mêmes, ce sont des objets standardisés) ou au contraire trop relativiste (peu importe la règle édictée, elle est souvent ignorée dans les faits). Certes, il ne s'agit pas d'ignorer le point de vue « réaliste ». Les enquêtes de sociologie juridique sont là pour nous montrer que la transcription du règlement dans les autorisations individuelles et la réalisation concrète des constructions peuvent donner lieu à de multiples illégalités, dont on sait qu'elles donnent lieu à une faible répression³. Mais cela ne signifie pas pour autant que les règles n'ont pas de caractère opératoire. Sur le premier point (le point de vue positiviste), on rétorquera que les règlements de PLU sont certes des outils très cadrés, à l'architecture standardisée sous formes d'articles bien définis. Il n'en reste pas moins qu'à l'intérieur de ce cadre contraint, des marges de manœuvre importantes subsistent. Les règles de gabarit sont par exemple généralement exprimées en

1 Voir Castel J.-C., « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, 2007, pp. 89-96, et Bouteille A., « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, n° 135, 2008, pp. 6-10.

2 Charmes É., « Les périurbains sont-ils anti-urbains ? Les effets de la fragmentation communale », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, 2007, pp. 7-17.

3 Hélin J., Struillou J., (2004) « L'application du droit pénal de l'urbanisme dans le ressort des tribunaux correctionnels de Nantes, Saint-Nazaire, Les Sables d'Olonne, La Rochelle et Rochefort », *Cahiers du Gridaub*, 11-2004, série « Droit de l'urbanisme », pp. 36-89.

Isabelle Laplaige
Ecole supérieure des géomètres

Romain Melot
INRA

Laurence Delattre
INRA



Méthodologie

L'étude présentée ici porte sur une centaine de plans locaux d'urbanisme des deux plus vastes départements franciliens (Yvelines et Seine-et-Marne). Ce sont les 50 documents d'urbanisme élaborés ou révisés les plus récemment – l'étude a été réalisée en 2013 –, qui ont été retenus. On a utilisé la base documentaire Visio PLU qui fournit un accès numérisé au texte des PLU franciliens. Au total, c'est une base de données correspondant à l'ensemble des zones dans les PLU étudiés qui sert de support à l'analyse quantitative des changements de zonage présentée ici. Ces 1 649 zones se

décomposent en 124 zones A, 388 zones N, 263 zones AU et 873 zones U.

Le travail de dépouillement a porté sur les rapports de présentation des PLU. L'avantage de ces documents est de fournir une information synthétique et détaillée sur la nature des zonages adoptés et leur justification. Ils permettent également de traiter plus rapidement la masse d'information relative à la réglementation des zonages que l'analyse détaillée des règlements. Inversement, ils ne décrivent pas la réglementation applicable de manière systématique. Sur les aspects réglementaires, l'étude se limite donc à présenter des sous-échantillons de zones pour lesquelles l'information sur les règles applicables a pu être collectée. ■

termes de *minima* ou de *maxima*. Elles laissent parfois au pétitionnaire le choix entre plusieurs options, comme c'est le cas des règles de recul. De plus, à côté de ces règles exprimées de manière quantifiée, le règlement laisse une place importante à des notions qualitatives dont l'interprétation relève de la jurisprudence.

Dans cette perspective, une étude empirique des pratiques réglementaires locales d'urbanisme revêt un intérêt particulier, car elles ne font pas l'objet d'enregistrement centralisé. Ouvrir la boîte à outils réglementaire se justifie d'autant plus, qu'à côté du rôle structurant des schémas de cohérence territoriale (et la place particulière du schéma directeur régional en Île-de-France), l'allocation des droits à construire

s'organise de manière centrale à travers les prescriptions imposées aux plans locaux d'urbanisme (lesquels sont encore très largement communaux). Il est donc nécessaire d'analyser les pratiques en matière de réglementation d'urbanisme en observant à la fois les choix effectués en matière de zonage et la manière dont sont conçus les règlements internes de ces derniers.

Les dynamiques des zonages dans les plans locaux d'urbanisme franciliens

Dans l'élaboration des documents d'urbanisme, la définition de zonages est un élément clef par lequel les conseils municipaux appliquent leur stratégie d'aménagement. Pour cerner les choix de zonage

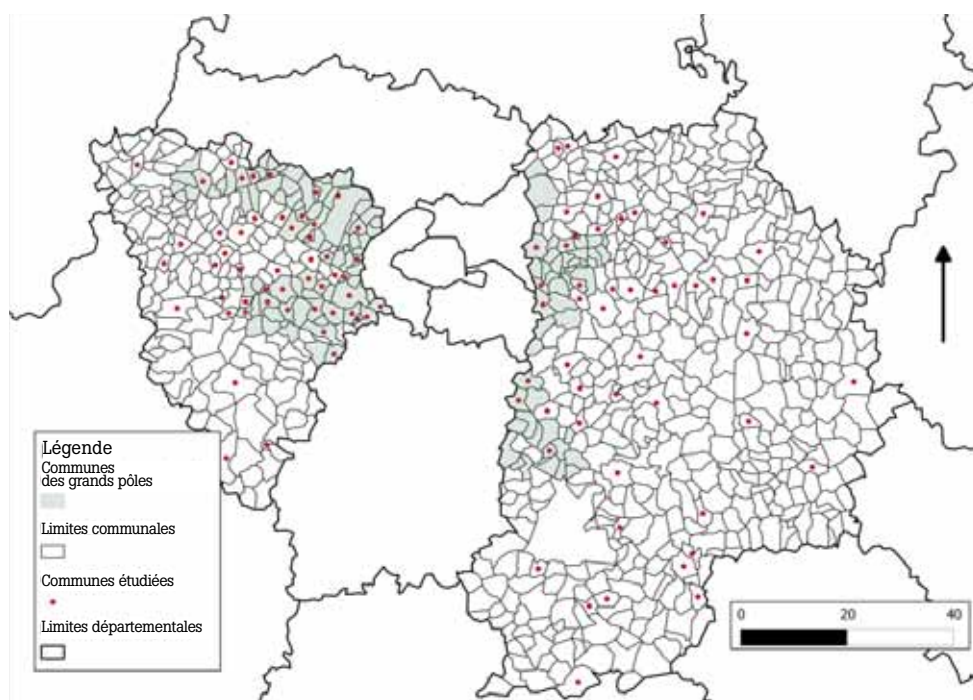
des communes, une lecture diachronique apporte un éclairage important : elle révèle la manière dont sont affectés les espaces nécessaires à l'urbanisation future et dont sont gérés les espaces déjà bâtis de façon plus ou moins diffuse. L'étude a confronté l'état du zonage dans le document d'urbanisme actuellement opposable et la situation immédiatement antérieure. Le pas de temps ainsi concerné est donc susceptible de varier en fonction du degré d'instabilité des documents d'urbanisme, la durée de vie d'un PLU variant fortement d'une commune à l'autre.

La technique du « pastillage »

L'observation des changements de zonage d'un PLU à l'autre montre que dans une proportion non négligeable (environ 8 %), les zones classées « naturelles » sont issues, en totalité ou en partie, de zones agricoles. Ce phénomène traduit le recours à la technique dite du « pastillage » consistant à instaurer des micro-zonages naturels (parfois même mono-parcellaires, voire infra-parcellaires) au sein des zones agricoles, de manière à satisfaire les demandes de droits à construire émanant des agriculteurs ou d'autres propriétaires. Cette pratique a été un temps proscrite par la jurisprudence. Elle a été réintroduite par la *loi Grenelle 2* qui a instauré des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités »⁴. La loi ALUR a validé à son tour cette technique, tout en soulignant la nécessité d'y avoir recours de manière « exceptionnelle ». Mais pour l'heure, à l'aune des documents d'urbanisme existants, le pastillage relève plus de la règle que de l'exception...

Dans le même ordre d'idées, on peut s'interroger sur le devenir des « zones d'habitat diffus » (zones NB) autorisées dans les plans d'occupation des sols, mais que les communes doivent abandonner lors du passage au plan local d'urbanisme. Les zones d'habitat diffus reclassées le sont très majoritairement sous la forme de zones urbaines (dans 72 % des cas) via l'agglomération à des secteurs urbains existants et très rarement sous la forme de zones à urbaniser (4 %). Le reclassement en zone naturelle est cependant une pratique qui est loin d'être anecdotique (24 % des cas).

Dans tous les cas de figure, la gestion des anciennes zones NB des POS, héritage d'une période où la planification était →



Carte 1 Les communes étudiées et le grand pôle urbain francilien.

⁴ Voir Giudicelli S., « L'encadrement de la constructibilité en zone agricole », *Revue de droit rural*, 2010, 65-77 et Graboy-Grebesco A., « La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale », *Droit administratif*, 2, 2011, pp. 78-99.

➔ moins contrainte, demeure délicate, comme l'ont montré des monographies menées dans le Sud de la France⁵. Les rezonages en secteurs urbains créent des espaces urbanisés peu denses, où les permis de construire sont possibles alors que les réseaux sont insuffisants. Ils sont donc également des sources de difficultés financières potentielles pour les communes. Leur reclassement en secteurs d'urbanisation nouvelle posent des difficultés juridiques, dans la mesure où ces derniers doivent, aux termes du code de l'urbanisme, correspondre à des espaces globalement vierges de construction. Enfin, la requalification des secteurs d'habitat diffus en secteurs naturels est un important vecteur de mitage.

L'héritage des anciennes zones d'habitat diffus et la pratique du

« pastillage » (micro-zones naturelles au sein des zones agricoles, destinées à allouer des droits à construire sur des terres agricoles) expliquent la présence dans de nombreux PLU, de zones naturelles largement mitées. En outre, les constructions de ces zones bénéficient fréquemment de

droits d'extension (des extensions variant entre 50 et 200 m² de surfaces hors œuvre nette y sont souvent autorisées). Il faut ajouter à cela que certaines communes préfèrent conserver un classement en zone naturelle déconnecté de la réalité (alors que l'espace est largement construit) pour afficher un bilan flatteur en matière de maîtrise de l'urbanisation.

La qualification, dans le rapport de présentation, de certaines zones réglementairement « naturelles », montre leur caractère explicitement résidentiel : « secteur de faible constructibilité », « légère extension du tissu existant », « constructions existantes en bordure du cours d'eau », « habitations intégrées au périmètre du site classé »... L'urbanisation diffuse est ainsi consacrée a posteriori par des zonages plus ou moins permissifs. Ces zones naturelles d'un type particulier recouvrent des réalités variables. Il peut s'agir de petites pastilles isolées au sein de zones A ou N strictement inconstructibles. D'autres, à l'inverse, s'étendent beaucoup plus largement, comme le

montre l'analyse de leurs surfaces⁶. Or, si le « mitage réglementaire » concerne parfois des surfaces en définitive limitées⁷, il peut être qualitativement, source de perturbations importantes pour l'activité agricole⁸ et de conflits répétés⁹. Loin d'être un phénomène isolé, ce mitage se retrouve dans près de la moitié (46 sur 100) des communes enquêtées.

Choix réglementaires et densités prescrites

Le constat évoqué plus haut, suivant lequel les élus utilisent fréquemment la réglementation d'urbanisme pour orienter le développement de l'habitat vers des formes peu denses est souvent dressé au niveau local. Mais tester la pertinence de ce constat à

l'aune d'un échantillon de plans locaux d'urbanisme exige de ne pas se

cantonner au seul examen des zonages, car celui-ci ne permet pas d'évaluer précisément la manière dont sont alloués les droits à construire sur le territoire communal. Au-delà de la fonction générale des zonages, de multiples outils réglementaires permettent d'introduire des marges de manœuvre par rapport à la vocation générale d'une zone (urbaine, agricole, naturelle ou à urbaniser) en édictant des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions.

Le test empirique proposé ici consiste à examiner, dans la centaine de communes enquêtées, les règlements internes des zones urbaines dédiées à l'habitat (546 zones U à vocation résidentielle ont été étudiées, en excluant les zones d'habitat collectif, davantage orientées vers une logique de densité).

L'analyse a été ciblée sur cinq articles du règlement : le coefficient d'occupation des sols (COS), le coefficient d'emprise (CES), la hauteur des constructions, la

“ Le paysage réglementaire qui se dessine, c'est avant tout la récurrence de choix juridiquement contraignants en faveur de l'étalement urbain... ”

6 Le premier quartile de l'échantillon est égal à 2,2 hectares, tandis que le 3^e quartile est de 10,3 hectares.

7 Charmes É., « L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? », *Études foncières*, 162, 2013, pp. 23-28.

8 Germain P., Thureau B., « Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole », *Études foncières*, 145, 2010, pp. 13-17. Martin S., Bertrand N., Rousier N., « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie et société*, 3, 2006, pp. 329-350.

9 Darly S., Torre A., « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France », *Géocarrefour*, 83-4, 2008, pp. 307-319.

distance aux limites parcellaires et la superficie minimale des terrains constructibles. Elle porte sur les règles en vigueur à la date d'élaboration ou de révision des PLU étudiés, la loi ALUR du 24 mars 2014 ayant depuis supprimé les COS et les superficies minimales. Pour chacune de ces règles, des critères sont définis en fonction desquels on peut considérer que la forme urbaine visée est peu dense. Concernant les coefficients d'occupation des sols, les coefficients d'emprise et la hauteur des constructions, il s'agit de seuils quantifiés (un COS inférieur à 0,6 ; un coefficient d'emprise inférieur à 0,5 ; une hauteur inférieure à 12 mètres). Pour les distances aux limites parcellaires et les superficies minimales, on considère comme indicateur de faible densité le fait que ces règles soient exprimées de manière contraignante (distance minimale imposée, superficie minimale imposée) et non de manière optionnelle¹⁰.

Sur l'ensemble des zones étudiées, il apparaît que les règles synonymes de faible densité sont en effet fréquemment utilisées dans les règlements internes, mais les résultats sont contrastés suivant les règles concernées. Des COS et des coefficients d'emprise faibles sont imposés dans plus de 40 % des zones. Des règles de hauteur permettant de maintenir une forme pavillonnaire sont quant à elles prescrites dans 60 % des zones¹¹. Le recours à des superficies minimales imposées est mentionné dans la majorité des zones (80 sur 145) dans lesquelles l'information est disponible, même si dans ce cas, il convient d'être prudent, les rapports de présentation donnant moins souvent d'informations sur ce type de règle. Enfin, les distances aux limites parcellaires apparaissent moins utilisées (un quart des zones étudiées)¹².

10 Ces critères sont inspirés de l'étude de 2013 de A. Darley et A. Touati sur la densification des zones pavillonnaires. Les auteurs se sont en effet livrés à l'exercice consistant à définir des seuils correspondant à une logique « protectionniste » de conservation d'une forme urbaine peu dense : « La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines », IAU Île-de-France.

11 Les pourcentages sont calculés par rapport à l'ensemble des zones dans lesquelles l'information sur la règle applicable est disponible, qu'il s'agisse d'une information chiffrée (un COS de 0,5 par exemple) ou d'une information qualitative (la mention que le COS est inexistant ou a été supprimé, par exemple).

12 Pour les distances aux limites parcellaires, une distance est considérée comme imposée dès lors que l'énoncé de la règle ne laisse pas de marge de manœuvre au pétitionnaire. En effet, le règlement peut soit imposer une distance (exprimée en mètres ou par référence à la hauteur de la construction), soit laisser le choix au pétitionnaire entre une implantation à distance et une implantation en limite. Dans ce dernier cas, on considère qu'une règle optionnelle n'est pas synonyme de faible densité.

5 Daligaux J., « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Études foncières*, 71, 1996, pp. 11-15.

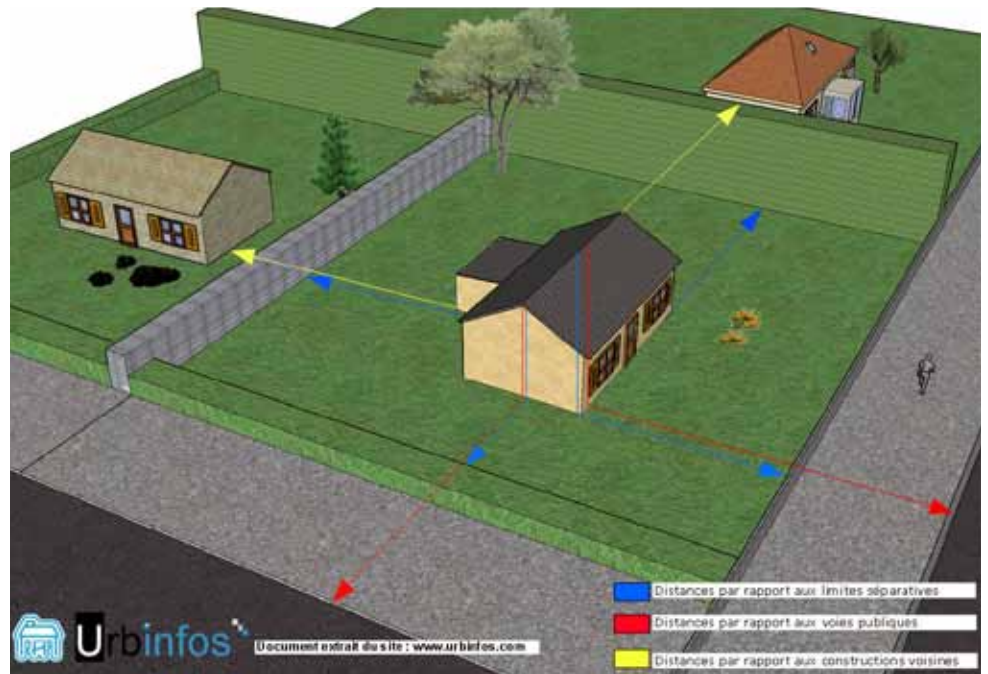


Ajoutons que les petites communes (moins de 5 000 habitants) prescrivent plus volontiers que les autres des règles de faible densité, et qu'elles les utilisent dans un nombre plus important de zones.¹³

Peu d'informations sont disponibles sur les règles applicables dans les zones à urbaniser. En effet, pour un nombre important d'entre elles, les rapports de présentation sont soit peu détaillés, soit renvoient aux modifications ultérieures du PLU lorsque l'ouverture à l'urbanisation n'est pas immédiate. Les échantillons constitués sont donc beaucoup plus petits dans ce cas et moins représentatifs. Ils semblent à première vue différer assez peu des résultats observés dans les zones urbaines. Suivant les mêmes critères que ceux cités précédemment, des COS faibles (22 zones sur 40 étudiées) et des coefficients d'emprise peu élevés (18 zones sur 28 étudiées) sont souvent observés. Dans une moindre mesure, les règles de hauteurs correspondant à une forme pavillonnaire (16 zones sur 44 étudiées) et des distances aux limites imposées (9 zones sur 28 étudiées) apparaissent également. Enfin, les superficies minimales ne sont pas absentes du tableau (13 zones sur 27 étudiées).

Le paysage réglementaire qui se dessine dans les communes franciliennes laisse donc une grande place à des règles qui orientent les pétitionnaires vers des projets de construction conformes à une trame urbaine sous-densifiée. On voit bien que la problématique saillante dans les territoires périurbains n'est ni celle d'un encadrement juridique insuffisant de la planification, ni celle de l'ineffectivité de normes trop ambitieuses. C'est avant tout la récurrence de *choix juridiquement contraignants* en faveur de l'étalement urbain qui transparait des options d'aménagement dominantes chez les élus périurbains.

Le statut particulier des règles relatives aux tailles de parcelle illustre bien le caractère stratégique du droit en la matière. Parmi les outils juridiques qui permettent d'obtenir un effet sur la densité des constructions, les prescriptions relatives aux superficies minimales des terrains constructibles sont en effet marquées par une certaine ambivalence. Assorties de conditions relatives aux divisions parcellaires, elles peuvent agir positivement sur la densité. Le plus souvent, le recours à cet instrument se traduit par une urbanisation très extensive. L'histoire récente de cet outil est symptomatique des hésitations du droit de



l'urbanisme : une première fois supprimé par la loi SRU (*solidarité et renouvellement urbain*) de 2000, il a été réintroduit par la *loi urbanisme et habitat* de 2003, pour que dix ans plus tard, la loi ALUR organise à nouveau sa suppression.

Jusqu'à ces changements récents, le recours à cette réglementation n'était possible que s'il était justifié, aux termes du code de l'urbanisme, par trois types de motifs : l'absence de réseaux d'assainissement, l'impact paysager et le maintien d'une urbanisation traditionnelle. Le premier motif concerne au premier chef les zones (urbaines ou autres) ayant hérité des anciens secteurs en habitat diffus (NB) des plans d'occupation des sols. Les deux autres motifs, par leur caractère peu contraignant et leur grande généralité, laissent des marges de manœuvre importantes pour les communes qui souhaitent recourir à ce type de prescription, alors même que les contraintes techniques liées à l'assainissement ne l'imposent pas. Or, c'est précisément ces justifications très malléables qui sont le plus souvent invoquées dans les rapports de présentations pour argumenter en faveur de ce type d'option réglementaire.

Multiplication des règles imposant de faibles densités

Considérer l'ensemble des PLU dans deux départements de la grande couronne parisienne, sur une période donnée, toutes tailles de communes confondues, amène à rendre compte de l'émiettement communal. La fréquence des choix réglementaires favorisant une faible densité est en effet pour partie la conséquence du nombre très important de petites communes sur les

territoires étudiés, à l'image du paysage institutionnel francilien (et plus généralement, français). Ces résultats traduisent donc avant tout la fréquence de pratiques réglementaires sur l'ensemble d'un territoire : une étude ciblée sur des territoires de forte concentration démographique ou migratoire, avec d'importants besoins en logement, fournirait sans doute d'autres perspectives.

Même si les pratiques réglementaires en faveur d'une faible densité sont plus répandues dans les petites communes et que ces dernières les utilisent dans un panel de zones plus large, la diversité des situations observées montre que la volonté de maintenir des formes urbaines peu denses, explique également les choix réglementaires dans bon nombre de communes de taille plus importante, des stratégies diversifiées pouvant cohabiter suivant les zones au sein d'une même commune.

La palette des règles disponibles pour créer une forme urbaine peu dense est large et les différents articles du règlement peuvent être utilisés de manière combinée. Il est donc possible de s'interroger sur l'impact du remodelage récent subi par l'architecture du règlement des zonages. L'édition de règles de distances aux limites parcellaires, d'emprise ou encore d'espaces verts (une disposition des règlements qui n'est pas traitée ici) peut aboutir à des effets similaires à celui recherché par l'instauration de superficies minimales... outil que le législateur a voulu supprimer au nom d'effets pervers en matière d'étalement urbain et de ségrégation sociale. ■

¹³ À titre d'exemple, 56 % des zones d'habitat de l'échantillon se trouvent dans une commune de moins de 5 000 habitants, mais cette proportion monte à 66 % dans le cas des zones ayant un COS inférieur à 0,6.