

Guide financé par



Avec le soutien de



LE GUIDE PLU

LES CLÉS POUR RÉUSSIR VOTRE PROJET

UE

1AU

1AU

U

N

U

N

A

2AU

N

N

N

U



Guide réalisé par l'agence d'urbanisme de La Réunion

Édition décembre 2025





EDITO

Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme qui étudie le fonctionnement et les enjeux du territoire, construit un projet de développement respectueux de l'environnement, et le formalise dans des règles d'utilisation du sol. Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé, consolidant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités du territoire. Il dote le territoire d'une vision prospective de 10 à 15 ans, sur le cadre de vie des habitants, les besoins en logement ou en activités économiques, l'équilibre entre zones bâties, naturelles et agricoles, l'atténuation et l'adaptation aux enjeux climatiques et la préservation des ressources.

Pour aider les élus à s'approprier cet exercice, l'État a élaboré ce guide méthodologique à destination des élus et services techniques des collectivités. L'Agence Française du Développement a financé ce travail dans le cadre du fonds outre-mer. La DEAL a assuré le pilotage opérationnel de l'AGORAH à qui le travail a été confié sur l'année 2024.

Ce guide vise essentiellement à donner aux élus, de manière illustrée, les clés de réussite pour mener à bien cet exercice difficile que de retraduire dans un document opposable et dans le respect du droit, leur projet de territoire. Il précise le contenu attendu d'un PLU, en termes d'éléments stratégiques, de contenus réglementaires ou de méthodes, les acteurs à associer et leurs attentes, les points clefs à ne pas oublier et les conseils pratiques.

Réussir l'élaboration d'un document d'urbanisme, c'est aussi garantir et faciliter la réussite opérationnelle des projets de constructions de logement ou d'équipements publics, en garantissant l'équilibre territorial de réponses aux besoins et de préservation des ressources.

Aussi, nous sommes très fiers de ce travail, qui vient compléter l'accompagnement de l'État, particulièrement de la DEAL sur le champ de la planification de l'aménagement du territoire.



Éric BATAILLER
Directeur de la DEAL
de La Réunion



Clodilde BOUTROLLE
Directrice de l'AFD
Agence de La Réunion et
des TAAF

PRÉAMBULE

UN ÉNIÈME GUIDE ?

On estime à minima entre 2 ans et 3 ans, le temps nécessaire pour mener une procédure de révision générale d'un Plan Local d'Urbanisme, depuis sa prescription jusqu'à son approbation. Selon les situations territoriales, ce délai peut varier, davantage à la hausse qu'à la baisse d'ailleurs !

Il est vrai qu'au fil des évolutions législatives, modifier un PLU devient une tâche ardue. Véritable document stratégique, il doit, tout en permettant la mise en œuvre du projet politique de la municipalité, traduire toutes les politiques publiques territorialisées à l'échelle de son intercommunalité [Schéma de Cohérence Territoriale, PLH], de la Région [Schéma d'Aménagement Régional, SAGE] et du national [textes de loi].

Néanmoins, l'allongement anormal des procédures de révision de PLU récentes et actuelles [plus de 10 ans après sa prescription] semble plutôt lié à un manque de concertations / échanges " avec l'ensemble des partenaires locaux de l'aménagement du territoire, notamment sur la bonne prise en compte du cadre réglementaire [loi littoral, loi climat et résilience, documents supra, ...] ou de programmes sectoriels [projets d'équipements et d'infrastructures structurants sous compétences d'autres collectivités].

Ce constat se fonde sur les réserves émanant des différentes Personnes Publiques Associées (PPA) lors de la rédaction de leurs avis. Toutefois, il est essentiel de rappeler que ce ne sont pas les PPA qui rédigent le PLU !

Le PLU reste un document aux mains de la mairie, mais qui s'inscrit dans un objectif plus large de gestion du territoire français qui est le patrimoine commun de la nation [L101-1 du code de l'urbanisme].

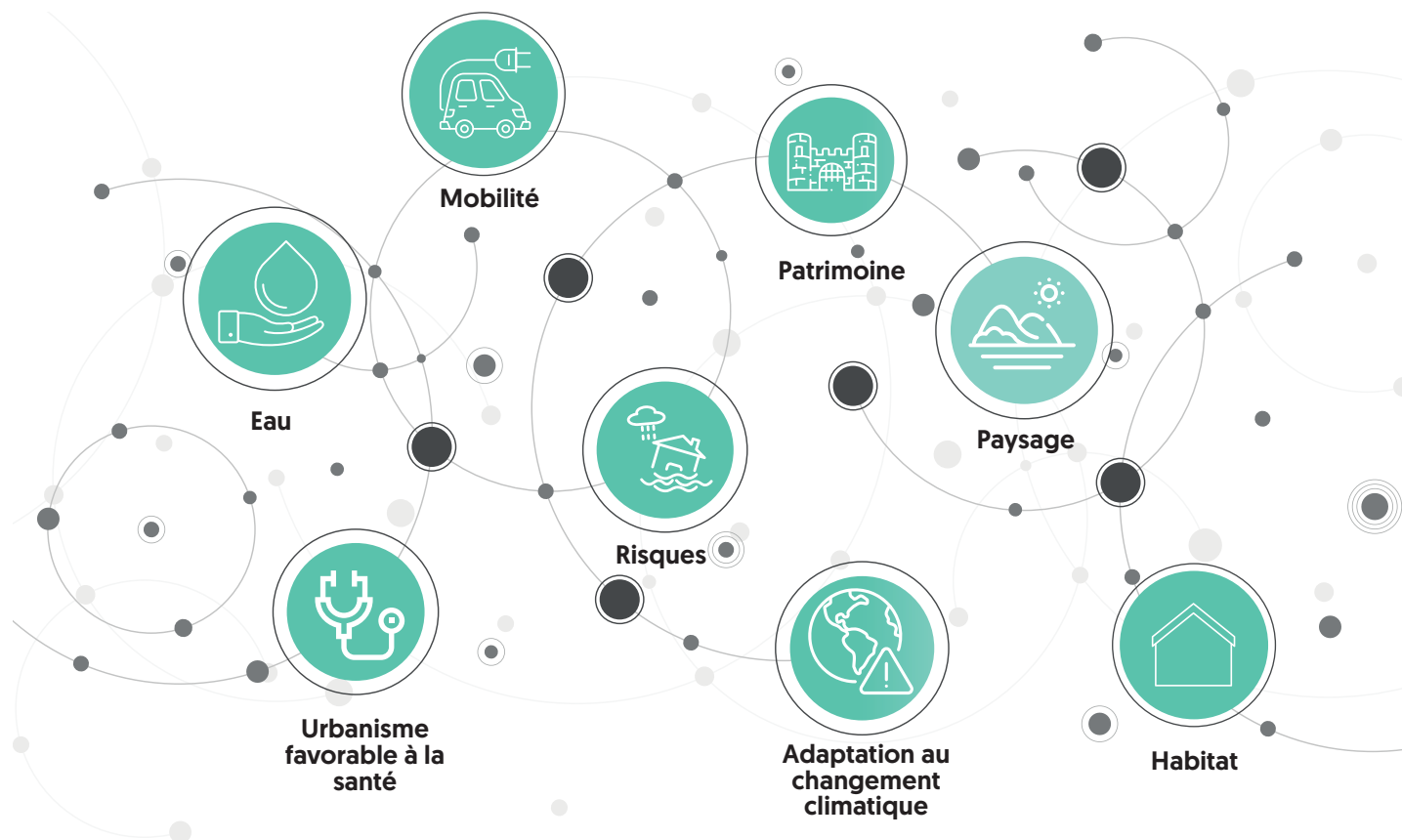
C'est le principe qui a conduit à la rédaction de ce guide :

- + Rappeler que les orientations données à l'aménagement du territoire communal font partie du mandat des élus communaux et que leur vision doit pouvoir s'exprimer,
- + Rappeler le cadre réglementaire dans lequel ces orientations doivent s'inscrire et qui, à défaut d'être correctement traitées, pourraient induire des réserves dans l'avis des PPA,
- + Préciser les attendus des PPA sur la bonne prise en compte des différentes politiques.

L'objectif de ce guide est de prendre conscience des enjeux qui s'imposent à votre document d'urbanisme et de vous donner des clés de réussite pour mener à bien la modification ou la révision de votre PLU.



FAIRE SON PLU, NAVIGUER DANS UN UNIVER MULTI-THÉMATIQUES



EN 100 PAGES COMME EN 1 000

Le schéma ci-dessus s'inspire des différentes thématiques dont un document d'urbanisme, et donc un PLU, doit s'emparer, que ce soit au titre des obligations de [l'article L101-2 du code de l'urbanisme](#) ou, tout simplement, par rapport aux grands enjeux auxquels nos territoires font face.

Le temps des POS [Plan d'Occupation des Sols] est bel et bien terminé au profit des PLU [Plans Locaux d'Urbanisme] qui doivent, lors de la définition de leurs orientations, disposer d'une vision transversale sur les multiples enjeux auxquels les populations sont confrontées. Ainsi, les PLU doivent intégrer des notions qualitatives et techniques sur de nombreuses thématiques plus ou moins complexes, telles que l'adaptation au changement climatique, l'urbanisme favorable à la santé, les capacités d'accueil des territoires, la reconnaissance et la mise en valeur des paysages et du patrimoine, la gestion de la ressource en eau, et bien d'autres encore !

Ce guide aurait pu consacrer des chapitres spécifiques à chacun de ces sujets, ce qui, au-delà d'une perte de transversalité, lui aurait probablement fait atteindre des proportions encyclopédiques. Notre ambition était plus pragmatique : sans oublier ces thématiques, mais, au contraire, en les distillant au fil du document, nous souhaitions fournir aux communes de l'île (et pourquoi pas aux autres !) un guide qui réponde aux problématiques auxquelles elles font face de façon récurrente. L'idée de fond : fournir des clés de réussite pour bien appréhender la réalité des procédures et des attentes réglementaires, pour faire émerger et retranscrire dans les PLU de réels projets de territoire, pour apprendre à traduire ces projets en enjeux et en règles écrites ou graphiques, ou encore pour appréhender aussi bien les dimensions urbaines que les dimensions naturelles et agricoles.

Objectif partagé par tous : faciliter l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre des PLU de l'île.

GUIDE PLU

L'objectif de ce guide n'est pas de dire comment faire tout bien seul, mais plutôt de prendre conscience des enjeux qui s'imposent à votre document d'urbanisme et de vous donner des clés de réussite pour mener à bien la modification ou la révision de votre PLU.

02



ALORS CONCRÈTEMENT, UN PLU ÇA RESSEMBLE À QUOI ?

RAPPEL DES PIÈCES RÉGLEMENTAIRES QUI COMPOSENT LE PLU

Page 23

03



LE PLU, C'EST VOTRE PROJET

... QUI DOIT TROUVER SA PLACE DANS SON ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

Page 33

07



LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

KOSA I LÉ ?

Page 73

08

AU BOUT DU COMPTE, COMMENT BOUCLER VOTRE PROJET DE PLU ?

LES CONSEILS DE FIN D'ÉTAPE !

Page 87



Sommaire



01

SE LANCER
DANS
L'AVENTURE DU
PLU
Page 09

04



**EXTENSION, CONSOMMATION,
DENSIFICATION ?**

TROUVEZ VOTRE CHEMIN DE
SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Page 41

05



**VOTRE UNIVERS
URBAIN**

COMMENT
PASSER DES
ENJEUX AU
RÈGLEMENT ?

Page 51

06

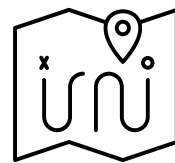


UN PL «U» CE N'EST PAS QUE DU «U»

N'OUBLIEZ NI VOS ESPACES AGRICOLES
& NATURELS, NI VOS PAYSAGES !

Page 61





PARTIE

1

SE LANÇER

DANS L'AVENTURE DU PLU



CONSTAT LOCAL

Les délais de révision des PLU locaux ont parfois eu tendance à s'allonger (il n'est pas rare de voir des révisions ayant duré plus de 10 ans), ce qui peut s'expliquer par :

La complexité de l'exercice à mener, que ce soit en termes d'ingénierie, en termes de calendrier, en termes de cadre législatif, etc.

Le manque d'échange et/ou de concertation a pu jouer un rôle dans ces allongements de délais.

Le manque de clarté dans la répartition des rôles entre les différents acteurs (équipe communale dédiée, rôle du bureau d'études, etc.) a parfois pu avoir un impact sur la bonne conduite de la procédure.

JE FAIS ÉVOLUER MON PLU

UN PEU, BEAUCOUP, À LA FOLIE, ... PAS DU TOUT ?

À QUOI SERT LE PLU ?

Le Plan Local d'Urbanisme est un document de planification urbaine, c'est-à-dire qu'il exprime le projet de développement de votre territoire communal et le traduit par des règles d'aménagement et d'utilisation des sols. L'objectif du PLU consiste à réussir à apporter une réponse aux besoins de la population en matière de logements, de déplacements et d'infrastructures tout en préservant les espaces agricoles et naturels.

La rédaction du PLU doit être guidée par le triptyque : **planifier** (définir les orientations d'aménagement souhaitées par les élus et les moyens d'y arriver), **réglementer** (définir les zonages et les règles de constructibilité associées) et **protéger** (protéger la population des risques et préserver la biodiversité ou les éléments patrimoniaux).

Les élus locaux disposent ainsi d'une grande marge de manœuvre pour y définir le projet d'avenir de leur territoire tant qu'il s'inscrit dans la continuité des principes fixés par le législateur et les autres documents de planification [cf.p.13 "Compatibilité & conformité"].

“ Le PLU établit le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de son territoire et fixe, en conséquence, les règles d'aménagement et d'utilisation des sols, Art. L123-1 du code de l'urbanisme. ”

CHAQUE MANDATURE SON PLU ?

On comprend donc que la rédaction du PLU consiste à élaborer un projet communal à l'intérieur d'une imbrication de politiques publiques définies aux échelles supérieures. Pas une mince affaire ce Zistoir la !

Du fait du besoin en ingénierie, en pédagogie, en concertation, la révision générale du PLU constitue une procédure longue, coûteuse, qui demande un investissement accru des services et des élus de la commune. Mieux vaut donc y réfléchir à deux fois avant de s'y engager !

Bien évidemment, le PLU est un objet hautement stratégique et politique. Néanmoins, il n'est pas voué à répondre, à lui seul, à toutes les attentes de la collectivité. Si la base réglementaire offerte par le PLU en vigueur le permet, d'autres outils plus opérationnels constituent des leviers puissants pour permettre la réalisation de votre projet d'aménagement du territoire. On peut notamment penser aux dispositifs tels que Petites Villes de Demain, Action Cœur de Ville, les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre, etc...

La première question à se poser est donc de savoir si le PLU actuellement en vigueur, constitue un blocage à la mise en œuvre de votre projet de territoire [cf. p.33 «Le PLU, c'est votre projet»] et dans quelles proportions afin de définir la procédure d'évolution la plus adaptée pour votre commune et d'être conscient des délais associés [cf. schéma ci-contre].



Focus sur l'évaluation du PLU

Dans certaines communes, le PLU en vigueur peut constituer un frein au développement : il peut devenir inadapté en raison de son ancienneté ou lorsque le projet de territoire a évolué différemment de ce qui était anticipé. Même s'il n'existe pas de «date de péremption» légale pour un PLU, de manière générale, il est bâti sur un projet communal à horizon 10 à 15 ans, et peut faire l'objet d'évolutions, plus ou moins mineures, pour s'adapter dans la durée sans pour autant changer l'équilibre du document.

L'article L153-27 du code de l'urbanisme établit que «**Six ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa modification en application du présent article, [...] le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. [...] L'analyse des résultats donne lieu à une délibération [...] du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan.**»

L'analyse du PLU permet d'objectiver l'adéquation entre le document en vigueur, les évolutions territoriales [observées ou anticipées] et les évolutions réglementaires [cadre législatif, documents supra]. La synthèse de cette analyse aide le conseil municipal à décider s'il convient de réviser le PLU et, le cas échéant, à choisir la procédure adaptée selon l'ampleur des modifications à apporter.

CHANGEMENT EN PROFONDEUR OU RECONFIGURATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

LES 3 TYPES DE PROCÉDURE POUR FAIRE ÉVOLUER MON PLU

Est-ce que mon projet va à l'encontre des orientations du PADD ou impacte sensiblement son équilibre ?

non

oui

Mon projet marque une rupture avec les orientations actuelles

Révision générale

30 mois minimum

Est-ce que seuls certains zonages du PLU en vigueur ne permettent pas de mettre en œuvre mon projet ?

non

oui

Je dois réduire des zones agricoles, naturelles, forestières ou des espaces boisés

Modification de droit commun

12 mois minimum

oui

Je dois modifier des zonages parce que mon projet intègre une opération d'intérêt général ou d'intérêt public

Mise en compatibilité du PLU

12 mois minimum

Est-ce que le règlement sur certains espaces ne me permet pas de réaliser mon projet ?

non

oui

Je dois changer le règlement de certains zonages ou les orientations d'OAP

Modification de droit commun

9 mois minimum

Est-ce que certaines limites ou certains périmètres de zonages font obstacle à la mise en œuvre mon projet ?

non

oui

Je dois supprimer ou ajouter certains Emplacements réservés, ou bien redéfinir de manière mineure, les limites d'un zonage

Modification de droit commun

6 mois minimum

Le PLU en vigueur permet de réaliser mon projet de territoire

RÉVISION GÉNÉRALE

Régie par les articles L.153-31 à L.153-33 et L.153-35, R.153-11 et suivants du code de l'urbanisme

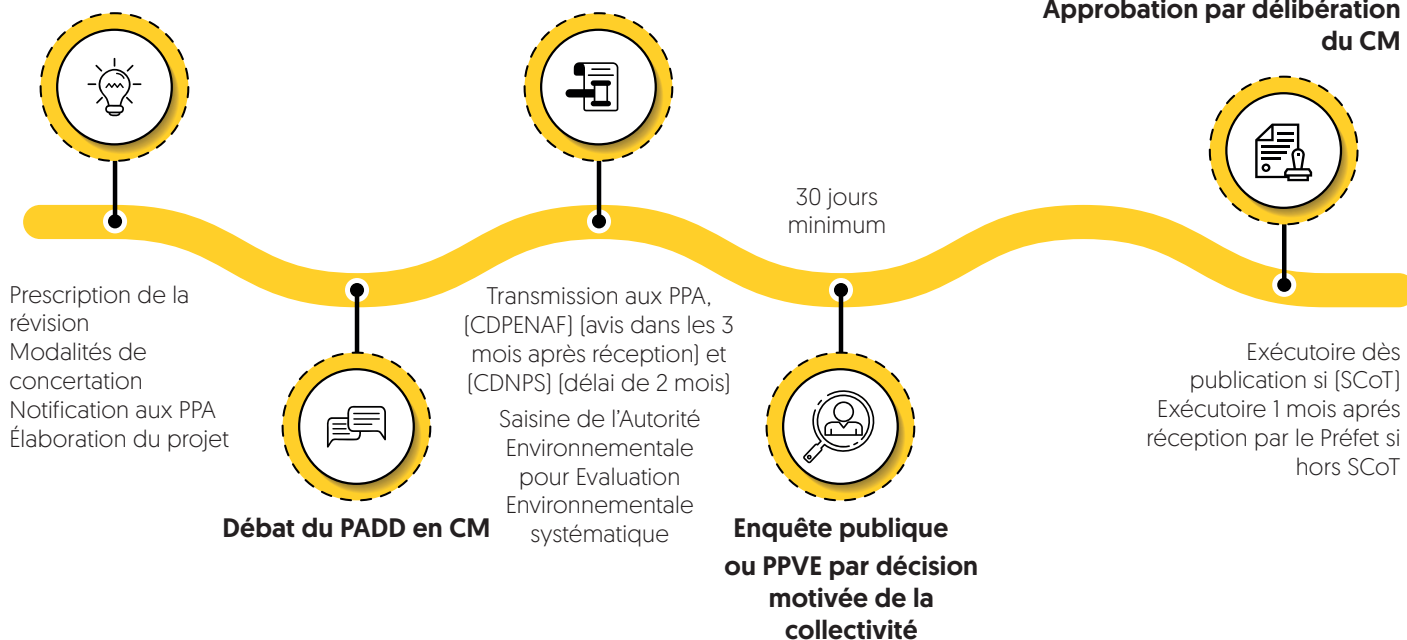
Dans le cas : où uniquement les orientations du PADD sont modifiées, à l'exception des évolutions nécessaires pour soutenir le développement d'énergies renouvelables.

La collectivité peut, par décision motivée, substituer une procédure de Participation du Public par Voie Électronique (PPVE) à l'enquête publique (L.153-19 code de l'urbanisme). En cas de PPVE, la collectivité a obligation de mettre un dossier en support papier en consultation dans les mairies aux horaires d'ouverture.

Délibération de prescription du Conseil Municipal (CM)

Arrêt du projet de PLU en CM

Approbation par délibération du CM



MODIFICATION DE DROIT COMMUN

Régie par les articles L.153-36 à L.153-39 et L.153-41 à L.153-44 et suivants du code de l'urbanisme

Dans le cas de :

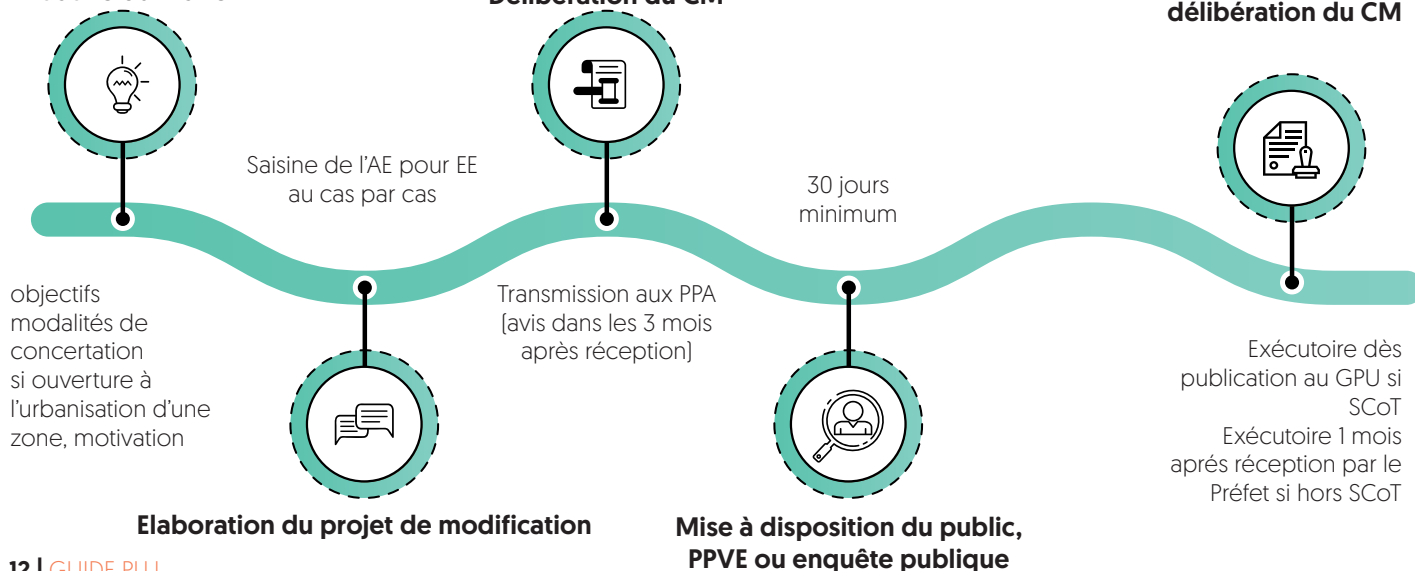
Toutes évolutions du PLU qui ne touchent pas aux orientations du PADD, à l'exception des évolutions nécessaires pour soutenir le développement des énergies renouvelables.

La collectivité doit procéder à une mise à disposition du public sauf si elle préfère recourir à une enquête publique ou une autre procédure de participation. En cas de PPVE, la collectivité a obligation de mettre un dossier en support papier en consultation dans les mairies aux horaires d'ouverture. Pour tout projet soumis à évaluation environnementale la PPVE ou l'enquête publique est obligatoire.

Initiative du maire

Délibération du CM

Approbation par délibération du CM



DÉCLARATION DE PROJET OU DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE VALANT MISE EN COMPATIBILITÉ

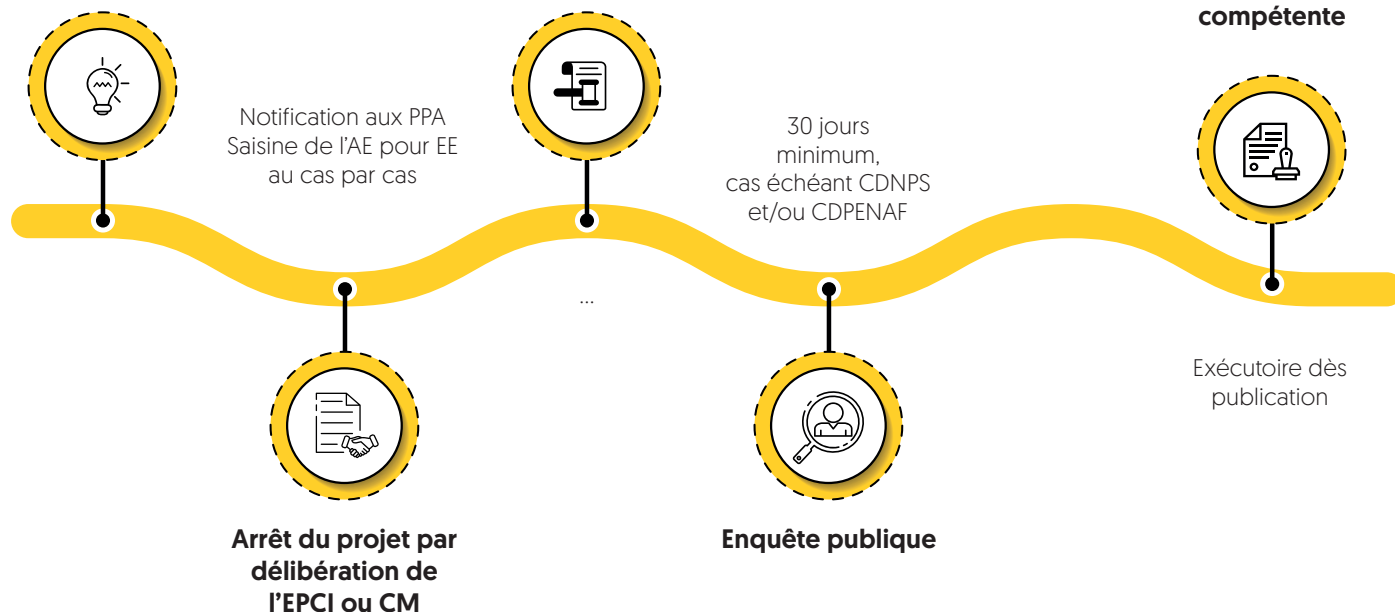
Régie par les articles L.153-49 à L.153-53, R.153-13 du code de l'urbanisme

DANS LE CAS D'UNE : Incompatibilité du PLU avec un document de planification de rang supérieur / Opération d'utilité publique ou autres, non compatible avec le PLU en vigueur, justifiant sd'un intérêt général.

Notification du Préfet à
la commune ou l'EPCI

Examen conjoint du
projet avec PPA

Approbation
par l'autorité
compétente



MISE À JOUR

Régie par l'article L.153-60 et R.153-18 du code de l'urbanisme

DANS LE CAS D'UNE : Modification du contenu des annexes prévues aux articles R.151-51 et R.151.52 [servitudes d'utilité publique, documents graphiques des ZAC, etc.]

Arrêté du président de
l'EPCI ou du maire

Constat du Préfet



Ces logigrammes intègrent les nouvelles dispositions issues de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement du 26 novembre 2025, dite loi "Huwart".
Elles s'appliqueront aux procédures engagées à partir du 26 mai 2026.



COMPATIBILITÉ & CONFORMITÉ

ENTRE CONTRAINTE & FLEXIBILITÉ

Les documents d'urbanisme doivent respecter des règles qui leur sont imposées par les lois et règlements (par exemple : article L. 101-2 du code de l'urbanisme, loi littoral, etc.) et les orientations d'autres documents dits de rang supérieur (ou documents supra) : c'est **la hiérarchie des normes**.

IL EXISTE 2 TYPES DE RAPPORT D'OPPOSABILITÉ : LA CONFORMITÉ ET LA COMPATIBILITÉ



Vers un effort de simplification

Avant **l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020**, il existait 3 types d'opposabilité du plus au moins restrictif : la conformité, la compatibilité et la prise en compte. La notion de prise en compte était certainement la plus floue, puisque la jurisprudence la définissait comme un principe de «non-remise en cause» des orientations d'un document. C'est-à-dire que le document infra pouvait déroger à une orientation qu'il devait prendre en compte, s'il le justifiait.

Dans une volonté de rationaliser les relations déjà assez complexes entre les documents d'urbanisme, l'ordonnance du 17 juin 2020 a généralisé la relation de compatibilité plutôt que celle de la prise en compte.

Tout d'abord, le lien le plus exigeant, mais peut-être le plus simple, la **conformité**.

Le lien de conformité impose l'application stricte de la règle édictée. Il n'y a donc pas de marge d'interprétation de la règle supérieure qui doit être retranscrite à l'identique (exemple conformité à la loi littoral).

Le règlement écrit et graphique du PLU s'applique dans une relation de conformité à toute autorisation d'urbanisme [L421-6 du **code de l'urbanisme**]. Il est donc essentiel de trouver un équilibre dans la rédaction des règles du PLU.

Des règles trop détaillées peuvent freiner la réalisation de projets d'aménagement (sauf si cet effet est recherché).

À l'inverse, des termes trop flous rendent le règlement difficile à comprendre pour les pétitionnaires et compliquent l'instruction des autorisations d'urbanisme par les services municipaux.

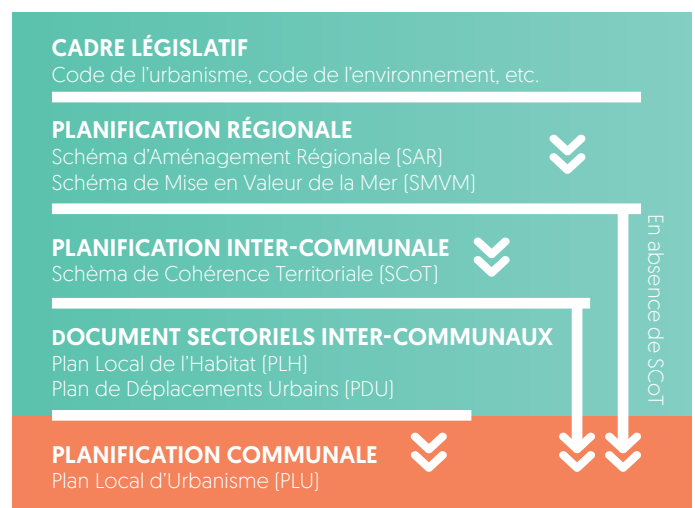
La **compatibilité**, ou comment avoir quelques marges de manœuvre alors que le PLU doit appliquer les politiques de toutes les autres échelles territoriales !

Parce qu'il est vrai que les PLU doivent permettre la mise en œuvre du projet de territoire en traduisant les objectifs des documents supra, tout en donnant l'opportunité aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de l'aménagement de leur commune. Avant **l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020** (voir encadré), plus de 29 documents étaient opposables au PLU.

La compatibilité implique de ne pas remettre en cause les orientations du document supérieur ou des OAP]. Elle sous-entend une certaine marge de manœuvre tout en respectant l'esprit de la règle supérieure (exemple compatibilité avec le Plan Local de l'Habitat (PLH).

La compatibilité s'apprécie dans sa globalité et non disposition par disposition [CE, 18 décembre 2017, n°395216].

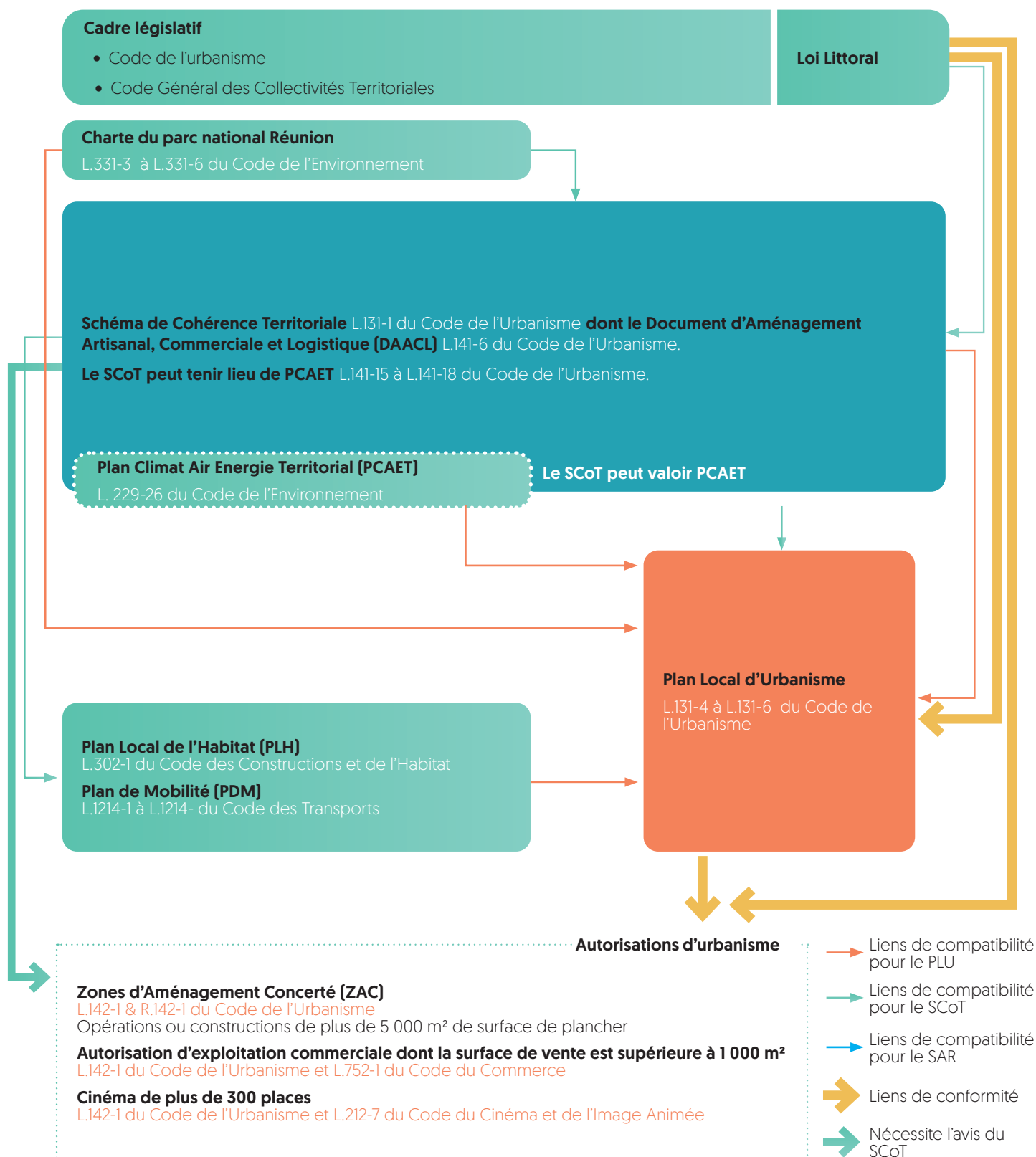
“ Vous, élus communaux, pouvez agir sur la planification urbaine de votre territoire bien en amont du PLU. En vous impliquant dans l'élaboration et le suivi des documents supra communaux, comme le SAR et le SCoT, il vous sera plus facile de traduire les principes qui s'imposent au PLU au lieu de les subir. ”



■ Schéma simplifié de la hiérarchie des normes

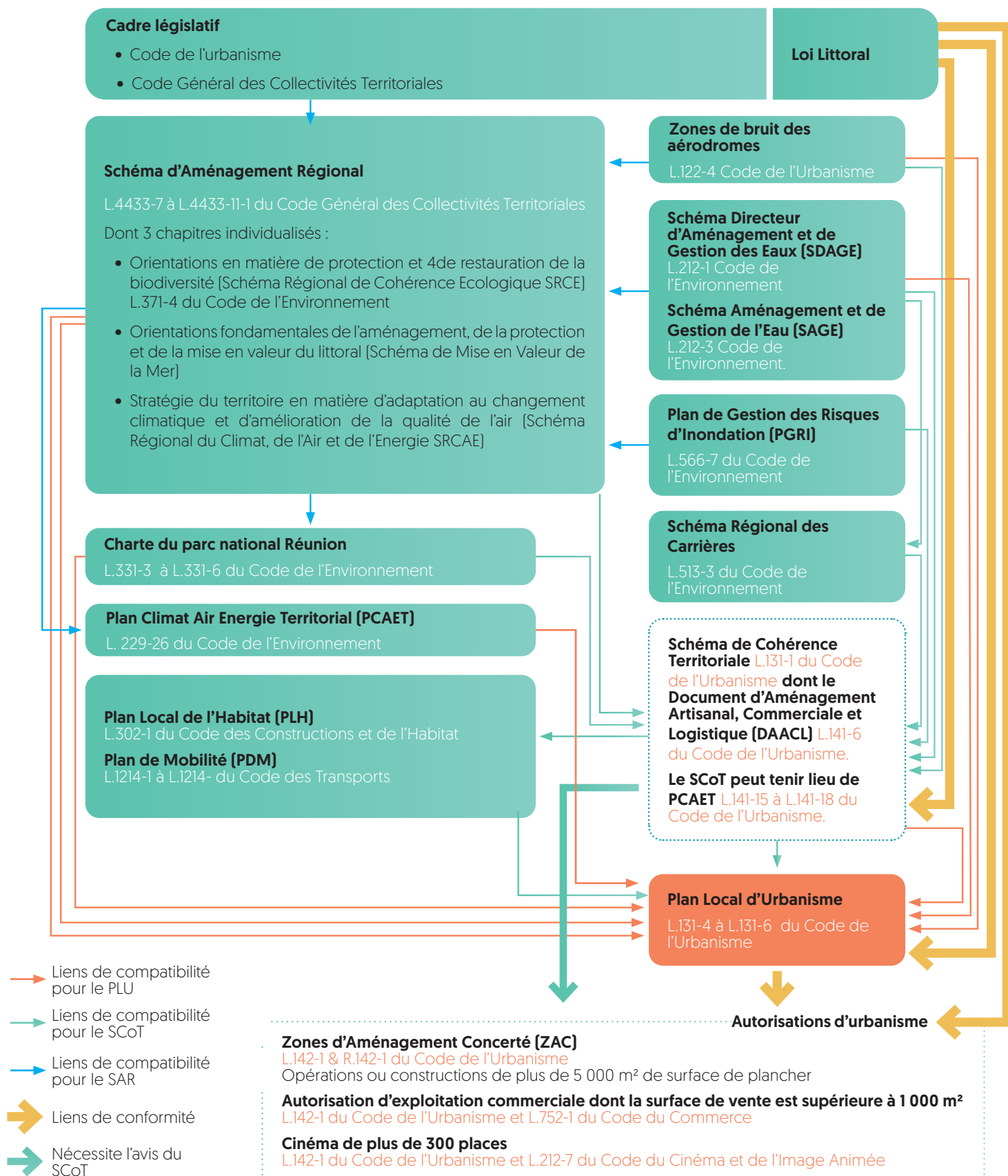
L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

LORSQUE VOTRE COMMUNE EST COUVERTE PAR UN SCOT, COMMENT S'Y RETROUVER ?



L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

SANS SCOT INTÉGRATEUR ÇA DEVIENT UN VRAI LABYRINTHE



PAR QUOI COMMENCER ?

CHARITÉ BIEN ORDONNÉE COMMENCE PAR SOI-MÊME



La première étape consiste à construire votre équipe projet de révision de PLU. Cette étape est essentielle pour assurer la bonne coordination de la procédure. Cette équipe aura pour mission :

- + D'être l'interlocuteur privilégié de la révision du PLU pour les services internes de la commune, les élus, le bureau d'études et les partenaires,
- + D'assurer le suivi du planning de la procédure établi dans le Cahier des Clauses Techniques Particulière [CCTP],
- + De faire des propositions pour aiguiller les arbitrages vers un consensus entre vision politique et possibilités techniques [relations avec les services technique et les partenaires].

PLUS ON EST DE FOUS, PLUS ON RIT ?

L'objectif est de faciliter les échanges et de gagner en efficacité. Mieux vaut donc se diriger vers une personne ressource clairement identifiée (« responsable de la révision du PLU », « chargé de la révision du PLU », « chef de projet de la révision du PLU », ... à vous de le dénommer de la meilleure manière selon votre organisation municipale). Elle aura pour mission de piloter la procédure de révision et, pour ce faire, de constituer autour d'elle une équipe resserrée, composée d'un ou deux élus de la majorité municipale, et des référents internes sur les thématiques du foncier/aménagement, de l'urbanisme et des services techniques.

LE PLU N'EST PAS QU'UNE QUESTION DE BUREAUX D'ÉTUDES.

Si la commune dispose de l'ingénierie suffisante, certaines thématiques ou parties de la révision du PLU peuvent être rédigées en régie interne. Attention tout de même à maintenir des équilibres : la régie interne permet de diminuer les coûts mais augmente le taux de charge des équipes communales.

Ensuite, il s'agira pour votre équipe dédiée de dessiner le parcours de la procédure en s'accordant sur les jalons nécessaires à sa bonne réalisation.

La façon de concerter les partenaires pour s'assurer de la compatibilité de vos choix avec les documents supra, la manière d'aborder la densification « acceptée » des espaces urbains, le fait d'apporter la justification de vos choix par des méthodologies claires, l'application des principes de la loi Littoral, sont de bons exemples de sujets qu'il vaut mieux cadrer dès le départ pour éviter des situations conflictuelles qui pourraient émerger pendant la procédure.

Une fois ces éléments essentiels à la bonne réussite de votre procédure bien identifiés, l'équipe dédiée devra s'assurer qu'ils seront bien contractualisés avec le prestataire. Les méthodologies pour aborder ces éléments pourront évoluer selon les échanges avec le bureau d'études choisi.

Cette étape est cruciale afin de mettre toutes les chances de son côté pour aboutir à un projet concerté, compris de tous et ainsi éviter une procédure poussive, coûteuse et qui cristallise les incompréhensions.



ATTENTION



Tous ces éléments doivent être rédigés avec attention à l'intérieur du Cahier des Clauses Techniques Particulières [CCTP] : préciser les attentes sur les étapes charnières, expliciter le volet concertation, définir un calendrier, rappeler la nécessité de s'approprier le contexte particulier de l'île de La Réunion, etc. Plus les jalons seront bien définis dans le CCTP, plus le suivi de la bonne conduite de la procédure sera facilité pour la commune.

« Gramoun i di : Bon marché i cout cher ! »

L'expérience récente montre que de nombreuses communes ont vu le coût de leur procédure de révision augmenter car le travail des Bureaux d'Études [BE] n'était pas assez cadré. De façon générale, lors de l'analyse des candidatures, il faut trouver un équilibre dans la pondération des critères pour donner une attention toute aussi importante aux critères qualitatifs des propositions qui vous sont faites, qu'au critère du coût.

VOS PARTENAIRES TERRITORIAUX

DES AMIS QUI VOUS VEULENT DU BIEN !



Questionner les partenaires au plus tôt dans la procédure, sur leurs infrastructures ou les projets envisagés ou en cours sur votre territoire.

Mobiliser les différents acteurs clés de la société, notamment :

PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES

L'Etat

- + Le préfet, la DEAL, DAAF, DAAC, etc. ,
- + La DEAL est la porte d'entrée et accompagnateur pour l'ensemble des politiques publiques.

La Région Réunion

- + SAR, transports et déplacements (TC et voiries nationales, économie et tourisme [SRDE2]), patrimoine, éducation (lycées, universités), formation professionnelle, équipements sportifs, numérique [SDTAN].

EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale)

- + SCoT, Mobilité (TC et Plan de Déplacements Urbains), Plan Local de l'Habitat (PLH), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux [SAGE], Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET), Zones d'activités économiques [Schéma de développement économique], Déchets, Gestion des Milieux Aquatiques et la Préventions des Inondations (GEMAPI), compétences eau et assainissements, Offices de tourisme.

Le Département Réunion

- + Voiries départementales, Agriculture, Espaces naturels sensibles [ENS], éducation [collèges], périmètres irrigués et gestion de l'eau, social et personnes âgées.

Le Parc National de La Réunion

- + Réglementation dans le périmètre du cœur de parc et partenaire de l'aménagement du territoire à l'intérieur de l'aire d'adhésion.

Les Chambres consulaires

- + Chambre d'Agriculture,
- + Chambre des Métiers et de l'Artisanat,
- + Chambre du Commerce et de l'Industrie.

À ASSOCIER OBLIGATOIREMENT aux différentes étapes de la révision et dont l'avis figurera dans le dossier d'enquête publique. [L. 132-7 à L. 132-11 du code de l'urbanisme].



Les services de l'État



La Région Réunion



Les Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)



Le Département Réunion



Le Parc National de La Réunion



La chambre d'Agriculture



La chambre des Métiers et de l'Artisanat



La chambre du Commerce et de l'Industrie

PARTENAIRES TERRITORIAUX

CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement)

- + Formes urbaines, densités, règlement du PLU, insertion paysagère, cadre de vie.

AGORAH (Agence pour l'Observation de La Réunion, l'Aménagement et l'Habitat) – Agence d'urbanisme de La Réunion

- + Données territoriales, observatoires, animation, études urbaines.

EPF Réunion (Etablissement Public Foncier)

- + Projet urbain, prospective, acquisition et portage fonciers.

Safer Réunion (Etablissement Public Foncier)

- + Expertise et acquisition foncières agricoles, Morcellement des terres agricoles, recensement des friches agricoles, travaux d'amélioration foncière agricole, études agricoles.

CEREMA

- + Données nationales/territoriales de consommation d'espace, adaptation aux changement climatique.

INSEE

- + Données statistiques sur l'économie, la démographie, la société et les territoires.

Office de l'eau

- + Données sur qualité, quantité & réseaux d'eau.

Et les autres ...



CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement)



AGORAH - Agence d'urbanisme de La Réunion



EPF Réunion (Etablissement Public Foncier)



Safer Réunion (Etablissement Public Foncier)



Insee



Cerema



à associer tout au long de la démarche



Office de l'eau



Cette prise d'informations est primordiale pour :

Justifier son projet de territoire : expliquer que l'agriculture est préservée dans certaines zones en raison de la présence d'infrastructures d'irrigation, ou que les extensions urbaines sont prévues à proximité des réseaux existants ou futurs par exemple.

Adapter son PLU pour ne pas faire obstacle aux projets supra via le règlement, la définition de zonages ou la mise en place d'emplacements réservés à destination de la collectivité compétente

Ne pas oublier que de nombreuses thématiques territoriales ne font plus partie des compétences communales (eau, assainissement, énergie, déchets, mobilités, etc.) et que la mise en place d'un vrai dialogue est la clé pour éviter d'éventuels points de blocage.

SANS OUBLIER

QUE VOUS AUREZ À PASSER EN COMMISSIONS SPÉCIFIQUES

COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS AGRICOLES ET FORESTIERS (CDPENAF)

Missions (L.181-11 et L.181-12 du Code rural et de la pêche maritime, L.143-20 et L.153-17 du Code de l'urbanisme) :

Elle se prononce sur les questions générales relatives à la régression des surfaces naturelles, agricoles et forestières et à leur mise en valeur effective.

Elle émet un avis simple ou conforme, selon le cas, sur l'opportunité des procédures ou autorisations d'urbanisme, au regard de l'objectif de préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Elle formule des propositions sur les moyens d'éviter la consommation des espaces agricoles.

Composition (D.181-11 du code rural et de la pêche maritime) **13 membres** :

- + Présidée par le Préfet,
- + Collège des services de l'Etat : Directeur de la DAAF, autre représentant de la DAAF, Directeur de la DEAL,
- + Collège des collectivités : Président du Conseil Départemental, Président du Conseil Régional, Maire désigné par l'Association des Maires,
- + Collège des professionnels : Président de la Chambre d'Agriculture, Président de la SAFER, Représentant des propriétaires agricoles,
- + Collège des associations : Représentant Ecologie Réunion, représentant SREPEN [Société Réunionnaise pour l'Etude et la Protection de la Nature], représentant SEOR [Société d'Etudes Ornithologiques de La Réunion.

Vous aurez à justifier votre projet de territoire en personne, spécifiquement sous l'angle de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers aux profits d'extensions urbaines. Tous les éléments seront analysés: projections démographiques, dimensionnement des besoins en extensions par rapport à l'accueil de la population et la manière dont a été structuré le projet pour éviter la consommation d'espaces, réduire son impact, voire compenser les pertes pour l'équilibre générale de ces espaces (filières agricoles, réservoirs de biodiversité, etc.).

COMMISSION DÉPARTEMENTALE NATURE, DES PAYSAGES ET DES SITES (CDNPS) L341-16 CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Missions (R341-16 à R341-25 du code de l'environnement) :

La CDNPS est une commission consultative qui «concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable.

La CDNPS, dans sa formation "Sites et Paysages" est saisie pour avis simple lorsque la procédure d'évolution du PLU d'une commune littorale comporte un classement ou déclassement d'EBC.

Composition (R341-17 du code de l'environnement) **4 collèges** :

- + Présidée par le Préfet,
- + Collège des services de l'Etat : dont le Directeur de la DEAL,
- + Collège des élus des collectivités territoriales,
- + Collège de personnes qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites associations de protection de l'environnement et représentants des organisations agricoles,
- + Collège de personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée.



LA CONCERTATION PUBLIQUE : UN RENDEZ-VOUS À NE PAS MANQUER

VOTRE PLU POUR ET AVEC VOTRE POPULATION

(L103-2 À L103-7 DU CODE DE L'URBANISME)

Conformément à l'article L103-2, «Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées [...], l'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme.»

La concertation préalable consiste donc à permettre une information du public à un stade précoce de la procédure de révision du PLU pour qu'il participe au processus de décision. Il ne s'agit pas uniquement de renseigner la population mais aussi de recueillir son avis sur les orientations prises par votre collectivité. L'article L103-6 du code de l'urbanisme impose de dresser un bilan de cette concertation, qui sera joint à l'enquête publique. Pour autant, votre collectivité n'est pas tenue de retenir les propositions qui y sont formulées.

L'enjeu pour vous, consiste à ce que la concertation ne se résume pas à une contrainte réglementaire, mais qu'elle vienne enrichir votre projet de planification. Il s'agit de traiter les avis et objections du public, et d'envisager les manières de les prendre en compte pour prévenir de futurs contentieux ou mécontentements de la population, notamment dans la phase de mise en œuvre de votre PLU.

Mener une concertation de la population de qualité est un exercice difficile ! Comment attirer la population en nombre ? Quelles ressources y attribuer (financières, humaines, etc.) ? Comment faire émerger l'intérêt collectif de visions plus ou moins individuelles ? etc.

Le code de l'urbanisme vous laisse toute liberté sur la manière de mener cet exercice. Néanmoins, il vous est demandé, dans l'article L103-4 du code de l'urbanisme, de dimensionner le dispositif aux enjeux et à la taille de votre population. Il est donc nécessaire de procéder à une réelle réflexion, dès la prescription de la révision du PLU (L103-3 du code de l'urbanisme), sur les modalités de réalisation de la concertation : objectifs, fréquence, localisation, gouvernance, animation, communication, etc.

Des ressources sont disponibles pour vous aider à choisir les méthodes de concertation les plus adaptées à vos attentes, à votre contexte et, surtout, envisager des moyens innovants de faire participer votre population à l'élaboration de votre document.



«Ouvrir une concertation, (...) c'est faire plus que demander un avis ponctuel sur un élément précis. On pourrait dire que c'est une méthode de travail qui intègre, dans le processus de conception et de décision, des consultations aux étapes clefs. Le maître d'ouvrage s'engage à écouter, à éventuellement modifier son projet, voire à y renoncer intégralement» (Guide de la concertation en aménagement - CERTU, 2001)



En savoir plus

DREAL Occitanie — Concertation et planification en urbanisme



En savoir plus

CEREMA — La concertation («classique» ou facultative) du code de l'urbanisme



PARTIE

2

ALORS CONCRÈTEMENT, UN PLU ÇA RESSEMBLE À QUOI ?

RAPPEL DES PIÈCES
RÈGLEMENTAIRES QUI
COMPOSENT LE PLU

CONSTAT LOCAL

Les PLU locaux sont généralement assez complets en termes de pièces réglementaires attendues. En revanche, on constate régulièrement :

Des incohérences entre les différents documents qui constituent le PLU (avec des chiffres pouvant varier d'une page à l'autre),

Une justification des choix qui gagnerait à être approfondie pour améliorer la compréhension globale du projet,

Certains enjeux essentiels ne sont pas toujours traités à leur juste valeur (densités, espaces agricoles, enjeux environnementaux, dimension paysagère, adaptation au changement climatique, etc.).

CE QUE VOUS DEMANDE LA LOI

UN DOCUMENT COMPOSITE !



CE QUE DIT LA LOI

Selon l'article L151-2 du code de l'urbanisme, le Plan Local d'Urbanisme comprend :

- 1-Un rapport de présentation,**
- 2-Un projet d'aménagement et de développement durables,**
- 3-Des orientations d'aménagement et de programmation,**
- 4-Un règlement,**
- 5-Des annexes.**



Cette partie ne pas pour vocation de dresser un rappel exhaustif des pièces obligatoires constitutives de votre PLU. L'objectif est plutôt d'aborder des pistes d'amélioration sur la rédaction ou la mise en forme de certains éléments qui apparaissent de façon récurrente dans les avis des Personnes Publiques Associées ou contribution d'autres partenaires. En effet, le lecteur du PLU, n'ayant pas bénéficié de l'enseignement résultant des différentes étapes ou échanges qui ont jalonné la construction de votre PLU, doit avoir accès à des clés de compréhension sur l'origine et la finalité des orientations approuvées dans votre document. Le PLU reste le document de référence pour que la population, les partenaires, les acteurs du territoire comprennent, intègrent, adhèrent au projet de territoire de la commune.

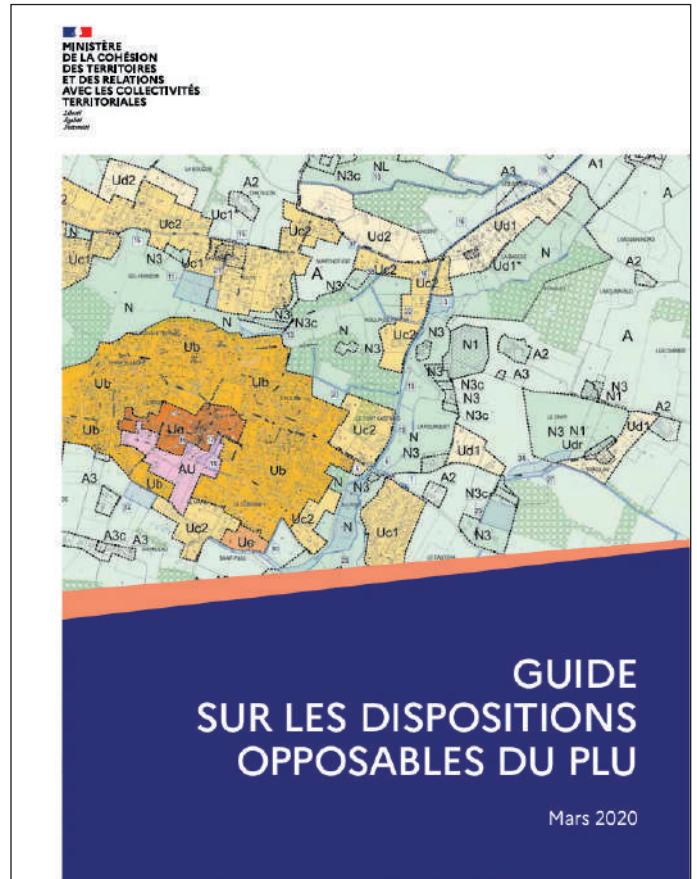
Les Orientations d'Aménagement et de Programmation [OAP] font l'objet d'une partie dédiée car elles ont été identifiées comme un levier majeur pour répondre aux enjeux de maîtrise de la planification urbaine [cf.p.71].

Pour un rappel plus précis des attendus règlementaires de l'ensemble des pièces qui constituent le PLU, vous pouvez vous référer au Guide sur les dispositions opposables du PLU produit par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).



En savoir plus

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales / Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) — Guide sur les dispositions opposables du PLU



LE RAPPORT DE PRÉSENTATION

(L151-4, R151-1 À R151-5 du code de l'urbanisme)

LÀ OÙ TOUT S'EXPLIQUE !

Le rapport de présentation est le document du PLU qui joue le rôle de justification du projet de territoire porté par votre collectivité. Il doit démontrer la cohérence entre la connaissance du territoire, les orientations prises par la collectivité au sein du PADD, la traduction règlementaire du PLU et les politiques publiques portées par les documents supra.

Même si le rapport de présentation et le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) ne sont pas directement opposables aux tiers, ces pièces revêtent toutefois une importance particulière. En cas de contentieux relatif au contenu du plan local d'urbanisme, ou à l'occasion d'un contentieux portant sur la délivrance d'une autorisation du droit des sols, le juge administratif pourra ainsi être amené à chercher le sens ou la justification d'une règle opposable dans ces pièces. Il se doit donc d'être intelligible aussi bien par les partenaires (PPA et autres), par la population à laquelle le document s'adresse, et donc, au juge en cas de litiges. [TA de Grenoble, 15 février 2024, n°2000640].

Le rapport de présentation est composé de :

UN DIAGNOSTIC [...]

[...] territorialisé à 2 titres

- + Votre diagnostic ne doit pas ressembler à un "copié-collé" d'un autre PLU. Il doit prendre en compte votre contexte local et hiérarchiser les sujets abordés selon leur importance sur le territoire. C'est-à-dire que certaines parties du diagnostic peuvent être réduites à quelques lignes si elles n'apportent pas de plus value au projet, et ainsi se concentrer sur des thématiques qui vous sont plus essentielles,
- + Le lecteur doit pouvoir situer votre commune au sein de son bassin de vie. Quels sont ses atouts, contraintes, opportunités ou faiblesses dans son environnement territorial. Chaque commune n'est pas une île isolée des autres communes. Le diagnostic doit permettre de mettre en évidence les interconnexions entre la commune et son environnement, ainsi que les complémentarités intercommunales existantes ou à développer [équipements, infrastructures, filières économiques, etc.].

[...] prospectif

A partir d'un exposé du contexte territorial à plusieurs échelles (communale, intercommunale et départementale), le diagnostic établit ses projections démographiques et économiques, et fait émerger les besoins en termes d'habitat, de déplacements, d'équipements, de protection de l'environnement et du paysage, de développement économique et de l'agriculture, d'aménagement du territoire. Le PLU ne doit s'arrêter aux données existantes issues du SAR ou SCOT mais peut aller plus loin avec des inventaires territoriaux/communaux.

Il est opportun de proportionner la portée du diagnostic aux enjeux de la commune. La prospection et les moyens mis en oeuvre dans le diagnostic doivent être plus développés sur les thématiques à mettre en avant.

[...] lisible et compréhensible

Le PLU s'adresse à toute la population et non seulement aux partenaires experts. Le volume du document doit rester abordable et la rédaction ne doit pas être trop technique au risque de rebuter le lecteur. Le rédacteur doit trouver un équilibre dans l'usage de termes ou concepts techniques pour concourir à une compréhension globale des enjeux à l'oeuvre sur le territoire.

[...] consensuel

Les données utilisées doivent être fiables, récentes, sourcées et judicieusement choisies selon les thèmes traités. De même, les méthodologies de calcul doivent être transparentes, sincères et vulgarisées si nécessaire.

[...] cohérent avec les autres pièces du PLU

“

La rédaction d'un volet conclusif du style «à retenir» à la fin de chaque partie du diagnostic permet de récapituler les points saillants sur lesquels s'appuie la justification du projet.

”

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, UN MOYEN DE PLUS POUR JUSTIFIER VOTRE PROJET TERRITORIAL

L'Évaluation Environnementale est clairement identifiée comme un des volets qui doivent monter en qualité dans la manière dont ils sont abordés dans les PLU. Actuellement, dans la grande majorité des documents d'urbanisme de l'île, elle s'apparente surtout à une partie réglementairement obligatoire, une contrainte. Pourtant, elle a été pensée pour être un véritable outil stratégique pour valider le projet de votre collectivité. Elle vise à :

- + Permettre de mieux connaître votre territoire,
- + Concourir à la qualité de votre projet de territoire,
- + Réduire les risques juridiques en cas de contentieux,
- + Améliorer la compréhension des choix réalisés en tenant compte des enjeux environnementaux,
- + Donner de la crédibilité à la traduction réglementaire de votre PLU,
- + Permettre d'afficher que votre projet s'inscrit dans les grandes transitions à l'œuvre.

En résumé, l'Évaluation Environnementale doit constituer une opportunité d'enrichir votre projet, d'identifier les erreurs à éviter et de garantir que votre planification participe d'un développement durable et équilibré. Portez donc une attention particulière à la rédaction de votre CCTP pour que les exigences de qualité que vous souhaitez apporter au traitement de l'Évaluation Environnementale soient clairement identifiées.

L'Évaluation Environnementale est un travail itératif dans l'élaboration de votre PLU : une fois que vous aurez dressé le diagnostic socio-économique et l'état initial de l'environnement de votre commune, la démarche consiste à évaluer les incidences de votre projet sur l'environnement. C'est un exercice d'équilibre qui consiste à confronter la hiérarchie des actions que vous souhaitez inscrire dans votre document d'urbanisme, à la hiérarchie des enjeux de territoire qui résultent de votre diagnostic.

Il est donc essentiel que la manière dont vous rédigez votre PLU permette aux lecteurs d'identifier clairement cette hiérarchie, que ce soit dans les enjeux de territoire, à la lecture de votre Rapport de présentation, que ce soit dans les actions de votre projet, à la lecture des orientations de votre PADD. L'attention que vous y apporterez justifiera d'autant plus les choix opérés dans le PLU arrêté.

Il s'agit d'établir les conséquences de vos actions sur les enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de

l'environnement et d'opérer des choix qui permettent la réalisation de votre projet au global tout en impactant le moins possible l'environnement, le paysage, l'agriculture, etc...

Vous devrez donc clairement établir, dans votre évaluation environnementale, les mesures que vous aurez mis en œuvre pour éviter, puis réduire et, en dernier recours, compenser les impacts de votre projet. Il est important de comprendre que chacune des étapes de la séquence ERC, s'envisage de manière consécutive, c'est-à-dire :

- + Quelles sont les décisions prises pour éviter au maximum les impacts ?
- + Ensuite, comment vous dimensionnez ou localisez vos actions pour réduire ces impacts ?
- + Et enfin, s'il n'y a pas d'autres moyens pour réaliser votre projet justifié et dimensionné par le diagnostic, comment vous comptez les compenser en quantité **et en qualité** ?

L'Évaluation Environnementale de votre PLU doit être proportionnée aux enjeux de votre territoire et faire l'objet d'une attention particulière car elle participe de la compréhension et de la cohérence de votre document.

JUSTIFICATION DES CHOIX : ET TOUT S'ÉCLAIRE !

La justification des choix doit être le document qui éclaire le regard du lecteur par rapport aux choix qui ont été opérés ! Il explique l'adéquation entre le diagnostic, les orientations politiques du PADD et la traduction réglementaire du PLU. La qualité de sa rédaction est primordiale pour éviter les éventuels points de blocage, que ce soit avec la population ou les PPA. Ces points de blocage tournent généralement autour des thèmes suivants :

Le dimensionnement des besoins

Toutes les politiques publiques convergent vers un urbanisme plus sobre. Il est donc nécessaire d'expliquer que les choix effectués par le PLU ont été calibrés au plus juste par rapport aux besoins exprimés dans le diagnostic. La justification des besoins doit démontrer l'adéquation avec :

- + **Les projections démographiques** : la définition d'un objectif démographique n'est pas un exercice facile tant il est le résultat de la combinaison d'une diversité de facteurs plus ou moins maîtrisés par la collectivité. Dans les PLU actuels, on constate une tendance à surestimer la population projetée et donc une surestimation des besoins, notamment en extension urbaine. Les besoins liés à la démographie s'expriment de manière quantitative, qualitative mais aussi en terme de stock, comme par exemple les demandes de logements sociaux en attente. La justification des choix

doit permettre d'expliquer comment le PLU répond aux besoins spécifiques des différentes composantes de la population actuelle et à venir [personnes âgées, petite enfance, population sociale, etc...], en particulier sur le niveau d'équipement, la typologie de logements à produire ou l'offre de mobilité à mettre en œuvre. La législation ne précise pas de méthode pour l'établissement du scénario de projection démographique. Néanmoins, les données démographiques de l'INSEE constituent une référence fiable dans le cadre de ce travail.

+ L'état du tissu économique : le dimensionnement des extensions destinées aux activités économiques répond à des dynamiques spécifiques. La sous-utilisation des zones d'activités économiques déjà existantes est un enjeu identifié par les pouvoirs publics, dans l'optique d'une sobriété foncière. La justification des choix doit expliquer les critères qui l'ont amené à définir le volume et la vocation de ce foncier économique. Des échanges avec les Chambres consulaires peuvent permettre de préciser les besoins du milieu économique. Des données d'inventaire des Zones d'Activités Économiques sont disponibles à l'échelle de l'intercommunalité dans le cadre de leur compétence ZAE, ou à l'AGORAH, à l'échelle de toute l'île, dans le cadre de son Observatoire du Foncier Économique.

+ La capacité d'accueil du territoire : ce volet n'est pas suffisamment développé dans les PLU locaux alors qu'il représente un enjeu crucial de la planification. Évaluer la capacité d'accueil et de développement consiste à mesurer si l'accueil d'habitants, de touristes et d'activités supplémentaires envisagé par la collectivité est compatible avec le capital de ressources dont elle dispose et les objectifs qu'elle porte pour son territoire. La justification des choix doit évaluer l'impact du projet sur toutes les ressources, qu'elles soient :

- **environnementales :** eau, air, sol, faune et flore,
- **sociales :** culture, mode de vie, d'habiter, de travailler, démographie, vie collective,
- **économiques :** l'offre de services, le tissu économique local, le capital matériel, etc. Cette évaluation des capacités d'accueil participe de la vision prospective du PLU.



Par un arrêt du 18 mars 2025

La cour administrative d'appel de Nantes annule le SCOT «Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération », au motif qu'il n'a pas suffisamment déterminé les capacités d'accueil de son territoire, c'est-à-dire le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations - permanentes et saisonnières - que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. CAA Nantes, 18 mars 2025, Association Les Amis des chemins de ronde du Morbihan, n° 22NT04125

La cohérence interne

Il n'est pas rare de trouver des coquilles, des contradictions ou des disparités dans les différents éléments qui composent le PLU. Ces difficultés de lecture portent préjudice à la bonne compréhension entre ce qui relève de «l'erreur matérielle», des mesures prescriptives. Il vous appartient donc de vérifier que les chiffres et orientations ne diffèrent pas selon qu'ils se trouvent dans le diagnostic, la justification des choix, le PADD ou le règlement, afin d'apporter de la clarté dans les choix opérés par votre collectivité.

La compatibilité avec les documents supra

La notion de compatibilité s'évalue comme une non-opposition aux règles supérieures (cf. partie "Compatibilité et conformité". Des marges de manœuvre vous sont donc possibles, à la condition qu'elles soient justifiées. Les difficultés de justification couramment rencontrées portent sur :

- + Le respect des densités minimales :** au sein des documents supra, elles sont établies à l'échelle de la polarité urbaine. Votre collectivité n'est pas obligée d'appliquer une même densité à toute une polarité (ce n'est pas souhaitable d'ailleurs). Il vous est possible de définir des densités différenciées à une échelle plus fine, telle que les quartiers, pour qu'elles soient adaptées aux objectifs urbains de votre collectivité et aux réalités de ces quartiers. La justification des choix doit faire la démonstration que cette mixité des densités au global respecte celles prescrites par les documents supra.
- + La localisation des extensions urbaines :** les documents supra disposent de prescriptions qui encadrent la spatialisation des extensions urbaines. Le SAR de 2011, par exemple, établit dans sa prescription n°7 que «les zones qui seront ouvertes à l'urbanisation doivent être situées dans le périmètre des zones préférentielles d'urbanisation». Dans le cadre de la compatibilité, les extensions urbaines qui se trouvent soit en continuité, soit à l'extérieur de la ZPU, doivent être justifiées par une incapacité de mobiliser les espaces qui sont à l'intérieur (insuffisance de la desserte, absence de réseaux, reliefs problématiques, identification d'espaces à protéger, etc.).
- + La préservation des coupures d'urbanisation :** les coupures d'urbanisation représentent un outil de protection forte du paysage et des fonctions de continuité des communes littorales. Elles permettent d'éviter les continuités urbaines en amont du littoral. La vocation d'inconstructibilité de ces espaces doit être affirmé dans le PLU. Dans une relation de compatibilité, les limites des coupures d'urbanisation peuvent faire l'objet d'adaptations locale si la collectivité bénéficie d'éléments de justification à une échelle plus fine que celle des documents supra.

La préservation des espaces naturels et agricoles

On constate régulièrement que le PADD des PLU définit des orientations qui promeuvent la préservation des espaces naturels ou défendent la souveraineté alimentaire. Pour autant, on observe que les extensions urbaines qui, dans leur localisation ou leur importance, portent préjudice à la pérennisation de ces espaces, en particulier pour les espaces agricoles (enclavement des parcelles agricoles, conflits de voisinage, perte des terres agricoles à fort potentiel...).

La justification des choix, sur la base du diagnostic qui en fera l'inventaire, doit permettre de démontrer que la collectivité a pris en compte les enjeux agricoles et naturels pour définir son projet de territoire : préserver les périmètres irrigués, les terres ayant bénéficiés de travaux d'amélioration foncière ou les terres à fort potentiel agronomique, éviter l'enclavement ou le morcellement des parcelles agricoles, identifier les habitats naturels préservés ou ceux à reconquérir. Cette démonstration peut constituer une séquence de la démonstration Eviter-Réduire-Compenser les pertes agricoles et naturels.

Des échanges avec les services de la DAAF, de la DEAL, de la Chambre d'Agriculture ou le Parc National de La Réunion, par exemple, peuvent permettre de disposer d'une bonne connaissance des enjeux à l'œuvre sur ces espaces et mieux les intégrer au projet communal.

Redonner du sens à la règle

Le rapport de présentation n'est pas opposable aux personnes, contrairement au corpus réglementaire (règlement écrit et graphique) et aux Orientations d'Aménagement et de Programmation [OAP]. Néanmoins, l'article L.151-4 du code de l'urbanisme définit que «le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement». L'article R.151-2 du code de l'urbanisme, précise que vous devez y justifier de :

«1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables,

2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone,

3° La complémentarité de ces dispositions avec les orientations d'aménagement et de programmation [...]».

Ainsi, en cas de contentieux, le juge peut s'appuyer sur les éléments de justifications du rapport de présentation pour interpréter les dispositions du règlement et argumenter sa décision [CE, 10 février 2016, n° 383738, SCI Porte de Noisy, CE, 17 juillet 2013, n° 350380, CE, 9 novembre 2015, époux Lambert, n° 385689].

L'exercice consiste donc à expliquer le pourquoi de la règle. La rédaction de cette partie doit faire l'objet d'une attention particulière et doit suivre une boussole qui est la pédagogie envers le public. Il vous appartient de décrire clairement comment vous avez traduit les orientations exprimées au PADD dans les pièces opposables aux tiers.

ANALYSE DE LA CONSOMMATION D'ESPACES

La consommation d'espace agricoles et naturels est définie comme «la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire» [art 194 de la loi du 20 juillet 2023].

Le fascicule 2 du ZAN, produit par le ministère de la transition écologique et de la cohésion territoriale, rassemble tous les éléments dont vous aurez besoin pour traiter de l'enjeu de la sobriété foncière dans votre PLU.

En ce qui concerne les données disponibles pour traiter de la consommation d'espaces à l'échelle locale, les collectivités disposent de plusieurs sources :

+ Les données CEREMA : Le CEREMA met à disposition des flux de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers [ENAF] pour toutes les communes du territoire national.

Ces flux sont fournis à tous sous forme chiffrée (nombre d'hectares d'ENAF consommés par an) et vous pouvez notamment les utiliser comme valeur de référence pour élaborer vos objectifs et vos trajectoires.

+ Les données OCS GE (MOS Réunion) : L'Occupation du sol à grande échelle [OCS GE] est produite par l'IGN et permet notamment d'accéder, sous forme de données géographiques, aux informations relatives à l'occupation du sol mais également à son usage.

Les données sont disponibles pour les années 2017 et 2022, et feront l'objet de nouvelles livraisons par l'IGN tous les 3 ans.

+ Les données locales : Plusieurs données locales permettent de suivre des évolutions de la consommation d'espaces, les principales étant :

Les données Tache Urbaine [DEAL] et Tache Urbaine intermédiaire [AGORAH], qui permettent le suivi du tissu urbain dense depuis 1997.

- + Les données «Orange», développées depuis 2024 dans le cadre de l'Observatoire de l'Occupation du Sol [ex Groupe Étalement Urbain] de l'AGORAH, qui permettent de suivre annuellement l'évolution du tissu urbain mais qui intègrent également la notion de mitage et les éléments relatifs aux voiries et infrastructures.

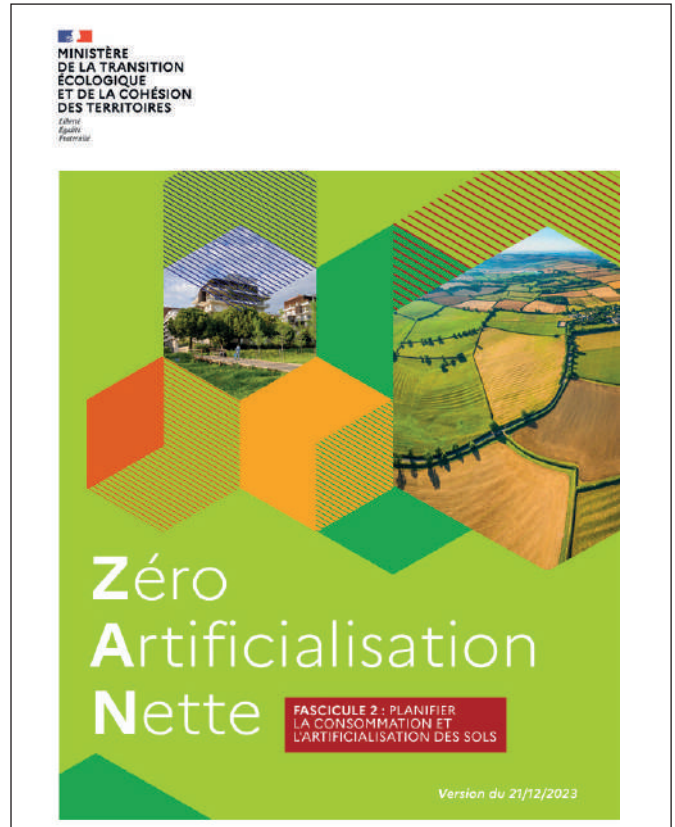
Ces données locales apportent un regard complémentaire sur les données précédentes : elles permettent d'approfondir la connaissance sur vos territoires, via un suivi spatialisé, utile pour suivre les dynamiques à l'œuvre à votre échelle communale.

L'analyse de la consommation d'espaces doit être réalisée sur 2 pas de temps différents :

- + Sur les dix années précédant l'arrêt du projet de PLU ou bien depuis la dernière révision du document d'urbanisme [art L151-4 du code de l'urbanisme], afin d'objectiver les efforts de modération de la consommation d'espaces opérés par le projet de PLU.
- + Entre 2011 et 2021, afin d'établir la trajectoire de consommation d'espaces de la commune, dans le respect de la trajectoire définie à l'échelle intercommunale, régionale et nationale, avec pour objectif le Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050.

La consommation d'espaces peut être analysée sous plusieurs angles pour motiver le projet de territoire :

- + **Un angle spatial** : est-ce que le développement des espaces urbains s'est réalisé sur les secteurs définis par les zonages de PLU ? Quel est le rôle des polarités urbaines définies par la commune dans la maîtrise de l'étalement urbain ? La consommation des espaces agricoles et naturels a-t-elle tendance à baisser ? Comment se situe la consommation des espaces sur ma commune par rapport aux tendances des autres territoires ?
- + **Un angle démographique** : l'extension urbaine observée sur ma commune a-t-elle augmenté plus ou moins vite par rapport à ma population ? est-ce que l'étalement urbain correspond à la réalisation d'équipements liés à ma structure de population ?
- + **Un angle structurel** : la consommation d'espaces révèle-t-elle des dynamiques territoriales particulières ou la mise en œuvre de politiques de la ville ? tel que le développement de nouveaux quartiers structurants, la réalisation d'opérations de renouvellement urbain, l'aménagement de foncier économique, etc.



En savoir plus sur le

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Zéro Artificialisation Nette – Fascicule 2 Planifier la consommation et l'artificialisation des sols



LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES (PADD)

(L151-5 DU CODE DE L'URBANISME)

LE «CHAMP D'EXPRESSION POLITIQUE»

Le PADD doit prendre la forme d'un document simple, clair et concis. C'est le document le moins «technique» du PLU destiné à la lecture du plus grand nombre. C'est le moyen, pour les élus, d'exposer aux habitants de sa commune le projet de territoire qu'ils portent et les moyens de le mettre en œuvre. Souvent qualifié de «clé de voute» du PLU, les orientations qui y figurent doivent trouver leur fondement dans le rapport de présentation et une traduction concrète dans le règlement et les OAP. La modification du PADD entraîne une révision générale du PLU [cf. partie "Je fais évoluer mon PLU un peu, beaucoup, à la folie ... pas du tout" p.10].

CHAQUE COMMUNE SON PADD

Le PADD exprime un projet politique ancré dans le territoire couvert par le PLU. D'ailleurs, le code de l'urbanisme prévoit expressément qu'il fasse l'objet d'un débat en conseil municipal, au plus tard 2 mois avant l'arrêt du PLU [L153-12].

Ainsi, les grandes orientations du PADD doivent répondre à des besoins spécifiques de votre commune, à des réalités physiques de votre territoire et aux moyens dont vous disposez pour les mettre en œuvre. Pour toutes ces raisons, il vous faut prendre garde à ce que votre PADD ne s'apparente pas à un catalogue d'orientations trop généralistes, réutilisables en l'état sur n'importe quel autre territoire.

Sur la base des éléments de diagnostic élaborés dans le Rapport de présentation [étude de densification et analyse de la consommation d'espaces], le PADD fixe les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Les besoins en extension qui y sont exprimés, doivent être dimensionnés au plus près des capacités d'accueil de votre commune, des besoins de votre population, des capacités de densification des espaces urbains et de la place de votre commune dans son bassin de vie.

UN PADD QUI GARDE SA BOUSSOLE

Comme évoqué précédemment, les orientations que vous aurez définies dans le PADD doivent trouver une traduction dans le volet réglementaire du PLU [règlement écrit, graphique et OAP]. Il faudra donc porter une attention particulière à la rédaction de vos orientations en :

- + Evitant d'énoncer des principes incantatoires sans traduction concrète,
- + Se limitant aux thématiques relevant de la compétence du PLU pour esquiver toute incohérence avec d'autres documents ad hoc,
- + S'assurant de la cohérence entre les orientations du PADD, le diagnostic du Rapport de présentation et la rédaction des règlements et OAP.

PLACE À LA PÉDAGOGIE !

Le maître mot lors de la rédaction du PADD est **la simplicité**. Il doit être un document simple ...

- + ... Dans le choix des mots utilisés. Il est primordial d'éviter un vocabulaire trop technique ou juridique,
- + ... Dans les objectifs à atteindre. Très peu de citoyens ont connaissance des différents documents de planification ou autres qui gravitent autour du PLU. Il n'est donc pas conseillé que les orientations renvoient expressément à des documents du type Plan Local de l'Habitat, Plan de Mobilité, SCoT, etc.
- + ... Dans la priorisation des orientations. La hiérarchisation des orientations de votre projet politique doit transparaître de la structuration de votre PADD,
- + ... Dans le développement rédactionnel. Le PADD s'appuie sur un diagnostic plus ou moins étoffé. Il n'est donc pas nécessaire de trop développer les explications qui ont abouti aux orientations. Allons à l'essentiel !
- + ... Dans la réalisation de schémas de principes. Il ne s'agit pas de refaire un règlement graphique mais plutôt de dessiner à grands traits, votre projet de territoire. Le schéma de principe permet d'illustrer votre vision de l'organisation du territoire, d'identifier les secteurs à enjeux ou de localiser les projets structurants de la mandature. Attention tout de même, tout comme pour les orientations, ce schéma ne doit pas être trop précis pour éviter des incohérences.

LE RÈGLEMENT

(L151-8 À L151-42-1, R151-9 À R151-50 du code de l'urbanisme)

LÀ OÙ TOUT PREND FORME

Le règlement, à l'instar de l'OAP [voir partie «OAP Kosa i lé ?» p.73], est un outil qui traduit les orientations définies au PADD. Mais, à contrario de l'OAP, il s'applique dans un principe de conformité [voir partie "Compatibilité et conformité" p.15] aux projets d'urbanisme.

Comme indiqué précédemment, les orientations de votre PADD doivent être ancrées dans votre territoire. Le règlement, en tant que traduction de ces orientations, ne doit donc pas prendre la forme d'un produit standard, transposable d'une commune à l'autre !

Le règlement du PLU c'est :

- + un règlement écrit qui expose les règles de constructibilité,
- + un règlement graphique qui permet de connaître toutes les règles qui s'appliquent à la population, que ce soit du fait du PLU ou par l'application d'autres servitudes (PPR, périmètre de protection de captage, périmètre de réciprocité, etc.).

Tous les articles du règlement sont facultatifs. Les règles d'implantation portant sur l'implantation des constructions par rapport aux voies, emprises publiques et aux limites séparatives ne sont plus obligatoires. Cependant le règlement est obligatoire [à l'exception des secteurs couverts par des OAP dites de "secteur d'aménagement" telles que définies à l'article R151-8 du code de l'urbanisme] car il doit permettre d'appliquer les orientations du PADD.

Le rôle du règlement est de traduire des objectifs stratégiques définis dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU. Cette traduction se fait encore trop souvent par des réponses «standardisées», exprimées sous forme de règles métriques dont la rigidité peut constituer un frein à la mise en œuvre d'un urbanisme répondant au projet de territoire. La déclinaison du contenu du règlement et des principes d'écriture des règles a pour vocation d'inciter les auteurs de PLU à s'approprier l'ensemble des outils réglementaires existants en offrant davantage de flexibilité au règlement, tout en favorisant la créativité architecturale et la diversité des formes urbaines. Cela s'inscrit, par ailleurs, dans la continuité des recommandations du Conseil d'État invitant les pouvoirs publics à se doter d'une doctrine de recours et d'emploi du droit souple pour contribuer à la politique de simplification des normes et à la qualité de la réglementation.

[<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Etudeannuelle-2013-Le-droit-souple>]

+ **La règle quantitative** : La règle «quantitative» constitue une norme absolue, principalement exprimée sous forme métrique [distances minimales, hauteurs maximales, etc.] pour exprimer une obligation stricte. Considérée, parfois à tort, comme plus lisible et plus sûre sur le plan juridique, du fait de l'absence de marge d'interprétation qu'elle est supposée laisser, elle est souvent privilégiée par les collectivités malgré une rigidité susceptible de freiner, voire de bloquer, les projets de constructions.

+ **La règle qualitative** : La règle «qualitative» ou «appréciative» constitue une norme relative, rédigée en mentionnant l'objectif à atteindre, sans imposer de moyens. L'article R151-12 du code de l'urbanisme entend donc sécuriser son usage en précisant que de telles règles doivent être justifiées dans le rapport de présentation et formulées de manière suffisamment précise et vérifiable pour soutenir un lien de conformité. Ce type de règle est particulièrement indiqué dans le cadre de parcelles contraintes en zone urbaine ou de secteurs de projet dont la forme urbaine peut évoluer au cours de l'aménagement mais qui devront répondre à des objectifs précis, notamment en termes de densité, de création de logements, de surfaces d'espaces verts. [CE 30 sept. 2011, Commune de Saint Maur-des-fossés, req. n° 339619. Le Conseil d'État a considéré que les règles d'exception prévoyant, aux articles 6 et 7 du règlement, que «des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes», étaient «suffisamment encadrées».

Le contenu des règlements est encore trop souvent calqué sur une nomenclature facultative héritière des POS qui n'utilise pas l'étendu des libertés rédactionnelles offertes. Conçu sous forme d'interdictions et de normes, plutôt que d'outils au service des objectifs à atteindre en termes de forme urbaine, de traitement des espaces libres, d'intégration architecturale et paysagère, de qualité de desserte, d'impact environnemental.

Le "copier/coller", d'un règlement à l'autre, reste une pratique courante, conduisant à de nombreuses modifications du document d'urbanisme pour l'adapter au coup par coup aux réalités du territoire.

Le règlement et les OAP n'induisent pas les mêmes rapports d'opposabilité aux autorisations d'urbanisme (règlement = conformité, OAP = compatibilité). Les auteurs de PLU sont donc invités à concevoir ces outils en fonction :

- + Du niveau de contrainte qu'il souhaite imposer,
- + Des incitations qu'ils souhaitent mettre en place,
- + De leur capacité à instruire des projets encadrés par des orientations.

LE RÈGLEMENT ÉCRIT

Depuis la loi ALUR, la rédaction du règlement écrit est plutôt libre. L'application par lien de conformité, par contre, vous oblige à y porter une attention particulière. **Le guide des dispositions opposables au PLU** peut vous aider à sa rédaction [cf. lien page 22].

Dans une majorité des PLU en vigueur sur l'île, on observe 2 phénomènes quant à la rédaction des règles écrites :

- + Des zonages réglementaires très génériques, de type «clé en main», qui sont repris tels quels d'un PLU à l'autre [retranscription des mêmes dispositions réglementaires lors de la révision du PLU de la commune] ou d'une commune à l'autre. Pourtant, comme indiqué dans la partie «Justification des choix», le règlement doit traduire les orientations du PADD. Il doit donc répondre aux besoins spécifiques d'un territoire,
- + Les sous-zonages sont souvent attachés à l'armature urbaine définie, notamment au SAR (un zonage pour les villes-relais, un autre pour les bourgs, etc.). Ce type de zonage, qui s'applique uniformément sur la

centralité, peut conduire à une perte de maîtrise de l'aménagement de vos centres urbains voire induire des transitions trop brutales de certains quartiers [application maximale de la constructibilité permise au PLU]. Pourtant, vos centralités, même si elles font parties du même rang dans l'armature urbaine, peuvent répondre différemment à la mise en œuvre du projet de territoire défini dans le PADD [enjeu architectural, prise en compte des risques, préservation des paysages, etc.].

On vous incite donc, sans pour autant multiplier de manière déraisonnable le nombre de sous-zonage, à rédiger des dispositifs réglementaires qui se focalisent sur des objectifs de constructibilité (densité recherchée, hauteurs maximales, différenciation des reculs par rapport à la voirie, différenciation des règles pour les constructions existantes, renvoi à des OAP, mixité fonctionnelle, etc.), qui trouvent leur fondement dans le rapport de présentation et le PADD. De cette manière, les zonages s'adaptent aux réalités de terrain et traduisent une planification maîtrisée.

L'association des services instructeurs de votre commune est essentielle afin de bénéficier d'un retour d'expérience sur les réussites et les difficultés de la mise en œuvre du règlement du PLU en vigueur et de les faire participer activement à la rédaction de celui du projet de PLU.

LE RÈGLEMENT GRAPHIQUE

Pour connaître l'ensemble des règles du règlement graphique/plan de zonage, nous vous recommandons vivement de consulter **le guide des dispositions opposables au PLU**. Ce guide de référence présente de manière exhaustive toutes les dispositions réglementaires qui s'imposent légalement dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme, en détaillant notamment les règles de représentation cartographique et les symboles normalisés à utiliser dans le règlement graphique. Par ailleurs, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) doivent impérativement figurer sur le document graphique.

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT & DE PROGRAMMATION (OAP)

POUR AFFINER & CONTEXTUALISER LE PROJET POLITIQUE AUX SINGULARITÉS DU TERRAIN

L151-6 à L151-7-2, R151-6 à R151-8-1 du code de l'urbanisme

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visent à exprimer de manière qualitative, sur des quartiers ou secteurs, ou sur des enjeux du territoire, les ambitions et la stratégie territoriales en termes d'aménagement. Elles déterminent les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols sur les périmètres définis.

Elles constituent, avec le règlement écrit et graphique du PLU, la déclinaison opérationnelle et opposable du PADD.

Pour aller plus loin, une partie entière du Guide y est consacrée "Les Orientations d'Aménagement et d'Orientations [OAP] Kosa i lé ?"

PARTIE

3

LE PLU, C'EST VOTRE PROJET

... QUI DOIT TROUVER
SA PLACE DANS SON
ENVIRONNEMENT
RÈGLEMENTAIRE

CONSTAT LOCAL



Les PLU locaux expriment un projet qui se retrouve dans le PADD, mais :

Ils souffrent parfois d'un effet catalogue en termes d'orientations trop généralistes qui se retrouvent d'un PADD à l'autre sans réel ancrage avec la réalité du territoire de chaque commune.

Cet effet catalogue nuit parfois à la bonne perception et compréhension du projet de territoire exprimé par chaque commune.

Des projets dont la trame de fond mériterait d'être mieux comprise tant dans sa conception que dans sa traduction.

VOTRE PROJET DE TERRITOIRE

C'EST LE COEUR DE VOTRE PLU !

La grande faiblesse observée sur les projets de PLU locaux, reste la difficulté à cerner le projet de territoire qui guide les choix opérés dans le document. Pourtant, qui dit orientations politiques du PLU, dit Projet d'Aménagement et de Développement Durables [cf. partie " Alors concrètement, un PLU ça ressemble à quoi ?"], mais il prend bien souvent la forme d'une liste d'orientations trop généralistes, avec trop peu d'ancrage territorial et semble transposables d'une commune à l'autre.

Porter une procédure de révision de PLU, c'est long, fastidieux, coûteux mais elle représente une réelle opportunité de décliner la vision que vous avez de votre commune en projet de territoire.

Car, il faut garder en tête, et c'est le fil rouge de ce guide, que le Plan Local d'Urbanisme est tout d'abord un document politique avant d'être un fascicule de règles : les dispositions réglementaires ne doivent pas s'opposer aux projets qui concourent à la mise en œuvre de mon projet de territoire. Elles doivent empêcher la réalisation de projets qui vont à l'encontre de ma vision du territoire.

UN PROJET DE TERRITOIRE, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Si on recherche un cadrage juridique, la notion de projet de territoire est reconnue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, sans pour autant le rendre obligatoire ou en définir précisément les contours.

Ainsi, le Code Général des Collectivités Territoriales propose une définition du projet de territoire à chaque échelle intercommunale [les communautés de communes L.5214-1, les communautés urbaines L.5215-1, les communautés d'agglomérations L.5216-1 et les métropoles L.5217-1]. Ce dernier article du CGCT semble assez complet sur les objectifs poursuivis par le projet

CE QUE DIT LA LOI

L5217-1 «[...] élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire. [...]».

de territoire :



Projet de territoire = projet de paysage ?

«Prendre en compte les paysages» signifie tenir compte des significations et des valeurs attachées à cette partie de territoire et partagées par une population.

Sur l'ensemble d'un territoire concerné par un document d'urbanisme, il peut s'agir d'appréhender plusieurs paysages (ou unités paysagères) et par ailleurs aussi bien des paysages considérés comme remarquables, que des paysages relevant du quotidien et des paysages dégradés. La manière de prendre en compte les paysages peut donc comprendre à la fois, sur un même territoire, des logiques de protection, mais également de gestion et/ou d'aménagement des paysages.

Identifier les Atouts, et les Faiblesses d'une part et les Opportunités et les Menaces d'autre part.



Le projet de territoire devient une feuille de route qui permet d'offrir de la visibilité pour les partenaires ou la population, et de légitimer les arbitrages opérés au sein du document de planification. Cette feuille de route à l'échelle du territoire communal doit également permettre de mettre en musique son projet avec l'ensemble des plans et programmes transversaux (PVD, ORT, NPNRU, etc).

Le PADD est le document du PLU qui vous permet de définir cette feuille de route. Il constitue votre champ d'expression politique. Sa rédaction doit donc faire l'objet d'une attention particulière pour faire ressortir clairement et simplement le projet que vous portez pour le développement de votre commune.

COMMENT PENSER VOTRE PROJET ?

SE POSER LES BONNES QUESTIONS



COMMENT CONSTRUIRE SON PROJET DE TERRITOIRE ?

Comme le stipule l'article L151-4 du code de l'urbanisme, "Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, [...]".

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements notamment sportifs, et de services.» Le diagnostic est une pierre fondatrice de la construction du projet de territoire. Il permet :

- + de dresser une vision objective de l'état initial de son territoire [population, activités économiques, exposition aux risques, préservation de milieux naturels, dynamisme agricole, etc.],
- + de situer sa commune dans son bassin de vie et définir les relations plus ou moins fortes aux échelles appropriées,
- + d'appréhender les capacités d'accueil de son territoire [populations, présence de réseaux, besoins en équipements, adaptation des infrastructures, ressources, etc.],
- + prendre conscience des paysages dans lesquels nous vivons, et dans lesquels nous voulons vivre pour engager un projet d'aménagement durable du territoire,
- + de définir la hiérarchie entre les enjeux territoriaux.

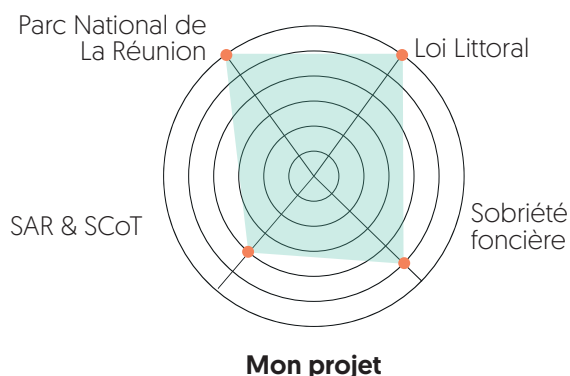
On est conscient qu'un cadre réglementaire est imposé et peut contraindre le projet initial, mais il permet d'intégrer des enjeux cruciaux tout en offrant un champ des possibles.

Sur la base de ce diagnostic, les élus peuvent bâtir un projet politique ancré dans son territoire, intégrateur et compréhensible/transparent.

Ce projet de territoire doit :

- + Se concentrer sur des objectifs saillants et hiérarchisés [plus d'attractivité économique, plus de mixité, répondre aux besoins de la population en équipements, améliorer le cadre de vie, promouvoir la production locale, etc.],
- + Identifier clairement et par des propos simples, les leviers d'action pour atteindre ces objectifs [comment mon projet va attirer des entreprises, comment il va influencer la démographie tout en répondant à ses besoins, etc.],
- + Quantifier et spatialiser son projet,
- + S'appuyer sur ce qui existe déjà dans les communes voisines, en mutualisant les équipements structurants ou en trouvant des complémentarités,
- + Aborder en toute transparence l'impact du projet sur le territoire en justifiant la recherche d'équilibre dans les choix opérés : il faut définir les curseurs qui permettent de dépasser le document du «en même temps» [on ne peut pas souhaiter la préservation des paysages et programmer des extensions en coupures d'urbanisation, promouvoir le développement de l'agriculture, de la population, des entreprises sans préserver la ressource en eau],
- + Assurer la cohérence interne du document de planification.

En clair, il permet d'aiguiller la réflexion en justifiant les orientations et en dessinant les moyens d'y aboutir.

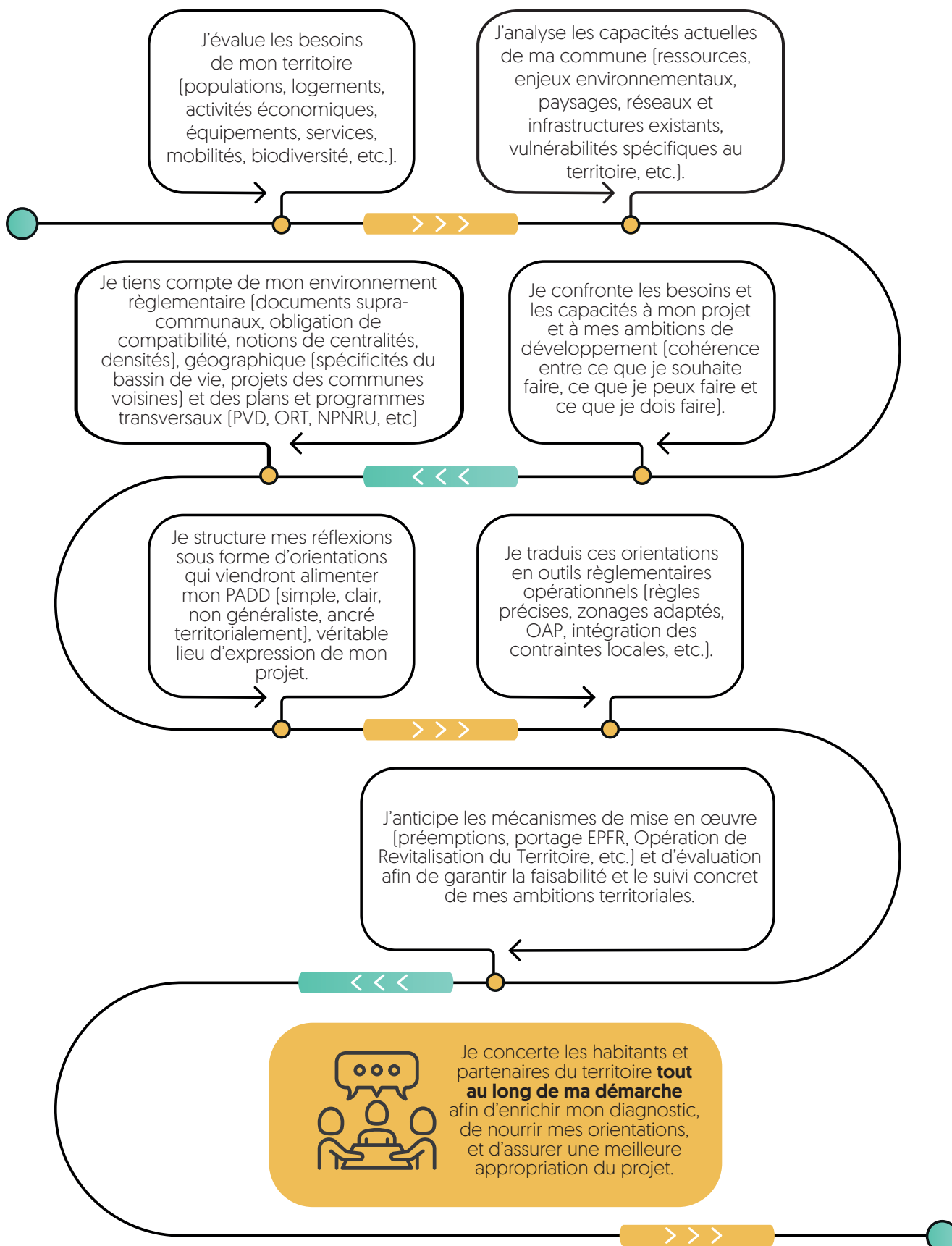


! ET L'ENVIRONNEMENT LÀ DEDANS ?

La prise en compte des enjeux environnementaux par le PLU est une obligation réglementaire. Mais est-ce que ça ne représente pas, du coup, une opportunité d'action concrète ? En clair, il est possible de s'emparer de cette question de manière pragmatique, pour agir sur l'amélioration du cadre de vie, l'attractivité du territoire, la protection de la population face aux risques, l'amélioration du bien-être et de la santé des habitants, etc. C'est l'objet de la démarche d'un Urbanisme Favorable à la Santé (UFS), qui regroupe une large palette d'outils permettant d'agir pour la santé et pour le climat. Cette démarche peut alimenter la définition du projet de territoire.

CONDUIRE VOTRE RÉFLEXION

UN CHEMINEMENT QUI SE CONSTRUIT



COMMENT PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX TERRITORIAUX

QUELQUES EXEMPLES !

JE SOUHAITE MAINTENIR UNE POPULATION STABLE

POURQUOI ?
DIAGNOSTIC



Les **équipements** doivent être **réhabilités/monter en gamme**



Les **réseaux** ne sont **pas dimensionnés**



Patrimoine identitaire de **qualité**

Capacités d'**accueil** sont **limitées**



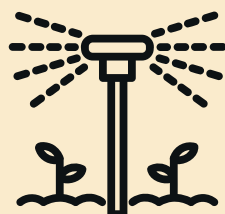
COMMENT ?
ORIENTATIONS DU PADD



Contenir les extensions urbaines pour éviter les efforts supplémentaires d'équipements, **localiser et identifier les équipements à développer**, définir **des règles qui préservent le patrimoine communal**

JE SOUHAITE RELANCER L'ATTRACTIVITÉ DE MON TERRITOIRE

POURQUOI ?
DIAGNOSTIC



Un **tissu économique** peu adapté



Une évolution **démographique** **morne**

Un **accueil possible** sans bousculer **l'équilibre** entre **préservation des ENAF** & des **paysages**

COMMENT ?
ORIENTATIONS DU PADD



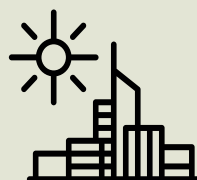
Je permets la **densification des espaces urbains**, voire des **extensions mesurées**. La localisation des extensions prend en compte la présence des **infrastructures dimensionnées**. Je fixe des périmètres qui **préservent les ENAF** d'une urbanisation non maîtrisée. Je **renforce** la présence de **commerces et d'équipements** de proximité.

JE SOUHAITE PRENDRE SOIN DE MON PAYSAGE & DÉVELOPPER UNE QUALITÉ DE VIE

POURQUOI ? DIAGNOSTIC



Les entrées de ville
sont dégradées



Le paysage
urbain se
banalise



L'identité
paysagère de
la commune se
fragilise

Les chemins
et le petit
patrimoine
disparaissent



La biodiversité est
en recul, les espaces
naturels se dégradent

COMMENT ? ORIENTATIONS DU PADD



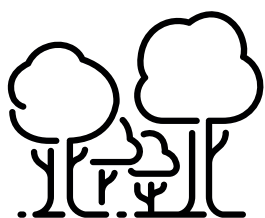
Je construis mon projet de territoire en le fondant sur une démarche paysagère.

Je m'inspire des orientations de l'Atlas des Paysages et du concept de l'île Jardin, pour développer une qualité de vie sur un territoire résilient.

Je détaille mon projet de territoire par des OAP thématiques et sectorielles qui répondent aux enjeux identifiés

JE SOUHAITE RENDRE MON TERRITOIRE RESILIENT AUX EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

POURQUOI ? DIAGNOSTIC



Augmentation
des températures
moyennes et
augmentation des
vagues de chaleur

Amplification
des événements
extrêmes
(cyclone, inondation,
sécheresse)



Des îlots de chaleur
urbains sont identifiés
dans le centre-
bourg

Déficit d'espaces
végétalisés/
perméables



Part importante
de la **population**
exposée aux
risques

COMMENT ? ORIENTATIONS DU PADD



Je maîtrise la consommation d'espace et je préserve et renforce la trame verte et bleue.

Je favorise une bonne gestion de l'eau et la désimperméabilisation des sols.

J'incite vers une morphologie urbaine plus adaptée et une qualité thermique des bâtiments.

Je détaille mon projet de territoire par des OAP thématiques et sectorielles qui répondent aux enjeux identifiés.



PARTIE

4

EXTENSION, CONSOMMATION, DENSIFICATION ?

TROUVEZ VOTRE CHEMIN DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE



CONSTAT LOCAL

L'étude de densification apparaît progressivement dans les PLU locaux, et est de plus en plus qualitative, malgré tout :

Sur le volet friches : une dimension trop souvent négligée, avec peu (voire pas !) de friches explicitement identifiées. Et donc pas de stratégie de remobilisation associée.

Sur le volet logements vacants : un potentiel qui commence à être mieux appréhendé, mais qui peine à se traduire en réelle stratégie de remobilisation.

Sur le volet espaces urbanisés : des recensements de plus en plus sérieux des dents creuses, mais basés sur des méthodologies pas toujours explicites et qui pèchent encore sur l'estimation des réelles capacités de mutabilité du tissu urbain.

De façon générale on constate régulièrement une mauvaise compréhension des mécanismes entourant la densité.

L'ÉTUDE DE DENSIFICATION

UN VRAI «ÉTAT INITIAL DE L'URBAIN»

CE QUE DIT LA LOI

art I151-5 du code de l'urbanisme «[...] Il (le PADD) ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27.»

A la lecture des PLU locaux, l'étude de densification apparaît souvent comme un élément qui a été abordé parce que c'est une obligation du code de l'urbanisme. Les collectivités, élus ou techniciens, ne s'emparent pas pleinement de ce qui pourrait être un outil de connaissance de son territoire. L'étude de densification doit être une aide à la décision en permettant d'évaluer réellement le gisement potentiel au sein des espaces déjà aménagés, pour dimensionner ensuite, ses besoins en extensions... si c'est nécessaire !

Comme l'indique l'article I151-5 du code de l'urbanisme, l'étude de densification doit analyser 3 leviers de densification : les locaux vacants, les friches urbaines et les espaces déjà urbanisés.



LOCAUX VACANTS



FRICHES



ESPACES DÉJÀ URBANISÉS

LES LOCAUX VACANTS

Le PLU est un outil de planification et la mobilisation réelle de la vacance ne fait pas partie de ses prérogatives. L'objectif sera de définir des hypothèses de remise en marché des locaux vacants en se basant sur les enseignements du diagnostic, les données disponibles (études menées par l'EPCI, LOVAC, LOCOMVAC, fichiers fonciers, etc.), les politiques de la ville à l'œuvre ou en devenir [ORT, fiches action du PLH, etc.]. Il s'agit donc de :

- + Caractériser la vacance :
 - Quelle est la définition de la vacance problématique pour la commune ? plus d'un an ? 2 ans ?
 - Le nombre des locaux vacants et sa proportion par rapport au parc de logements, d'équipements et d'immobilier économique,
 - La typologie de la vacance + maisons ou appartements, taille des logements, propriété publique ou privée, indivision, etc,

- + Définir une stratégie de remobilisation pour justifier ses hypothèses : prioriser un le remise sur le marché dans des secteurs définis comme stratégiques ? prioriser une typologie de vacance ? renvoyer sur des actions déjà en cours ou en projet, etc,
- + Arrêter des hypothèses de remobilisation de la vacance pour répondre aux besoins en logements, en équipements, en activités économiques et en amélioration du cadre de vie. Ses hypothèses sont à prendre en compte dans la limite inhérente d'un travail prospectif mais qui se fondent sur une justification argumentée.



LES FRICHES URBAINES



La thématique des friches urbaines est celle qui est, de loin, la moins développée dans les PLU. Les projets de PLU réunionnais, analysés depuis l'application de la loi Climat et Résilience en 2021, font état de «zéro friche» ou bien d'une friche recensée sur le territoire communal. Pourtant, l'observation néophyte de nos villes et villages fait état d'un nombre plus significatif d'espaces et de bâtiments abandonnés. **L'article L111-26 du code de l'urbanisme** définit une friche constructible comme «tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables.»

Cette définition, assez large, implique un recensement de terrain afin de quantifier ce phénomène, d'où la difficulté d'aborder les friches dans le PLU.

Afin de traiter cette thématique dans la planification, plusieurs méthodologies de travail peuvent être envisagées comme, par exemple :

- + Organiser des réunions de travail internes rassemblant les différents services communaux pour les localiser grâce à la connaissance de terrain des agents communaux,
- + Profiter des réunions de concertation avec la population pour les interroger et bénéficier de leur connaissance de leur quartier,
- + Interroger son EPCI pour connaître si des travaux sur les friches sont disponibles dans le cadre de leur Observatoire de l'Habitat et du Foncier au sein des PLH,
- + Mener une étude spécifique de quantification et de caractérisation de la friche sur son territoire intégrant, éventuellement des propositions de remobilisation.

Il n'est pas attendu de la collectivité qu'elle fournisse un inventaire exhaustif des friches urbaines. Néanmoins, elles représentent un réel gisement (plus ou moins significatif selon les territoires) pour répondre, en partie, aux enjeux de sobriété foncière et d'amélioration du cadre de vie.



En savoir plus

Recensement des friches urbaines en ORT à La Réunion



Extrait du guide relatif aux attendus de l'étude de densification des zones déjà urbanisées, illustration du nombre de logements théoriquement constructibles par densification

LES ESPACES DÉJÀ URBANISÉS

Ils correspondent aux espaces contenus à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, qu'ils soient bâtis ou non (dents creuses).

Le renouvellement urbain

L'étude de densification doit identifier les secteurs sous-densifiés de la commune, en comparant les densités actuelles par rapport aux densités permises par l'application du règlement du PLU. L'exercice consiste à différencier les quartiers/secteurs qui, dans le cadre de la révision du PLU, sont destinés à se densifier davantage, de ceux dont la collectivité estime que la densité maximale est déjà atteinte (dans le respect du lien de compatibilité avec les documents supra bien sûr !). Cette analyse peut aboutir à 2 constats :

- + Les règles du PLU en vigueur sont un frein pour la densification des secteurs et la collectivité choisit de les faire évoluer avec un objectif chiffré de production de logements supplémentaires en renouvellement urbain,
- + Les règles du PLU en vigueur permettent une densification trop importante par rapport aux objectifs de la commune sur certains quartiers ou secteurs. La collectivité fait évoluer les règles de constructibilité pour éviter des ruptures radicales dans le paysage urbain ou des opérations dissonantes par rapport à l'identité d'un quartier.

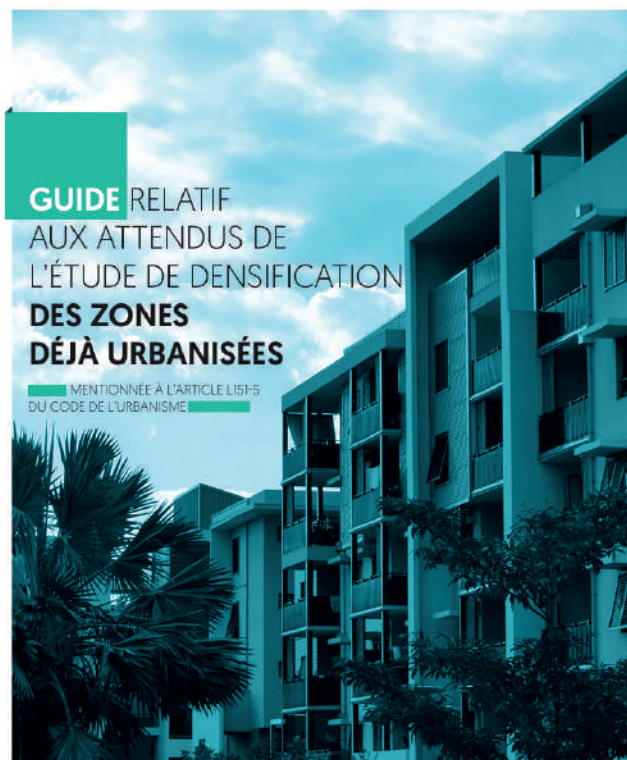
La densification des espaces urbanisés englobe 3 processus : la mobilisation des dents creuses, la densification par démolition/reconstruction des bâtiments et la densification dite "horizontale", par division parcellaire, processus dénommé par ailleurs "BIMBY" (Buid In My Back Yard)

Le cas des dents creuses

Sur la base de données disponibles (Donnée Mutabilité de l'AGORAH par exemple) ou d'un travail de terrain réalisé en régie ou par le bureau d'études, il s'agira de localiser et de caractériser les dents creuses afin de définir leur potentiel de mobilisation. Plusieurs critères peuvent concourir à cette hiérarchisation comme la taille de la parcelle, la présence d'indivision ou la desserte en réseaux.

Une fois le gisement des dents creuses défini, leur mobilisation doit être en cohérence avec les enjeux mis en lumière par le diagnostic et traduire les orientations du PADD, tels que :

- + La production de logements,
- + La mixité sociale ou fonctionnelle,
- + La renaturation en ville,
- + La réponse aux besoins en équipements.



Extrait du guide relatif aux attendus de l'étude de densification des zones déjà urbanisées



POUR ALLER plus loin ...

Cette étude de densification des zones déjà urbanisées a fait l'objet d'un guide spécifique qui a été publié par l'AGORAH et la DEAL en 2023.

Pour tout ce qui relève de la réalisation concrète de cette étude, que ce soit en termes de méthodologies à mettre en œuvre ou en termes de données mobilisables, n'hésitez donc pas à vous appuyer sur cette production !

N'hésitez pas non plus à consulter les données qui ont évolué depuis 2023 et que l'AGORAH rend accessible via sa plateforme www.peigeo.re (logements vacants, donnée mutabilité, etc.).

www.agorah.com/upload/environnement/Guide-Etude-Densification-VersionFinale.pdf



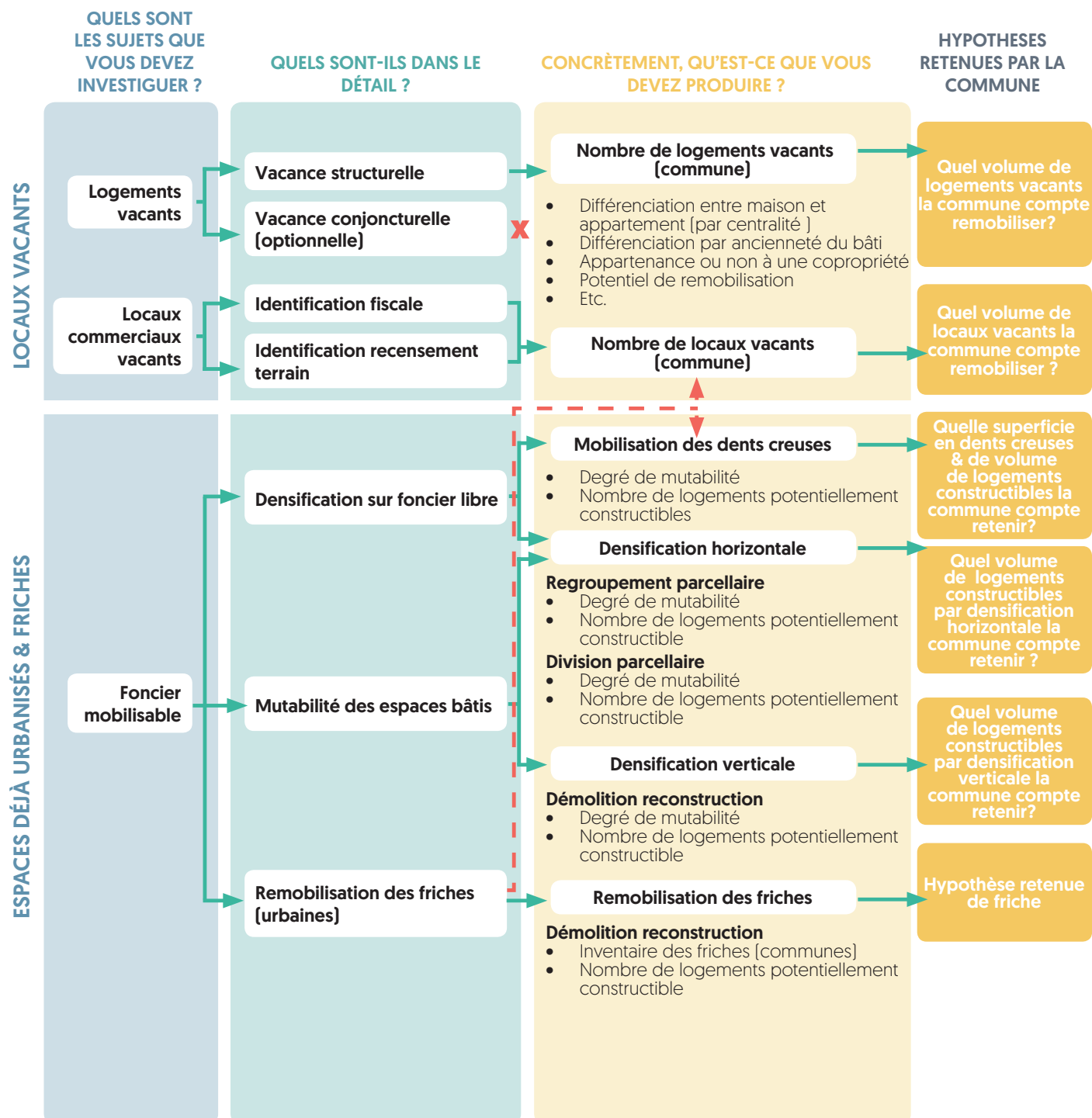
En savoir plus
AGORAH.COM



IDENTIFIEZ VOS CAPACITÉS

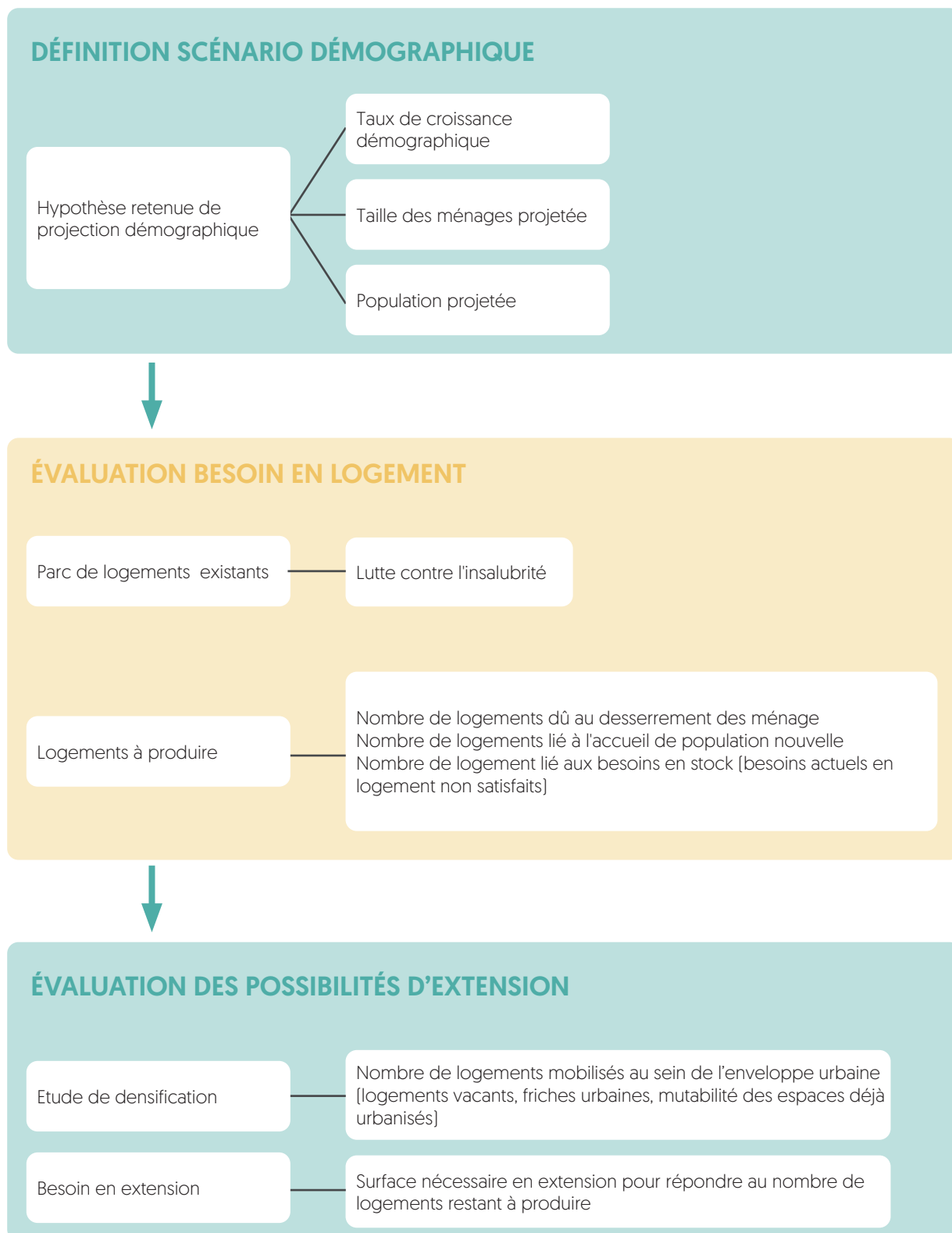
LE FRUIT DE VOTRE ÉTUDE DE DENSIFICATION

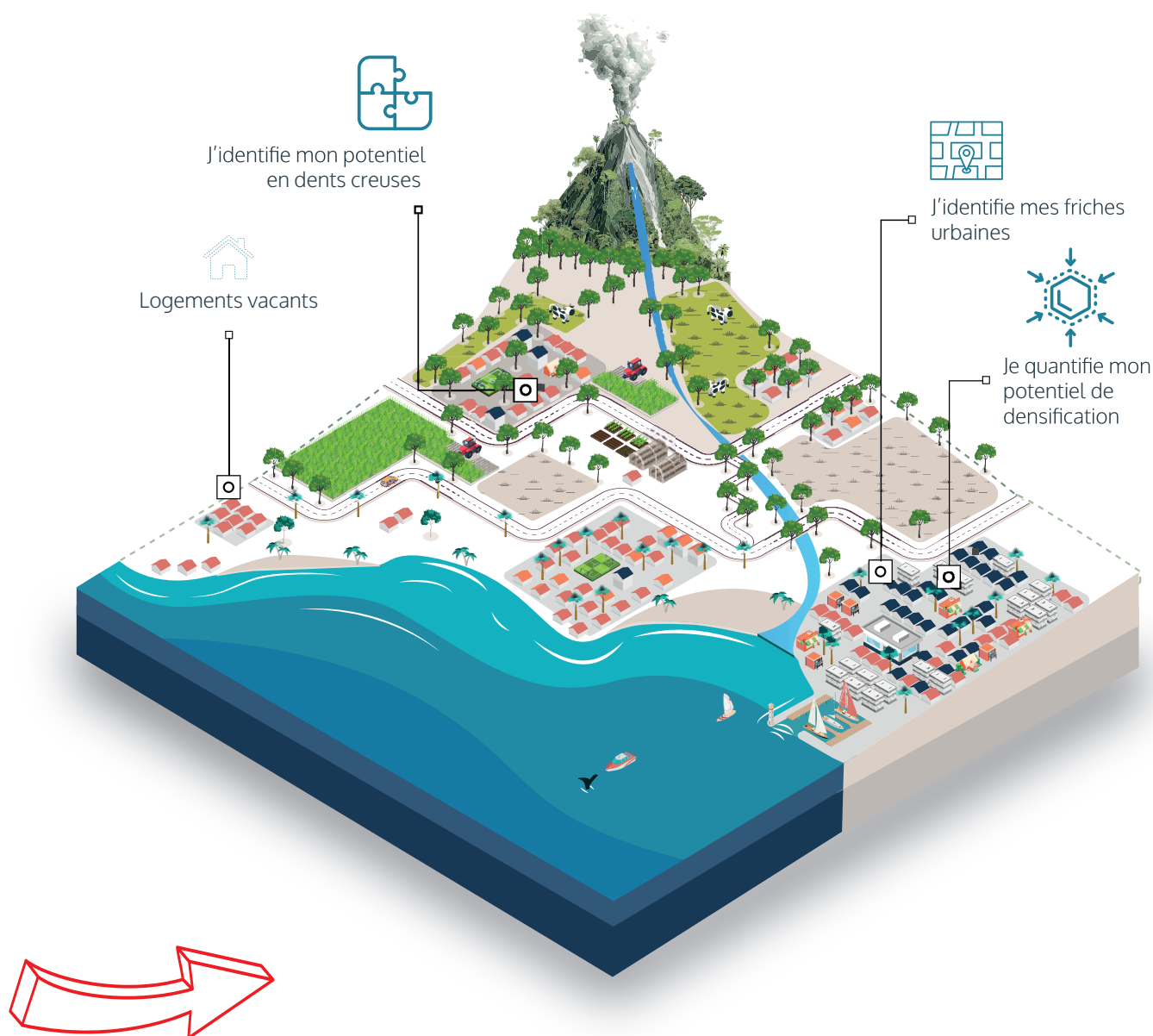
C'est en s'appuyant sur votre étude de densification des zones déjà urbanisées que vous allez pouvoir choisir et expliquer le pourquoi du comment des différentes hypothèses que vous souhaitez retenir dans votre projet de PLU.



LES EXTENSIONS URBAINES POUR LES BESOINS EN LOGEMENT

COMMENT SAVOIR SI VOUS EN AVEZ BESOIN ?





COMMENT ARTICULER L'EXPRESSION DES BESOINS AVEC LES CAPACITÉS RÉELLES DE VOTRE TERRITOIRE ?

C'est l'étude de densification qui vous permettra de justifier et dimensionner vos éventuelles extensions nécessaires !

LA CONSOMMATION D'ESPACES ?

UNE HISTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

OBJECTIFS ET TRAJECTOIRES ?

La sobriété foncière n'est plus une option : la loi vous impose désormais de fixer une trajectoire de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à horizon 2050. Concrètement, cela signifie que votre PLU doit s'inscrire dans un cadre réglementaire hiérarchisé : les objectifs chiffrés de réduction seront précisés par le SAR, puis déclinés par les SCOT.

Dès à présent, vous devez intégrer cette trajectoire dans votre PLU avant 2028, quel que soit le type de procédure [révision, modification ou élaboration nouvelle]. Mais le contexte législatif reste mouvant, avec plusieurs projets de loi dans les tuyaux parlementaires : suivez bien l'actualité et n'hésitez pas à vous appuyer sur les services locaux de l'État pour rester à jour.



DE QUOI PARLE-T-ON EXACTEMENT ?

Quand on parle de sobriété foncière, il ne s'agit pas seulement de limiter les ouvertures à l'urbanisation : l'enjeu porte sur les évolutions effectives de l'occupation du sol. Cela inclut l'artificialisation des sols (construction, imperméabilisation, etc.), la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), et plus largement, toute modification durable des sols non urbanisés.

Ces notions vont au-delà de la simple logique de zonage : une grande zone AU non bâtie est par exemple considérée comme non-consommée... tant qu'elle reste vide. Ce sont donc les données d'occupation réelle du sol qui servent de référence.

Autrement dit, qu'il s'agisse d'artificialisation des sols ou de consommation d'espaces, il est important de comprendre qu'il s'agit d'évolutions «effectives» au sens de l'occupation du sol, et qu'il s'agit d'un angle d'analyse différent (mais complémentaire !) de celui des extensions en termes de zonages réglementaires.

ET CONCRÈTEMENT, QUE FAIRE DANS VOTRE PLU ?

Pour respecter ces objectifs, plusieurs leviers peuvent être mobilisés dans votre PLU :

- + Favorisez les formes urbaines compactes et qualitatives : densité ne veut pas dire promiscuité. Pensez la qualité des espaces publics, la végétalisation, la mixité des fonctions,
- + Valorisez les dents creuses, les friches, les secteurs mutables : identifiez et planifiez leur mobilisation dans le projet d'aménagement,
- + Réinterrogez vos extensions : sont-elles bien nécessaires au regard de vos besoins et des capacités de votre tissu urbain existant ?
- + Adaptez votre règlement pour encourager l'intensification douce : surélévations, divisions parcellaires maîtrisées, regroupements de parcelles, etc.,
- + Associez vos élus et votre population à cette évolution du modèle urbain : la sobriété foncière peut faire peur, alors il faut expliquer les raisons, les bénéfices, et faire preuve de pédagogie (densifier ne sous-entend pas toujours dégradation du cadre de vie). Vous connaissez votre territoire et vos habitants, à vous de placer le curseur en termes de niveau d'implication des différents publics.

Enfin, souvenez-vous que la finalité d'un PLU n'est pas d'être approuvé, mais bien d'être mis en œuvre sur votre territoire : il sera donc important de suivre les évolutions de votre commune au fil des années. En ce sens, la loi Climat et Résilience vous demande de produire, tous les 3 ans, un rapport permettant de suivre les évolutions de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols sur votre territoire.



N'OUBLIEZ PAS

LA DENSITÉ, CE N'EST PAS QUE DES MATHS !

LA DENSITÉ, UN VRAI SUJET DE PROJET

Parler de densité, c'est souvent entrer sur un terrain glissant : on imagine vite des immeubles serrés, des rues sans lumière, des habitants entassés. Et pourtant, la densité n'est pas toujours synonyme de bétonnage, ni de mauvaise qualité de vie. Tout dépend de comment elle est pensée, avec qui, et pour quoi faire.

Où densifier ? Comment ? À quelle échelle ? Avec quels usages, quelles hauteurs, quels espaces publics ? Et surtout, avec quelle qualité ? Voilà les questions qui doivent guider votre réflexion.

Parce qu'il ne s'agit pas simplement d'augmenter le nombre de logements à l'hectare. Il s'agit de créer des quartiers agréables à vivre, où la proximité des services, des commerces, des transports, des équipements, se combine avec des logements bien pensés, des espaces végétalisés, des vues dégagées. C'est ça, la qualité dans la densité.

DENSITÉ RÉELLE & DENSITÉ PERÇUE ?

Il ne faut pas confondre densité réelle [le nombre de logements sur une surface donnée] et densité perçue : un quartier bien conçu, avec des transitions douces entre le privé et le public, de la verdure, des matériaux adaptés, de belles proportions, peut être bien plus dense qu'on ne le pense... sans que cela ne se voit ni ne se ressente comme une contrainte.

La densité réelle peut elle-même grandement fluctuer en fonction de l'assiette de calcul : si elle peut dépasser les 100 lgts/ha à l'échelle d'une opération ou d'une parcelle, à l'échelle d'un quartier elle n'atteint que très rarement les 50 lgts/ha [cas des centres villes historiques de Saint-Denis ou de Saint-Pierre] dès lors que l'on intègre les éléments du tissu urbain comme les routes ou espaces publics. Du reste, elle gravite plutôt entre 10 et 20 lgts/ha dans la plupart des quartiers de l'île, pour une moyenne globale autour de 16 lgts/ha.

Ces exemples intègrent la notion «d'équivalent logement» [80m² de surface de plancher de tout équipement ou service = 1 logement], car faire la ville ce n'est pas que du logement. Il faut aussi penser à quantifier la part des aménagements et constructions à vocation autre que le logement [équipements, bureaux, économique, etc..].

ALORS, QUE FAIRE DANS VOTRE PLU ?

Densifier, oui, mais pas n'importe où, et pas n'importe comment. Cela passe par des formes urbaines diversifiées, qui respectent l'identité locale tout en introduisant de nouvelles manières d'habiter : petits collectifs, maisons groupées, logements évolutifs, îlots mixtes, etc., et qui respectent les modes de vie et d'habiter que vous souhaitez.

En ce qui concerne les leviers de la densification [dents creuses, friches, densification des espaces déjà urbanisés, vacance], il est attendu **une analyse sincère et pragmatique** de ces gisements. A titre d'exemple, l'approche des dents creuses peut répondre à des besoins diverses, identifiés dans votre PLU : création d'équipements publics, espaces de nature en ville et de lutte contre les îlots de chaleur, gestion des eaux superficielles ou des risques naturels, etc. De même, il semble probable qu'un certain pourcentage des dents creuses identifiées ne pourra être mobilisé pour des raisons de réalité du terrain [enclavement, superficie, etc].



En savoir plus

Conseil d'Architecture d'Urbanisation et de l'Environnement (CAUE) de La Réunion / DEAL de La Réunion - Densité et qualité urbaine (2017)



En savoir plus

Conseil d'Architecture d'Urbanisation et de l'Environnement (CAUE) de La Réunion - GUIDE-Pour le logement collectif, bien vivre ensemble - La Possession



En savoir plus

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM) - CARNET DES FORMES URBAINES : Vers une qualité urbaine, architecturale et paysagère



En savoir plus

Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) - Densification choisie



Allez y jeter un oeil !



Le saviez-vous ?

Dans la très grande majorité des quartiers de l'île, les règles des PLU en vigueur permettent déjà une densification très importante ! Avec, dans certains cas, de grands écarts entre la densité réelle actuellement observée et la densité maximale autorisée.

Lors de l'élaboration de votre projet, analyser ces écarts est indispensable, car ils sont l'un des moteurs de la mutabilité urbaine : si les règles de constructibilité permettent de monter à R+4 dans un quartier pavillonnaire, cela constitue par exemple un réel appel d'air en termes de mutabilité verticale, et le quartier tout entier risque progressivement de changer complètement de visage, et de paysage.

Votre analyse doit donc vous permettre d'identifier les secteurs où vous souhaitez maintenir de tels écarts car vous souhaitez les accompagner dans un processus de mutabilité progressive [et surtout choisie]. A l'inverse, les secteurs que vous souhaitez préserver dans leur identité et dans leurs formes urbaines actuelles et dans lesquels les règles doivent évoluer pour éviter une telle mutabilité [qui serait alors subie].

Enfin, n'oubliez pas : la verticalité n'est pas toujours l'ennemi numéro 1.

A nombre de logements équivalent, vaut-il mieux un bâtiment en R+2 aligné sur la voirie et construit en mitoyenneté sur au moins 2 de ses façades ? Ou un bâtiment en R+4 avec un recul sur voirie obligatoire et sans mitoyenneté avec les parcelles avoisinantes ?

Le 1er cas est potentiellement source de nuisances vécues : promiscuité des logements avec d'éventuels vis-à-vis, espace public de faible qualité, parcelle imperméabilisée sur une grande surface, etc. Le second cas évite ou du moins limite ces différents écueils, mais pose probablement d'autres questions en termes d'intégration paysagère. Au-delà de ces exemples caricaturaux, l'idée est de trouver la densité et les formes urbaines adéquates à chacune des situations. N'hésitez pas à solliciter le regard de vos partenaires locaux, comme celui des architectes conseil du CAUE.



PARTIE

5

VOTRE UNIVERS URBAIN

COMMENT PASSER DES ENJEUX AU RÉGLEMENT ?



CONSTAT LOCAL

Dans les PLU locaux récents, on constate que l'espace urbain est surtout traité par le prisme réglementaire et moins par celui du projet. Deux outils sont principalement mobilisés : les emplacements réservés et le règlement écrit, ces deux outils laissant généralement la place à peu de marges de manœuvre.

Le règlement écrit est souvent décliné par des zonages urbains qui sont rattachés à des polarités qui sont identifiées par des documents supra.

Les emplacements réservés utilisés pour la réalisation d'équipements sans se soucier du zonage réglementaire (urbain, agricole, naturel).

Les OAP sont peu utilisées, et souvent uniquement lorsque le code de l'urbanisme les rend obligatoires.

VOTRE ORGANISATION ET VOS CENTRALITÉS

LA STRUCTURATION DE VOTRE TERRITOIRE !

Le fil conducteur de ce guide reste l'amélioration de la compréhension du projet exprimé dans le PLU et d'en comprendre sa traduction réglementaire. Les objectifs affichés dans le PADD de certains PLU actuellement en vigueur, tels que «Permettre des constructions intégrées à l'environnement et réparties harmonieusement sur l'ensemble du territoire», «Poursuivre la lutte contre l'insalubrité» ou «De manière générale, développer les équipements de loisirs de proximité dans tous les quartiers» ne doivent pas relever de déclarations incantatoires mais doivent se traduire grâce à la mobilisation de l'ensemble des outils disponibles, c'est-à-dire le règlement écrit et graphique ou les OAP.

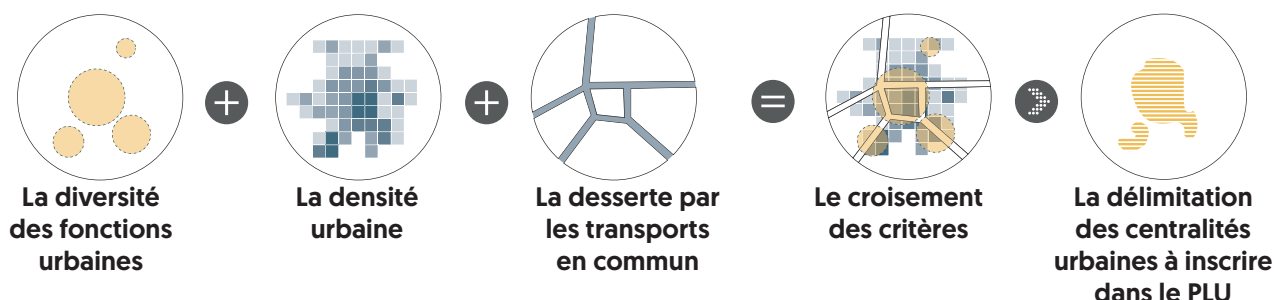
Deux axes d'amélioration de l'approche des espaces urbains par les PLU sont possibles afin de, non plus subir le développement urbain, mais le maîtriser, c'est-à-dire :

- + Diversifier les outils mobilisés pour traduire le projet urbain des élus dans le respect de la hiérarchie des normes,
- + Permettre aux élus (voire même, aux services techniques de la commune) d'apprécier l'impact de la mise en œuvre du règlement écrit sur le terrain.

Cette partie a pour vocation de vous proposer une méthodologie d'approche des espaces urbains en utilisant la notion de centralités urbaines afin de :

- + Proposer une analyse croisée des différentes thématiques urbaines (logements, équipements, commerces, déplacements, etc),
- + Tracer une cohérence entre les éléments de diagnostic du Rapport de présentation, le projet politique exprimé au sein du PADD et sa traduction dans le corpus réglementaire de manière explicite,
- + Spatialiser la mise en œuvre du projet urbain en tenant compte du rôle de chacune des centralités dans le maillage des composantes du territoire,
- + Faciliter la justification de la compatibilité du PLU par rapport aux polarités des documents de planification supra (cf. Partie Compatibilité & Conformité),
- + Justifier la localisation et les besoins en extensions urbaines lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

Définir des centralités urbaines



DÉFINIR UNE CENTRALITÉ URBAINE

Il n'existe pas de définition stricte de la notion de centralité urbaine. Ici, on l'entend comme une notion de concentration des différentes fonctions urbaines (logement, services, commerces, équipements, déplacements) qui participent à l'attractivité des polarités urbaines et permet de spatialiser les enjeux auxquels le PLU doit répondre. [L'article L141-6 du code de l'urbanisme](#) en pose les bases telles que : [...] les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines [...].

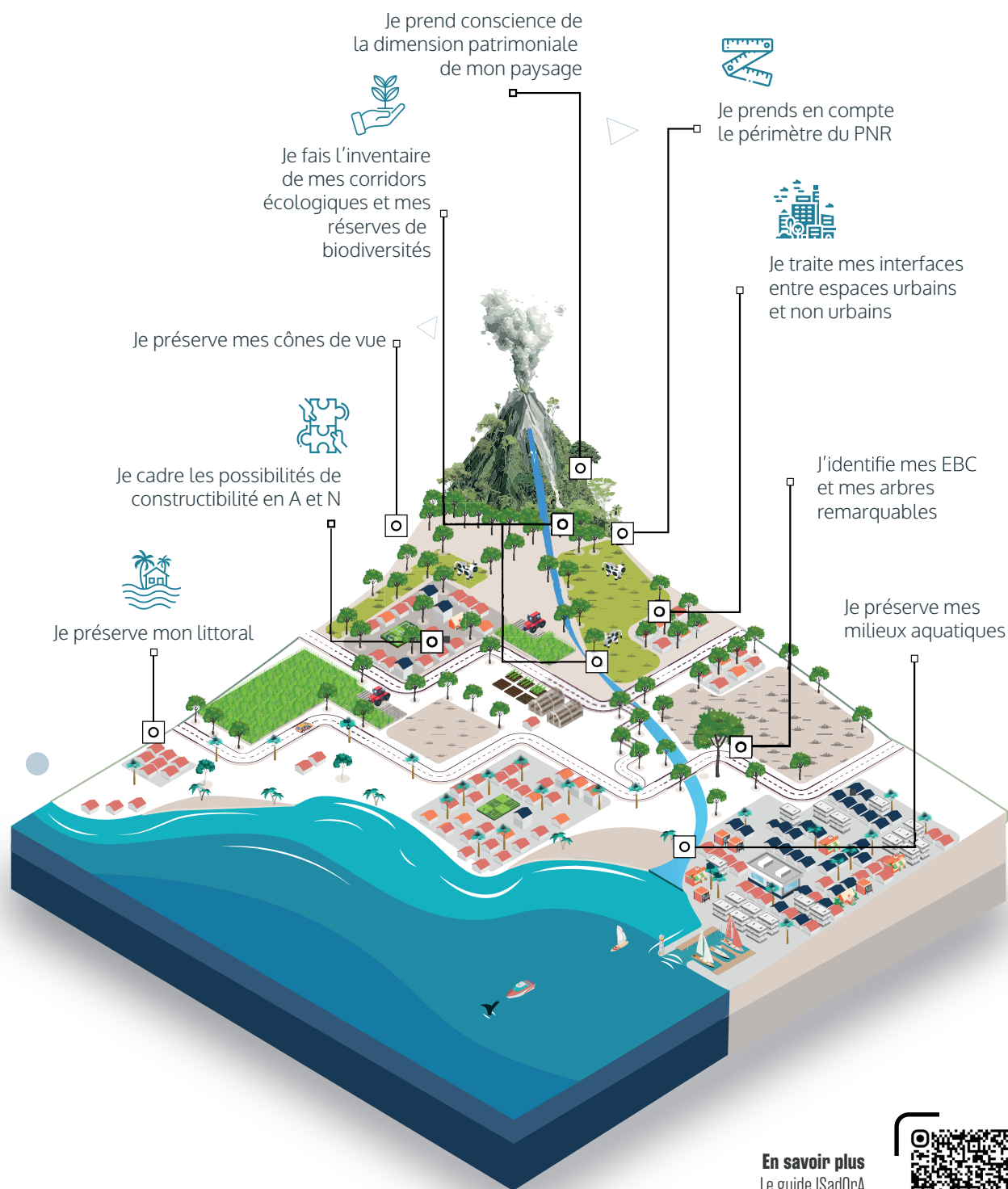
La définition et la hiérarchisation de vos centralités urbaines proviennent donc d'une analyse de votre tissu urbain selon au moins 3 critères :

- + La densité de la population et des logements [données carroyées INSEE],
- + La concentration des services, des commerces et des équipements [données BPE INSEE, Base équipements AGORAH],
- + La qualité de desserte en transports, et notamment en transports en commun [données Base équipements AGORAH, données General Transit Feed Specification (GTFS), etc.].

Le croisement de ces critères doit vous permettre de tracer le périmètre de vos centralités urbaines, les hiérarchiser (dans le principe de compatibilité avec l'armature urbaine définie aux documents supra SAR ou SCoT), et définir leur Cette approche peut intégrer toutes les composantes du développement durable, y compris la santé et la qualité de vie des habitants et des usagers dans la mise en œuvre du projet urbain et d'aménagement du territoire, tout en oeuvrant pour une réduction des inégalités sociales. Cette démarche d'urbanisme favorable à la santé doit nourrir la réflexion sur une traduction réglementaire de ce projet au travers des outils disponibles dans le PLU, tels que les OAP, le règlement écrit et graphique.

COMMENT PROJETER VOS ESPACES URBAINS ?

EN RÉFLÉCHISSANT AUX OUTILS À MOBILISER



En savoir plus

Le guide ISadOrA
Intégration de la Santé dans les
Opérations d'Aménagement urbain
EHESP & a'urba



DES RÉALITÉS URBAINES MULTIPLES

DIFFÉRENTS ENJEUX, DIFFÉRENTES ORIENTATIONS,
DIFFÉRENTES RÈGLES, DIFFÉRENTS ZONAGES

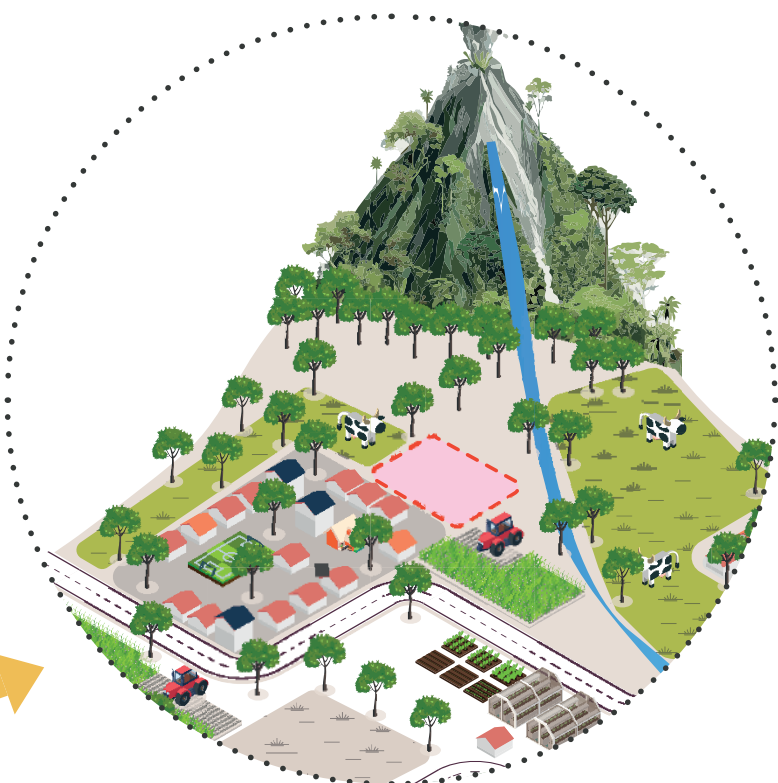


LES CENTRES URBAINS PRINCIPAUX

Tissus urbains les plus denses et les mieux desservis du territoire, on y retrouve à la fois une concentration de la population et une concentration des différentes fonctions urbaines, en particulier des services administratifs.

LES AUTRES CENTRES URBAINS

Tissus urbains plus lâches, peu denses et peu desservis en équipements et services, ils correspondent à des centralités résidentielles. Ces centralités composées de cases à terre ou de petits collectifs, se différencient de l'habitat diffus par un certain regroupement de la population et du bâti.



LES ESPACES HORS CENTRALITÉ

Habitat diffus ou petits regroupements de bâtis, constitué à très grande majorité de logements et, de façon ponctuelle, d'un commerce ou service de quartier. Ils sont situés en périphérie des centralités urbaines, le long des voies de desserte.



LES ZONES ÉCONOMIQUES

Espaces urbains à vocation spécifique d'activités économiques [industrie, artisanat, grandes surfaces, etc.], dont l'aménagement est de la compétence de l'EPCI. Ils se trouvent plus ou moins en périphérie des centralités urbaines.



COMMENT TRADUIRE VOS ENJEUX DANS VOTRE PLU ?

QUELQUES EXEMPLES

ALLIER UNE DENSIFICATION AMBITIEUSE & UN CADRE DE VIE DE QUALITÉ

- + Permettre des hauteurs plus importantes tout en évitant les ruptures brutales avec les constructions existantes,
- + Favoriser le traitement qualitatif des façades qui s'intègre dans le tissu urbain existant,
- + Lutter contre les îlots de chaleur,
- + Tenir compte du dimensionnement des réseaux et infrastructures (Eaux Potables, Eaux Usées) pour définir les zonages denses,
- + Privilégier le renouvellement urbain (dents creuses, friches, densification des parcelles), notamment au sein des périmètres de mise en œuvre de politique de la ville [Opération de Revitalisation de Territoire > ORT],
- + Laisser la place aux espaces publics,
- + Réserver des espaces de respiration favorable à la diversité des pratiques (cheminements piétons, loisirs, espaces de convivialité, etc.),
- + Soigner les transitions entre les espaces publics et les espaces privés (règlement sur clôtures, traitement qualitatif des espaces publics),
- + Préserver l'identité architecturale de la centralité.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES

- Délimitation du zonage 2AU sur les zones non desservies en réseau ou correspondant à un phasage de l'urbanisation,
- Différencier les règles, pour les constructions existantes,
- Emplacements Réservés pour les logements sociaux,
- Différencier les zones U (mixité des densités) au sein de la centralité,
- OAP thématique Qualité Architecturales des Formes Urbaines [QAFU],
- OAP thématique Patrimoniale,
- OAP sectorielles,
- Imposer un coefficient de biotope à la parcelle,
- Imposer une densité minimale dans les zones urbaines à proximité des transports collectifs,
- Pourcentage minimum de logements aidés/ sociaux dans le règlement du zonage.

FAVORISER LA MIXITÉ FONCTIONNELLE NOTAMMENT POUR MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DU CENTRE-VILLE

- + Intégrer des locaux dédiés aux services et les commerces en rez-de-chaussée,
- + Localiser les équipements, en création ou en renouvellement,
- + Anticiper et localiser les besoins en stationnement à proximité,
- + Recycler les dents creuses ou les friches pour participer à répondre aux besoins en équipements, en services et en espaces publics,
- + Favoriser les formes urbaines respectueuses du centre-ville historique.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES

- Zonages spécifiques pour la vocation et la hauteur des rez-de-chaussée,
- Emplacements réservés (équipements publics, stationnements),
- OAP thématique Qualité Architecturales des Formes Urbaines [QAFU],
- OAP thématique Patrimoniale,
- Permettre des destinations à vocation de services, dans le règlement du zonage
- Linéaire de commerces (obligation de commerces ou services en RdC).



FAVORISER LA NATURE EN VILLE

- + Mobiliser les dents creuses ou les friches urbaines pour végétaliser le centre urbain,
- + Traduire la trame verte et bleue qui traverse la ville et organiser les interfaces,
- + Définir des espaces, notamment au sein des zones denses, destinés aux jardins partagés,
- + Protéger des boisements remarquables,
- + Valoriser les entrées de ville,
- + Valoriser les paysages urbains.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES

- Identifier les arbres remarquables ou les espaces végétalisés à préserver (**L151-19 et L151-23 du Code de l'Urbanisme**),
- Espace boisé classé,
- Emplacement réservé «Trame verte»,
- OAP thématique Patrimoniale,
- OAP thématique Trame verte et bleue,
- OAP sectorielle Entrée de ville,
- OAP sectorielles,
- OAP thématique Paysage.

DÉVELOPPER UNE MOBILITÉ ALTERNATIVE À LA VOITURE EN COMPATIBILITÉ AVEC LE PLAN DE MOBILITÉ

- + Définir le tracé du Transport en Commun en Site Propre (TCSP) à l'échelle de la centralité,
- + Localiser les parkings relais en appui aux pôles d'échanges ou en entrée de ville,
- + Requalifier les voies dans un objectif de partage de l'emprise de l'espace public entre tous les usagers (automobilistes, cyclistes, piétons, Personnes à Mobilité Réduite, etc),
- + Requalifier les voies pour pacifier et maintenir l'attractivité du centre-ville,
- + Valoriser les entrées de ville,
- + Protéger les sentiers pédestres patrimoniaux.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES

- Diminuer le nombre de places de parking pour les logements à proximité des transports en commun (**L151-34, L151-35, L151-36 du Code de l'Urbanisme**),
- Emplacements Réservés pour la requalification des voies, le TCSP, la création de parkings, sentiers pédestres,
- Règles pour le recul par rapport à la voie,
- OAP thématique patrimoniale (pour les sentiers pédestres).

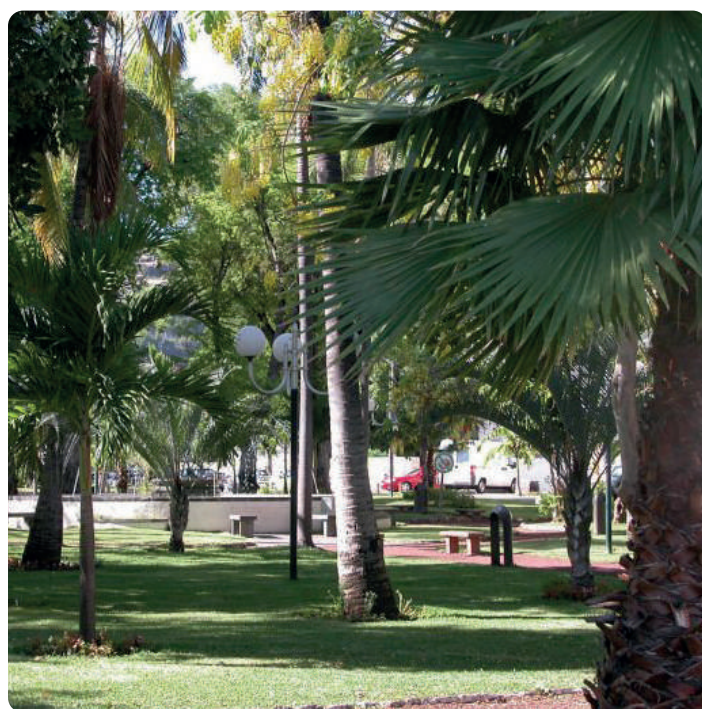
INTÉGRER LES ESPACES URBAINS DANS LE PAYSAGE DE FAÇON HARMONIEUSE

- + Traiter les interfaces entre l'espace urbain et les espaces agricoles ou naturels (lisières),
- + Valoriser les entrées de ville,
- + Mobiliser les dents creuses ou les friches urbaines pour végétaliser le centre urbain,
- + Traduire la trame verte et bleue qui traverse la ville et organiser les «interfaces intramuros»,
- + Anticiper la coexistence entre le fonctionnement urbain et non-urbain (notamment les activités agricoles),
- + Conserver des gabarits de construction peu denses allant de l'habitat individuel aux petits collectifs pour gérer les transitions,
- + Éviter l'enclavement des exploitations agricoles.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES

- Différencier les zones U (mixité des densités) au sein de la centralité,
- OAP thématique Qualité Architecturales des Formes Urbaines (QAFU),
- Identifier les bâtiments agricoles et les périmètres de réciprocité autour, sur le règlement graphique,
- OAP sectorielles notamment Entrée de ville,
- Identifier les arbres remarquables ou les espaces végétalisés à préserver (**L151-19 et L151-23 du Code de l'Urbanisme**), arbres patrimoniaux, lisières, etc,
- OAP Trame verte & bleue.



OFFRIR LES CONDITIONS FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT DU TISSU ÉCONOMIQUE

- + Assurer une bonne desserte des zones grâce à des gabarits de voiries adaptées,
- + Permettre des gabarits de construction adaptés,
- + Localiser les zones d'activités à proximité des pôles d'attractivité,
- + Permettre une mixité de services (bureaux, restauration, loisirs, etc.),
- + Améliorer le traitement esthétique des zones d'activités,
- + Disposer d'une capacité de stationnement suffisante,
- + Encourager la mutualisation de l'offre de stationnement
- + Permettre le partage de la voirie à tous les modes de déplacement, notamment en sécurisant les cyclistes et les piétons,
- + Recycler les friches urbaines,
- + Privilégier des aménagements perméables, notamment pour le stationnement,
- + Concevoir des zones de transition entre les espaces économiques et les espaces naturels périphériques,
- + Désartificialiser ces espaces pour lutter contre les îlots de chaleurs et le ruissellement des eaux superficielles.



TRADUCTIONS RÉGLEMENTAIRES POSSIBLES



- Règles de hauteur et d'emprise du bâti plus permissives,
- Règle de recul par rapport aux voies et aux limites séparatives,
- Réglementer les types d'activité autorisés
- Encadrer les performances énergétiques des bâtiments,
- Réglementer la qualité des clôtures,
- OAP thématique Qualité Architecturales des Formes Urbaines (QAFU),
- OAP sectorielle pour calibrer les voiries, le stationnement, l'esthétique de la zone, le traitement paysager, etc,
- Réglementer/encourager l'orientation des constructions favorables à la circulation de l'air, à la maîtrise de l'exposition à l'ensoleillement,
- Imposer un pourcentage de perméabilité et de biotope des sols.

N'OUBLIEZ PAS

LA LOI LITTORAL CONDITIONNE CE QUE VOUS POUVEZ FAIRE
DANS CHACUN DE VOS NIVEAUX DE CENTRALITÉS



Schéma inspiré de réalisations originales de "La boîte de l'espace" et l'agence d'urbanisme "Le Havre estuaire de la Seine"

N'OUBLIEZ PAS NON PLUS

LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES DANS L'URBANITÉ

LE PLU EST BIEN PLUS QU'UNE

AFFAIRE DE ZONAGES

Quand on parle de risques dans un PLU, beaucoup pensent d'abord à l'intégration des cartes du Plan de Prévention des Risques (PPR). C'est évidemment indispensable, il en va de la sécurité de chacun : les zonages de votre projet de PLU doivent obligatoirement tenir compte des zones de prescription et d'interdiction identifiées dans le PPR en vigueur au moment de la révision de votre PLU, et, en l'absence de PPR, des éventuels zonages d'aléas existants. Attention toutefois, la connaissance sur les risques n'est pas figée, elle évolue sur des pas de temps qui ne sont pas toujours calés sur ceux de votre PLU, ils vous appartiendra donc d'en tenir compte au fil du temps.

Mais ce n'est qu'un point de départ. Car les défis auxquels nous faisons face aujourd'hui — et surtout ceux qui s'annoncent demain — vont bien au-delà de ce que prévoient les documents réglementaires classiques.

Le climat change. Et ce changement n'est plus une hypothèse, c'est une certitude : températures plus élevées, épisodes de fortes pluies, risque de submersion marine, épisodes cycloniques, sécheresses prolongées... Tous ces phénomènes s'intensifient, et leurs conséquences se font déjà sentir sur notre territoire. L'urbanisme ne peut pas rester aveugle à ces réalités.

CONCRÈTEMENT, ÇA VEUT DIRE

QUOI POUR VOTRE PLU ?

L'exercice consiste à penser l'aménagement en termes de résilience. C'est-à-dire :

- + éviter de construire dans des zones déjà exposées ou qui le seront demain,
- + préserver les sols perméables, les zones humides, les ravines, qui régulent naturellement les excès d'eau,
- + limiter les îlots de chaleur, en favorisant les espaces végétalisés, l'ombre, la ventilation naturelle,
- + anticiper des transformations profondes, voire des relocalisations dans les cas où le risque deviendra trop important,
- + encourager des formes urbaines adaptées aux nouvelles contraintes climatiques.

Cela signifie aussi que votre PLU ne peut plus se contenter d'un diagnostic figé. Il doit s'inscrire dans une logique dynamique : penser le territoire comme un organisme vivant, soumis à des évolutions rapides, auquel il faut s'adapter de manière proactive.

Bref, intégrer les risques et le climat dans votre PLU, ce n'est pas un simple item. C'est une nouvelle manière de penser votre centre-ville, vos bourgs, vos écarts. C'est faire un PLU qui protège, qui prépare, qui transforme.

Un PLU qui donne aux générations futures un territoire capable d'encaisser les chocs à venir.



Le devenir des zones rendues inconstructibles

Dans certains PLU, des zones ont été reclassées en A ou N non pas pour protéger des vocations agricoles ou naturelles, mais en réaction à de nouveaux risques identifiés par les PPR. Il s'agit souvent d'anciennes zones U ou AU qui ne peuvent plus légalement accueillir de constructions en raison du nouveau zonage des risques.

Résultat : on constate que certaines zones deviennent officiellement agricoles... mais sans réelle valeur agronomique ni vocation productive. On parle parfois de bords de remparts, de fonds de ravine, de terrains déjà partiellement urbanisés, de sites trop fragmentés, inaccessibles ou en friche. Bref, des terres agricoles... en théorie seulement.

Ce phénomène interroge à plusieurs titres :

- Il peut fausser la lecture des documents d'urbanisme, en donnant l'illusion d'un renforcement du foncier agricole.
- Il peut créer des tensions ou incompréhensions avec les exploitants agricoles, qui peinent à trouver du foncier réellement utile à leur activité.
- Il appelle à une vigilance accrue lors de la construction des zonages dans les PLU : ne confondons pas retrait de l'urbanisation pour cause de risques, et volonté de développement de l'agriculture.

Autrement dit, toutes les zones A ne se valent pas toujours. Il est essentiel de le rappeler, en particulier lorsqu'il s'agit de réfléchir à l'avenir de l'agriculture locale ou à l'équilibre entre urbanisation, préservation et sécurité.

Que faire, alors, dans votre PLU ?

Quelques pistes peuvent être explorées :

- Introduire des protections paysagères ou environnementales, si ces secteurs présentent des intérêts écologiques ou visuels (OAP Trame verte et bleue),
- Maintenir une traçabilité de leur histoire urbaine dans le rapport de présentation, pour éviter les confusions à l'avenir,
- Enfin, s'assurer que ces reclassements ne pénalisent pas injustement les exploitants agricoles en les privant d'accès à de vrais terrains agricoles par ailleurs plus adaptés.

En résumé : ne pas confondre «sortie de l'urbanisation» et «valorisation agricole». Toute zone A ne vaut pas champ de cannes ou terre maraîchère productive... et tout bon PLU doit en tenir compte.

PARTIE

6

UN PL «U» CE N'EST PAS QUE DU «U»

N'OUBLIEZ NI VOS ESPACES
AGRICOLAS & NATURELS, NI
VOS PAYSAGES !

CONSTAT LOCAL



L'analyse des espaces naturels et agricoles, et de façon plus générale tout ce qui relève des enjeux environnementaux, est bien présente dans les PLU locaux, mais :

Cette analyse manque souvent de profondeur.

La notion de paysage n'est que peu abordée, alors qu'elle est transversale à tous les univers de votre PLU [espaces urbains, agricoles, naturels].

Les enjeux de ces espaces sont parfois délicats à cerner, ce qui complexifie leur prise en compte dans les PLU alors que leur rôle est crucial, notamment pour ce qui relève de l'adaptation au changement climatique.

LES ENJEUX AGRICOLES, NATURELS & PAYSAGERS

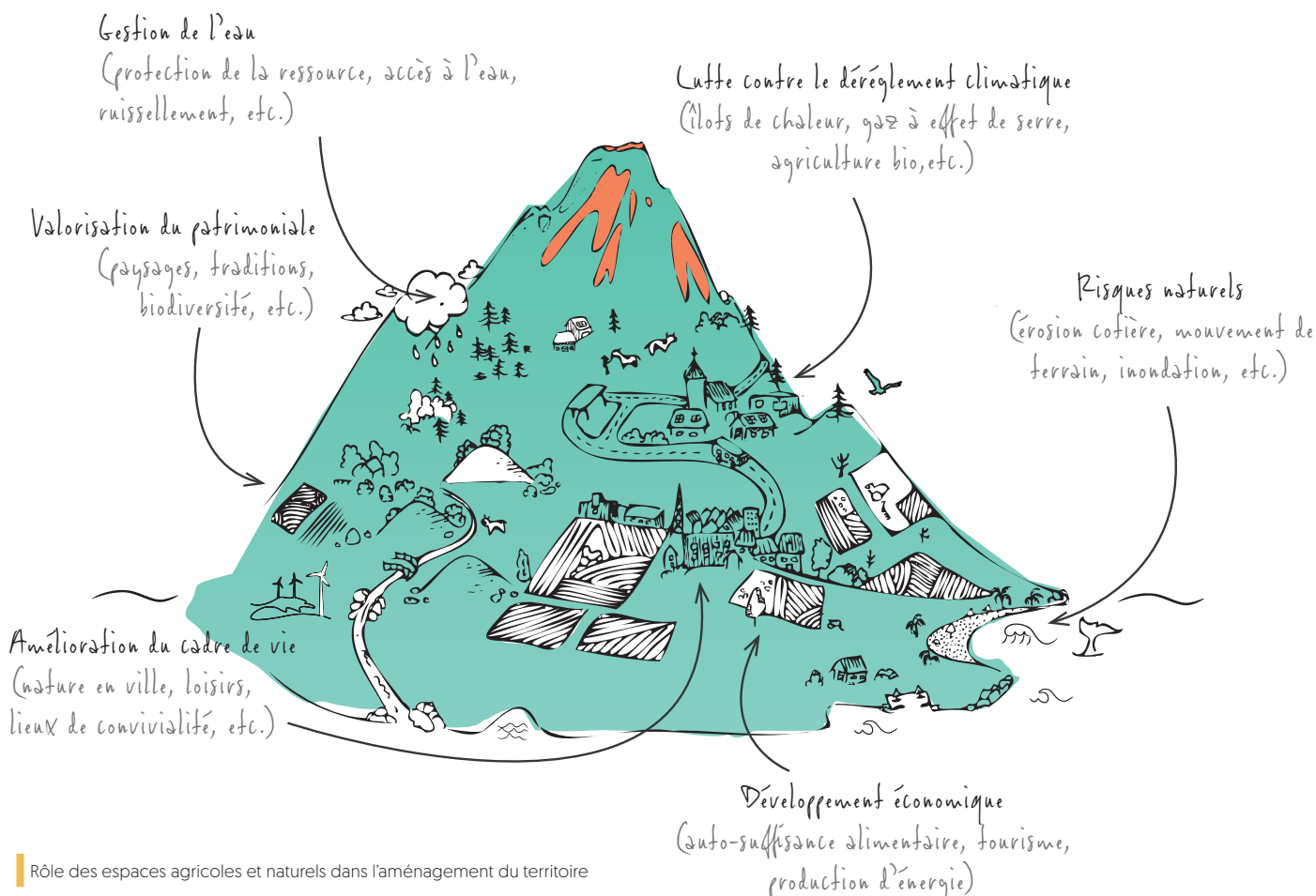
IMPORTANTS SÉPAREMENT ... ET TRANSVERSALEMENT !

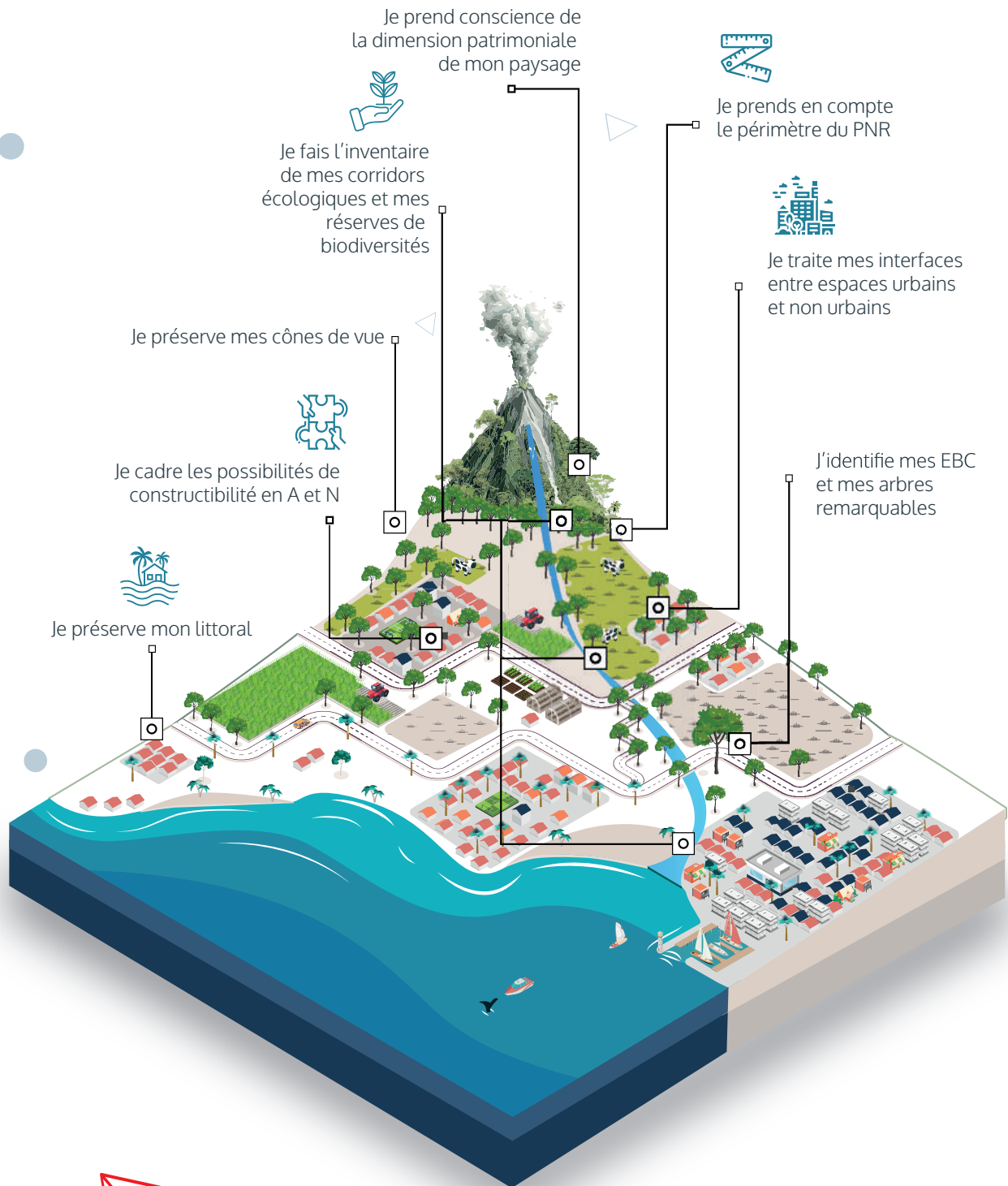
Pour rappel, le PLU n'a pas vocation à réglementer l'activité agricole de son territoire (il ne peut ni interdire ni obliger un type d'agriculture) ou de définir les actions de protection de la biodiversité par exemple. Néanmoins, le PLU joue un rôle important sur le bon fonctionnement de ces espaces selon les choix qui y sont faits en matière de :

- + Délimitation des zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger (L151-9 du code de l'urbanisme),
- + Définition de la constructibilité au sein des zones agricoles, naturelles et forestières (L121-23 du code de l'urbanisme et suivants),
- + Localisation des extensions urbaines sur les communes littorales (L121-8 à L121-15 du code de l'urbanisme),
- + Définition des coupures d'urbanisation (L121-22 et L121-42 du code de l'urbanisme),
- + Définition des Espaces Boisés Classés (EBC) (L121-27 du code de l'urbanisme),
- + D'institution d'emplacements réservés (L151-41 du code de l'urbanisme).

Ainsi, l'enjeu pour le PLU est de disposer d'une connaissance solide de ses espaces agricoles, naturels et forestiers, afin de justifier de vos choix, en termes d'orientations définies dans votre PADD et des traductions réglementaires qui en découlent pour, soit valoriser ou développer ces espaces, soit tenir compte des impacts prévisibles du projet territorial sur eux.

Les espaces agricoles et naturels ne sont pas des réserves potentielles d'urbanisation, ils participent de l'attractivité, l'identité et l'économie du territoire, bien au-delà du périmètre communal.





DU CONSTAT À L'ACTION

OU COMMENT TRANSFORMER LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN POLITIQUE D' ACTIONS

Un projet de territoire c'est aussi un projet de paysage !

LES ESPACES AGRICOLES

UNE DIMENSION PLUS ÉCONOMIQUE & PATRIMONIALE QUE CE QUE L'ON PENSE

DIAGNOSTIC

La réalisation d'un vrai diagnostic agricole doit être systématique lors de la réalisation de votre Plan Local d'Urbanisme. Il peut faire l'objet d'une attention particulière lors de la rédaction du CCTP de la révision du PLU afin d'en perfectionner le contenu. L'utilisation de cartographies est indispensable pour spatialiser les enjeux et faciliter la cohérence interne du document quant à leur traduction dans le PLU.

Le diagnostic agricole doit aboutir à des propositions d'amélioration et de confortement de l'activité agricole en identifiant des mesures opérationnelles, qui viendront alimenter les orientations du PLU. Il doit tenir compte des éléments suivants :

- + L'occupation des sols (cultures, élevages, friches agricoles, etc.),
- + Leur qualité productive (pentes, valeur agronomique, travaux fonciers, irrigation, etc.),
- + La dynamique socioéconomique des exploitations le potentiel humain (successeur, environnement social, typologie des entreprises agricoles),
- + Le paysage rural local (savoir-faire, valeurs patrimoniales, etc.),
- + La localisation et la vocation du bâti agricole (sièges d'exploitation, bâtiments d'élevage, transformation, agritourisme, etc.),
- + Le mitage du territoire rural,
- + Les équipements spécifiques à l'agriculture (zones remembrées, secteurs irrigués, voiries agricoles, etc.)
- + Les projets agricoles sur la commune (Projet Alimentaire Territorial > PAT),
- + La maîtrise du foncier agricole (mode de faire valoir, déprise agricole, spéculations, etc.),

Pour réaliser ce diagnostic, plusieurs outils sont mobilisables:

- + des données statistiques (démographie, superficies, systèmes d'exploitation) et prospectives (successions, potentiel productif, installations),

- + des cartes thématiques (épandage, pente, utilisation, utilisateurs, successions),
- + une carte de l'importance des terrains pour l'agriculture,
- + des enquêtes de terrain et l'analyse à dire d'acteurs.

A l'inverse des espaces urbains qui bénéficient de bases de données assez conséquentes, alimentées par de nombreux observatoires et acteurs, les espaces agricoles réunionnais souffrent d'un manque de production et de structuration de données disponibles pour les caractériser. Afin de pouvoir alimenter ce diagnostic, il vous sera donc nécessaire de vous rapprocher des interlocuteurs référents du secteur agricole sur notre territoire tels que la Chambre d'Agriculture, la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt [DAAF], la SAFER, la collectivité compétente en matière de développement agricole ou les représentants des filières selon les productions phares de votre territoire [Syndicat du sucre, Association Réunionnaise Interprofessionnelle de Bétail, de la Viande et du Lait -> ARIBEV, Association Réunionnaise Interprofessionnelle de la Volaille -> ARIV, Association Réunionnaise Interprofessionnelle des Fruits & Légumes -> ARIFEL, etc.].

Les données statistiques disponibles sur l'AGRESTE constituent une première approche chiffrée mais, comme elles répondent à une nécessaire harmonisation nationale, elles doivent être affinées pour révéler les dynamiques locales.



En savoir plus

Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion — Données AGRESTE



Le diagnostic agricole doit être enrichi de cartographies multithématiques afin de spatialiser les enjeux agricoles. Ces cartes doivent aider à définir les espaces agricoles stratégiques à protéger, les zones où l'activité agricole est menacée à courts, moyens ou longs termes, et éviter des situations d'affaiblissement du développement agricole (enclavement, conflits de voisinage, bâtiments d'élevage, mesures agro-environnementales, etc.).

Ainsi, il est attendu des cartographies qu'ils abordent :

Le potentiel productif :

- + Les zones de productions spécialisées (maraîchage, vignes, horticulture, etc.),
- + Les parcelles mécanisables (critère pente ou fauchable),
- + Les zones épandables,
- + Les terrains ayant fait l'objet de contractualisation de type agriculture biologique, mesures agroenvironnementales,
- + Les zones à fort potentiel agronomique et homogènes dans leurs structures foncières,
- + La reconquête de terres en friches, les rétrocessions SAFER.

La fonctionnalité des exploitations :

- + Les parcelles stratégiques proches des bâtiments d'exploitation afin de définir les périmètres de réciprocity,
- + Chemins, voiries d'accès à ces espaces afin d'éviter leur enclavement.

La mise en œuvre de politiques publiques agricoles structurantes :

- + Zones remembrées ou dont la structure foncière est menacée (divisions parcellaires),
- + Les périmètres irrigués,
- + Les zones ayant fait l'objet d'investissements des collectivités (chemins ruraux, voirie rurale, etc.),

La pression foncière sur les espaces périurbains :

- + Infrastructures routières (à l'œuvre et en projet),
- + Evaluation de l'importance de la consommation d'espace agricole par rapport à la surface agricole communale.

DES ESPACES AGRICOLES SOUS CLOCHE ?

La protection des espaces agricoles revêt un enjeu majeur pour notre territoire insulaire, en particulier dans un objectif de sécurité alimentaire. **A titre d'information, selon les données du recensement de 2020, La Réunion présente la plus faible surface agricole utilisée (SAU) par habitant en France avec 450m² de SAU par réunionnais (10 fois moins que la France Hexagonale !).**

Le PLU doit ainsi proposer un encadrement de la constructibilité sur les espaces agricoles qui ne fait pas obstacle au développement de la production agricole tout en les préservant du mitage. Vous devez porter une attention particulière à la délimitation des zones agricoles, en cohérence avec les éléments spatialisés du diagnostic et les orientations du PADD.

Les zones agricoles et naturelles des PLU sont inconstructibles par nature mais peuvent y être autorisés (R151-23, L151-11 à L151-13, L121-10 du code de l'urbanisme) :

- + Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, en dehors des Espaces Proches du Rivage,
- + Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs,
- + Les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production,
- + L'extension ou la construction d'annexes pour les bâtiments d'habitation existants,
- + La délimitation des Secteurs de Taille Et de Capacité Limitées (STECAL), **en dehors des communes littorales**,
- + La désignation des bâtiments agricoles pouvant faire l'objet d'un changement de destination, **en dehors des communes littorales**.



En savoir plus

Chambre d'agriculture de Bretagne
- Diagnostic agricole de la commune de Primelin



LES ZONES A, DU PAREIL AU N ?

On peut avoir tendance à diviser les zonages du PLU en 2 avec les zones urbaines [U et AU] d'un côté, et les zones agricoles et naturelles de l'autre. Pourtant, la délimitation inadéquate entre zones N et zones A peut avoir des répercussions plus ou moins importantes sur l'activité à l'intérieur de ces espaces, et fragiliser la mise en œuvre de politiques publiques :

- + L'attribution de certaines subventions agricoles peut être conditionnée au classement des espaces en zones A du PLU,
- + La procédure Terres Incultes, qui mobilise les acteurs locaux sur la lutte contre la sous-exploitation des terres agricoles et les situations de friche, se déroule exclusivement sur les zones A du PLU,
- + Le classement en zones N des parcelles en lisières d'espaces naturels de protection forte, peut entraîner un phénomène de déprise favorable à la prolifération des espèces exotiques envahissantes,
- + A contrario, l'instauration d'un zonage A sur des espaces qui participent à des enjeux environnementaux à plus ou moins grandes échelles, peut porter préjudice aux besoins de protection de ces espaces à cause des activités agricoles qui y seront permises.

Le diagnostic agricole, notamment par son volet cartographique, joue donc un rôle capital dans l'orientation de vos arbitrages sur la délimitation de vos zonages agricoles et naturels en tenant compte de la réalité du terrain et des dynamiques à l'œuvre.

L'AGRITOURISME : UNE ACTIVITÉ QUI NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DE LA SOLE AGRICOLE

L'activité agrotouristique est une activité de diversification réalisée au sein d'une exploitation agricole existante visant à valoriser les produits ou les savoir-faire issus d'une activité de production agricole et permettant à un agriculteur de retirer un complément de revenus de son exploitation. Elle doit être nécessaire et dimensionnée à la taille de l'exploitation agricole. [source : CDPENAF].

En matière d'urbanisme, une structure d'accueil touristique complémentaire de l'activité agricole, de type gîte rural ou chambres d'hôtes, n'est pas considérée comme nécessaire à une exploitation agricole et ne peut donc bénéficier à ce titre de l'exception au principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles ou naturelles [Conseil d'État, 14 février 2007, n° 282398].

Ainsi, même si l'agritourisme est possible sur une exploitation agricole, la construction de nouvelles structures de ce type n'est pas possible en zones A ou N du PLU. En dehors des communes littorales, il est possible de délimiter des Secteurs de Taille Et de Capacités d'Accueil Limitées (STECAL) ou d'identifier des bâtiments agricoles pouvant faire l'objet de changement de destination, afin d'autoriser des constructions à vocation agrotouristique

DES ESPACES AGRICOLES : OUTILS DE LA PRÉSERVATION DES PAYSAGES

Les espaces agricoles participent à façonner les paysages et jouent un rôle majeur dans l'identification paysagère régionale [les plaines cannières des pentes de l'île, les prairies des Hauts de l'Ouest ou du plateau de Bourg-Murat, les cultures maraîchères de l'Ilet à Cordes ou des Hauts de Mont-Vert, les vergers de mangue de Grand-Fond, ...]. La planification de ces espaces agricoles participe donc à la préservation de ces unités paysagères ou, au contraire, à leur banalisation.

Dans le cas des communes littorales et dans une relation de compatibilité avec le SCoT, ou le SAR en l'absence de SCoT, le PLU doit prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. Sur ces espaces, le principe d'inconstructibilité est strict dans un motif de préservation des paysages. Néanmoins, ils peuvent être mis en valeur par une activité agricole grâce à des aménagements fonciers qui ne vont pas à l'encontre de cette vocation de coupure, mais toute construction y est proscrite.

Pour une plus grande clarté quant à la traduction de ces espaces dans les PLU, il est recommandé de faire mention de manière explicite à la coupure d'urbanisation dans la définition des sous-zonages de type «Acu» ou «Ncu» [cu = coupure d'urbanisation]. Cela permet de faciliter la justification de la compatibilité avec les documents supra mais aussi la pédagogie vis-à-vis de la population sur le pourquoi du caractère d'inconstructibilité de ces espaces,



En savoir plus
DEAL La Réunion – Atlas des paysages



En savoir plus
Ministères Aménagement du territoire, transition écologique – Guide pour l'élaboration d'un PLU(i) «paysager» pas à pas



LES ESPACES NATURELS

DES ESPACES À PRÉSERVER, Y COMPRIS POUR L'HOMME

Dans le respect des objectifs de développement durable définis au code de l'urbanisme (L101-2), le PLU aborde les différentes composantes de la thématique environnementale, dont les milieux naturels, au sein de son évaluation environnementale.

Selon l'article R104-18 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale de votre PLU doit contenir :

- + La présentation de votre PLU et son articulation avec les différents documents de planification avec lesquels il doit être compatible (voir chapitre Compatibilité & conformité, entre contrainte & flexibilité),
- + Une analyse de l'état initial de l'environnement (EIE) de votre territoire et des perspectives de son évolution,
- + Une analyse des incidences de la mise en œuvre de votre projet de PLU sur les différentes thématiques que vous aurez abordées dans l'état initial de l'environnement,
- + La justification de vos choix exprimés dans le PLU au regard des objectifs de protection de l'environnement, établis à différentes échelles territoriales (régionales, intercommunales, communales),
- + La présentation des mesures envisagées dans la séquence chronologique «éviter, réduire, et compenser» (ERC),
- + La définition des indicateurs de suivi des effets de votre PLU sur l'environnement,
- + Un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

A la lecture des différents avis qu'elle a pu émettre sur les PLU arrêtés, l'Autorité Environnementale (Ae) identifie 6 enjeux environnementaux prioritaires dont votre document d'urbanisme doit se saisir au travers des différentes pièces de l'évaluation environnementale :

- + La préservation de la biodiversité, des milieux naturels, des paysages et de la trame verte et bleue,
- + La préservation de la ressource en eau et son adéquation avec les besoins,
- + La gestion des eaux de ruissellement et la lutte contre l'imperméabilisation des sols,

- + La prise en compte du continuum terre-mer dans les aménagements,
- + La prise en compte des effets du changement climatique,
- + Le développement des énergies renouvelables.

La prise en compte de ces enjeux dans votre PLU, doit être hiérarchisée selon leur importance sur votre territoire.

L'ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT, UN BESOIN CAPITAL DE CONNAISSANCE, PLUTÔT QU'UNE CONTRAINTE RÉGLEMENTAIRE

L'élaboration de l'Etat Initial de l'Environnement doit vous permettre de dresser un état des connaissances des enjeux environnementaux auxquels votre territoire est confronté. Il vous servira de référence pour évaluer les impacts prévisibles de votre document d'urbanisme et pour réaliser le suivi des effets de la mise en œuvre du PLU après son approbation.

A l'instar du diagnostic socio-économique (voir partie : "Alors concrètement un PLU ça ressemble à quoi ?"), il ne s'agit pas de dresser un catalogue exhaustif des données disponibles sur chacun des enjeux précités, mais de se concentrer sur les données les plus récentes et précises possibles. Il est essentiel de vous rapprocher des partenaires tels que la DEAL, le Conseil Départemental ou votre EPCI afin de recenser les études ou données disponibles sur votre commune et son aire d'influence. Si la ressource bibliographique n'est pas suffisante, des études de terrain complémentaires peuvent être menées. Dans ce cas, elles doivent faire l'objet d'un point particulier dans vos attentes au sein du CCTP.

Attention toutefois à ne pas réaliser un «simple catalogue» des connaissances, classées par thématique. L'objectif est bien de comprendre quels sont les enjeux environnementaux de votre territoire afin de vous aider à placer les curseurs dans les orientations de votre projet de territoire. On privilégiera donc une approche systémique afin de mettre en évidence les relations entre les thématiques, faire émerger les enjeux environnementaux de votre commune et les hiérarchiser afin de dimensionner et traduire votre projet de territoire.



Sollicitez les partenaires sur leurs ressources bibliographiques. Des études, inventaires, cartographies ou autres données concernant votre territoire ont pu être produits lors d'actions menées dans le cadre de leurs compétences : Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GeMAPI), Conservatoire Botanique National de Mascarin, ...

En se basant sur les enjeux prioritaires identifiés par l'Autorité de l'Environnement cités plus tôt, la trame de votre Etat Initial de l'Environnement peut se structurer autour des éléments suivants :

La préservation de la biodiversité, des milieux naturels et de la trame verte et bleue :

L'analyse doit déboucher sur la cartographie de l'ensemble des espaces naturels, la qualification de ces espaces selon leur fonctionnalité et un inventaire de la biodiversité le plus complet possible.

Il doit dresser l'inventaire des zonages de protection ou d'inventaire des espaces naturels remarquables présents sur ou en contact de votre commune : Cœur du Parc National, Réserves naturelles, Espaces Naturels Sensibles (ENS), Arrêtés de Protection de Biotope (APB), Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique [ZNIEFF].

Le traitement de cette thématique ne doit pas se résumer à une analyse surfacique ou cartographique. Il doit décrire leur rôle et fonction dans la trame naturelle territoriale et dresser un inventaire des espèces (faune et flore) et des habitats rencontrés. Ce travail d'inventaire permet d'apprécier les moyens d'action qui seront mis en œuvre dans le PLU pour tenir compte des réalités écologiques du territoire (préservation de corridors, traitement de l'éclairage publique, localisation des extensions urbaines, etc.).

Il doit dresser l'inventaire des espaces naturels en dehors des espaces naturels remarquables. La préservation de la biodiversité et des milieux naturels ne se restreint pas à ces seuls espaces naturels remarquables. Les espaces naturels non protégés ou inventoriés peuvent contenir une richesse d'espèces de faunes et flores dont le rôle peut être mésestimé. Ils peuvent aussi constituer des corridors écologiques qui participent à la trame du bon fonctionnement des réservoirs de biodiversité.

Il doit réaliser la cartographie des continuités écologiques de votre territoire [qui ne s'arrêtent peut-être pas au périmètre de la commune d'ailleurs !]. Cette cartographie doit permettre de problématiser la question de la protection de la biodiversité et des espaces naturels de votre territoire : on doit y localiser les réservoirs de biodiversité, les corridors qui assurent les connexions nécessaires à leur bon fonctionnement [que ce soit des espaces naturels ou agricoles], les cours d'eau et zones humides, mais aussi les éléments potentiels de déstabilisation de ces espaces [front urbain à traiter, risque de rupture des continuités écologiques, activités humaines non adaptées, etc.].

La préservation des paysages :

L'analyse des paysages doit produire une caractérisation des différentes entités paysagères du territoire, rendre compte de leur perception depuis les points de vue les plus représentatifs de la commune et décrire les valeurs socio-culturelles dont ils sont garants. Cette partie de l'état initial ne doit pas être considérée comme traitant d'une thématique «impalpable». La force des paysages se matérialise à travers autant de valeur que celles du patrimoine [ancrage voire attractivité de la population], de l'économie [tourisme, agriculture], du social [pratiques des habitants], Les enjeux de préservation désignent les aspects du paysage qui préoccupent la population, soit par leur maintien, soit par leurs changements. Ils doivent permettre d'évaluer les impacts des actions sur les différents paysages identifiés.

L'atlas des paysages de La Réunion produit par la DEAL, disponible sur le site du portail du paysage de La Réunion permet d'alimenter grandement cette analyse en proposant une approche complète de chaque unité paysagère de l'île, allant jusqu'à la formulation de préconisations d'actions.

Des visites de terrain peuvent compléter cette approche offerte par l'atlas en mobilisant les acteurs locaux, élus, services communaux, EPCI, population, ... pour valider ou infirmer les enjeux de préservation des paysages initialement identifiés.

L'eau dans tous ses états

Les récents événements auxquels la population réunionnaise a été confrontée - inondations à Saint-Gilles et Saint-Denis, coulées de boue dans le lagon de

Saint-Leu, ou encore coupures d'eau programmées dans certains territoires en raison de la baisse de la ressource - rappellent l'importance majeure de la prise en compte de la thématique de l'eau dans l'état initial de l'environnement.

L'enjeu de l'eau doit bénéficier, dans le PLU, d'une analyse la plus transparente et la plus complète possible afin d'évaluer la vulnérabilité de votre territoire sur ces questions : l'accès permanent à une eau de qualité et en quantité suffisante [question de ressource en eau, d'infrastructures

de traitement et d'adduction], les capacités de traitement des eaux usées, la gestion des eaux de ruissellement [artificialisation des sols, traitement des eaux pluviales à la parcelle, ...], prise en compte de la préservation des lagons et des autres espaces marins dans l'aménagement du territoire des espaces en amont, prise en compte de l'aléa inondation, etc. Des acteurs locaux, tels que l'Agence Régionale de la Santé [ARS], le BRGM et l'Office de l'Eau disposent d'expertise et de données qui permettent de vous orienter dans la rédaction.

La prise en compte des effets du changement climatique et des risques naturels :

Comme rappelé dans la partie «Votre univers urbain», le changement climatique est à l'œuvre et ces effets sur notre territoire vont grandissant. Les événements climatiques d'ampleur augmentent en fréquence et en puissance. Leurs prises en compte dans nos actions du territoire devient indispensable. La manière dont l'état initial de l'environnement aborde les facteurs de vulnérabilité face au changement climatique doit permettre d'évaluer la cohérence des actions de votre projet de PLU face à cette thématique (lutte contre les îlots de chaleur, renaturation, adaptation des zonages par rapport aux risques avérés ou prévisibles, sobriété foncière, artificialisation des sols, etc.).

Cette thématique dépassant largement le périmètre communal, il convient de se référer aux documents supra pour alimenter ce volet. Il est, toutefois, conseillé de le compléter avec le rappel des événements plus ou moins marquants qui ont pu avoir lieu ou qui pourraient arriver sur votre territoire, selon ses spécificités, afin de correspondre à la réalité de terrain. L'état initial doit présenter, dans les temporalités et les territorialisations qui seront les plus pertinentes, les données sur les thématiques liées :

- + Au climat (guide PLU et santé environnementale),
- + A la pollution et autres nuisances,
- + A la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- + Aux risques naturels,
- + A la production d'énergie à partir de sources renouvelables.



En savoir plus
Agence de l'eau ADOUR-GARONNE —
Observatoire Eau & Aménagement



En savoir plus
Agence Eau Seine Normandie —
Plateforme TUrbEAU



En savoir plus
Agence d'Urbanisme et
d'Aménagement de Toulouse (AUAT) —
Guide Eau & Urbanisme 2019



En savoir plus
Ministère de la transition écologique,
de la biodiversité, de la forêt, de
la mer et de la pêche — Centre de
ressources pour l'adaptation au
changement climatique



PASSER DE LA CONNAISSANCE À LA TRADUCTION CONCRÈTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LE PLU : DÉPASSER LA SEULE VISION RÈGLEMENTAIRE DU ZONAGE N

L'OAP, parce qu'elle représente un outil puissant de maîtrise de l'aménagement de son territoire trop peu utilisé dans nos PLU, fait l'objet d'un traitement particulier dans la partie suivante "L'OAP Kosa i lé?". Nous allons aborder ici un type d'OAP spécifique, l'OAP Trame verte et bleue, élaboré pour répondre à un des enjeux environnementaux cruciaux sur le territoire : la préservation de la biodiversité.

L'OAP Trame verte et bleue est obligatoire depuis l'instauration de la loi Climat et Résilience de 2021 [voir partie Les OAP p.74] mais pour autant, elle mérite de bénéficier d'un traitement de qualité.

Pourquoi est-elle obligatoire ? La trame verte et bleue correspond aux liaisons indispensables au bon fonctionnement des réservoirs de biodiversité, en permettant le déplacement des espèces qui s'y trouvent. Une fois ces connexions endommagées, il est bien plus complexe et coûteux de les restaurer à posteriori. D'ailleurs, cette trame remplit bien d'autres rôles sur votre territoire : composante paysagère marquante, amélioration du cadre de vie quand elle traverse les espaces urbains ou ruraux, espace de détente ou loisirs (bords de rivière ou pique-nique en forêt), etc...

L'article L151-6-2 du code de l'urbanisme insiste bien sur l'objectif de l'OAP Trame verte et bleue qui est de «mettre en valeur les continuités écologiques». Elle doit donc être l'occasion d'investiguer les différentes finalités de la trame verte et bleue, c'est-à-dire :

- + La protection environnementale : préservation de la biodiversité et de son cycle, des ressources naturelles (en quantité et en qualité) et de la fonction écologique des sols,
- + La préservation des aménités naturelles : en termes de bénéfices apportées à la population dans sa dimension patrimoniale et identitaire, en termes de cadre de vie, de bien-être et de loisirs,
- + Le développement économique : production agricole, activité touristique,
- + la préservation de la population face aux risques naturels : gestion des eaux pluviales, lutte contre l'érosion des sols et du trait de côte.

L'OAP trame verte et bleue ne doit donc pas s'arrêter exclusivement aux corridors écologiques et aux réservoirs de biodiversité. Elle ne doit pas s'arrêter non plus à une simple spatialisation sur un schéma. L'OAP Trame verte et bleue, par son schéma de principe et ses orientations, doit être territorialisée et/ou prendre la forme d'orientations concrètes, applicables à l'ensemble des projets d'aménagement. Elles se fondent sur les éléments issus du volet biodiversité de l'état initial de l'environnement, des éléments du diagnostic socio-économique et enfin des orientations du PADD.

Doivent y figurer, à l'image du schéma ci-contre :

Les réservoirs de biodiversité (sur terre et en espaces en eau) en y affichant les espèces dont les enjeux de protection sont majeurs (et ainsi rédiger les orientations adaptées et spécifiques qui permettront leur préservation)

Les corridors écologiques (verts et bleus) en différenciant les enjeux de protection :

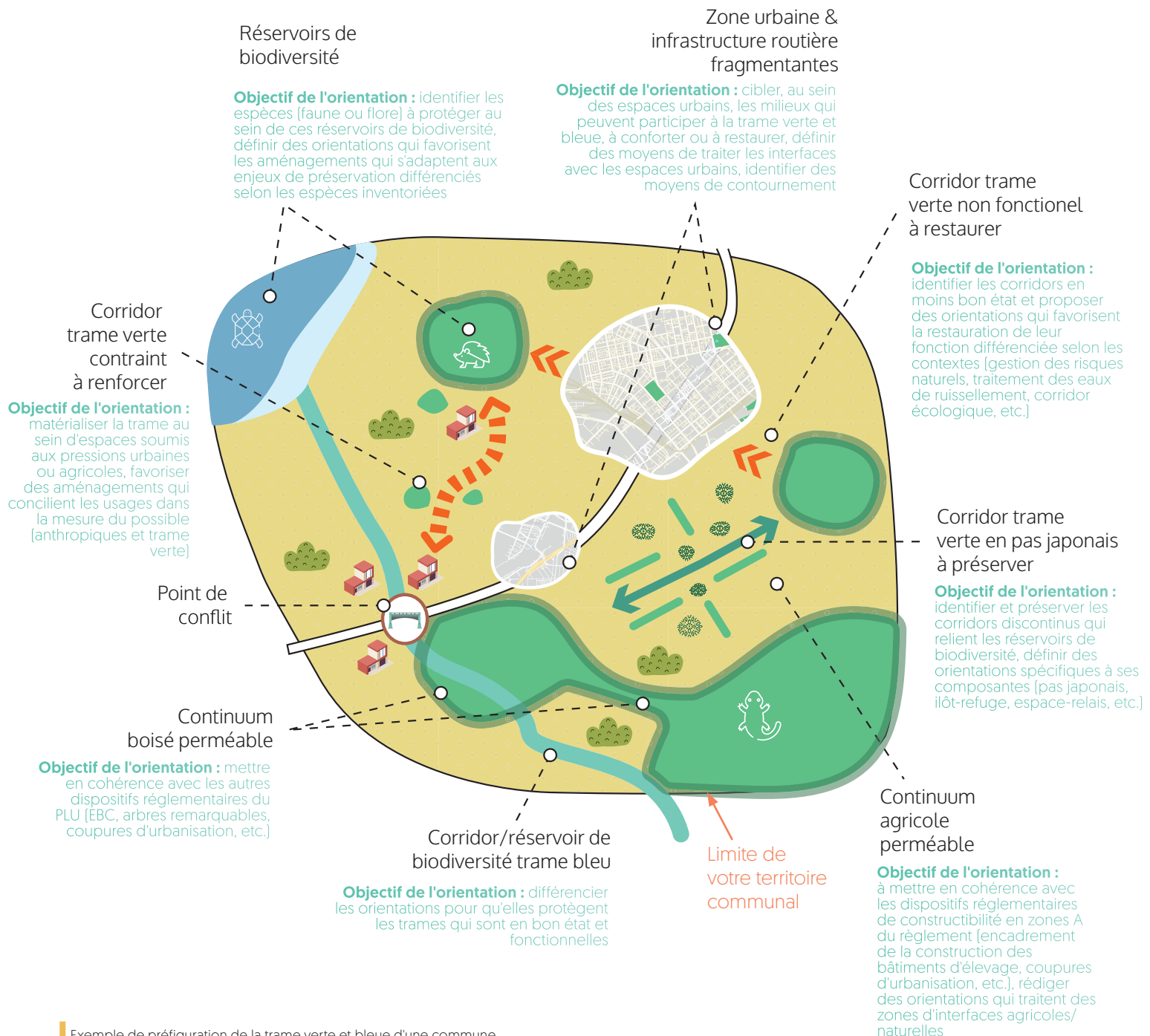
- + Ceux qui sont fragiles,
- + Ceux qui sont en bon état,
- + Ceux qui font l'objet d'enjeux spécifiques.

Les éléments de menaces aux composantes de la trame verte et bleue

- + Front urbain à contenir,
- + Fragmentation à traiter,
- + Projets d'aménagement à adapter,
- + Identification des ruptures de continuité,
- + Lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

Il est possible de décliner les orientations à l'échelle de secteurs identifiés comme sensibles, ou d'articuler l'OAP TVB au sein des OAP sectorielles situées en contact des continuités écologiques afin d'assurer sa bonne prise en compte dans la réalisation des aménagements. Attention toutefois à assurer la cohérence entre OAP thématique et OAP sectorielles. De même, la complémentarité entre le règlement et l'OAP devra être recherchée, en particulier pour valoriser les zones naturelles ou agricoles de protection stricte.

Les prémices d'une OAP Trame verte et bleue



Exemple de préfiguration de la trame verte et bleue d'une commune



Cette préfiguration de la trame verte et bleue peut servir de base pour :

- Réaliser un schéma de principes plus élaboré,
- Guider la réflexion pour la rédaction d'orientations concrètes qui traduiront les enjeux de préservation à l'échelle des futurs projets de constructions et d'aménagements.



PARTIE

7

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT & DE PROGRAMMATION (OAP)

KOSA I LÉ ?



CONSTAT LOCAL

Le recours aux OAP est encore trop timide dans les documents d'urbanisme des communes réunionnaises, que ce soit en termes quantitatifs ou qualitatifs :

Elles doivent opérer une montée en gamme dans leur élaboration, qui passera probablement par une meilleure compréhension de l'outil.

La palette des OAP présentes dans les PLU locaux montre une grande variété de situations, allant de celles, trop simplistes, où le recours à l'OAP ne donne pas d'effet concret, à celles, trop complexes, qui peuvent finir par s'avérer inopérantes.

LES OAP

UN OUTIL MAL CONNU, PEU UTILISÉ ... MAIS TRÈS UTILE !

L'OAP est un outil d'aménagement élaboré au sein du PLU, rendu obligatoire par la loi du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle II [art L151-2 du code de l'urbanisme], et leur rôle a été renforcé par la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

UNE OAP, À QUOI ÇA SERT ?



Le caractère obligatoire des OAP dans le PLU doit vous enjoindre à apporter une attention particulière à la qualité et au temps dédiés à leur élaboration, et ce, dès la rédaction de votre CCTP (voir p.18 encart CCTP).

L'écriture de votre cahier des charges doit ainsi orienter, détailler et encadrer la manière dont les bureaux d'études doivent traiter le volet dédié aux OAP pour répondre à vos exigences.

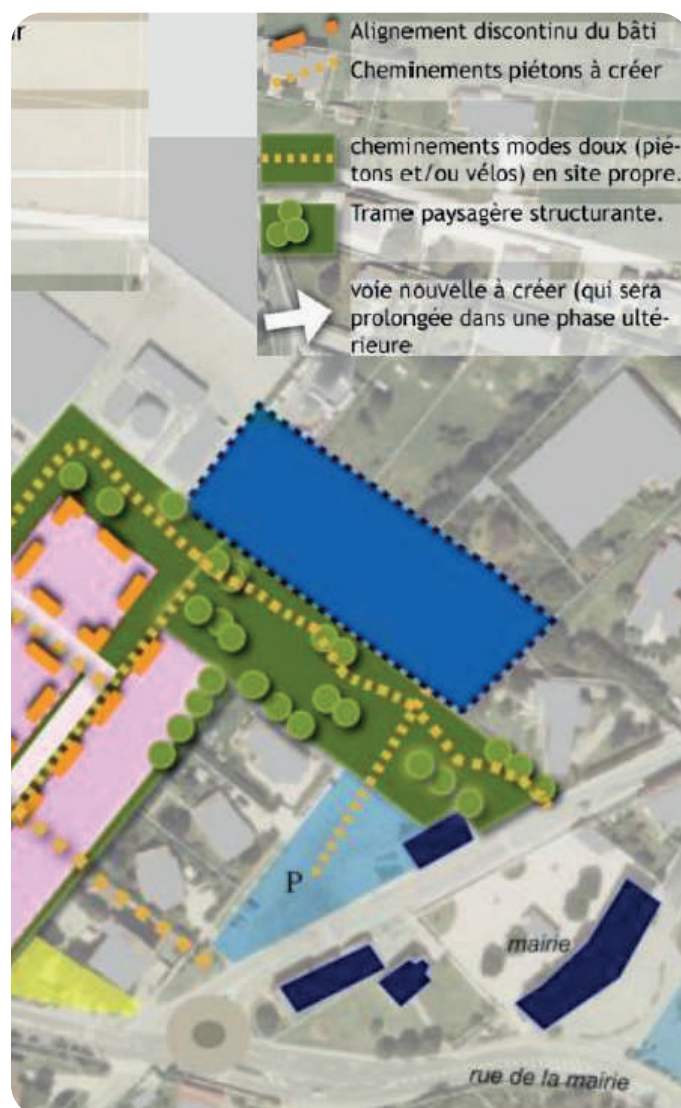
L'élaboration d'OAP de qualité peut concourir à la meilleure compréhension de la mise en œuvre du PLU par la population et les Personnes Publiques Associées.

Il arrive, parfois, que les élus expriment leur mécontentement à propos de certaines opérations d'aménagement, que ce soit en raison d'une optimisation poussée des règles du PLU, d'une architecture qui détonne avec l'identité du quartier, ou encore d'une réduction de l'espace public. Pourtant, ces projets respectent bien les règles du PLU. Cela montre que l'application stricte des règles peut parfois conduire à des dérives.

L'OAP représente un outil efficace pour exprimer la manière dont vous souhaitez aménager votre territoire [secteur, quartier, voire plus large] tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux porteurs de projet : vous disposez d'une grande souplesse autant sur la forme [écrite et schématique], le type d'orientation [secteur ou thématique] que sur les thématiques que vous souhaitez traiter (cf. page 81 : Les différentes thématiques abordées dans les OAP).

Il n'est pas nécessaire d'avoir une idée trop précise du projet, ni de maîtriser le foncier, l'OAP vous permet de formaliser vos attentes et vos invariants que ce soit pour l'aménagement d'un secteur (déjà urbanisé ou en projet) ou la prise en compte d'un enjeu dans l'aménagement de votre territoire (trame verte et bleue, urbanisme favorable à la santé, etc.).

OAP et règlement (écrit et graphique) sont des outils qui ont vocation à mettre en œuvre de manière différente les orientations du PADD : l'OAP revêt une notion d'objectifs à atteindre et le règlement, le moyen d'y arriver. Il apparaît donc essentiel que les collectivités s'emparent plus fortement de cet outil, et qu'elles ne s'en tiennent pas qu'aux obligations du Code de l'urbanisme.



OAP SECTORIELLE OU THÉMATIQUE ?

À CHAQUE SITUATION SA BONNE OAP

Si je veux : Aménager une parcelle, un secteur ou un quartier, que cet espace soit bâti ou non

JE PEUX ...

... recourir à une OAP sectorielle

Elles peuvent :

- + Inclure une ou plusieurs parcelles,
- + Se situer sur tout type de zonage du PLU (U, AU, A ou N),
- + Prendre la forme d'une OAP «multi sites» dans le cas d'orientations communes affectées à des secteurs en discontinuité,
- + Couvrir des parcelles publiques ou privées.

Les principes et objectifs d'aménagement portés par les orientations des OAP sectorielles (voir p.77) viennent en complément des éléments réglementaires du PLU (écrits et graphiques).

... recourir à une OAP de secteur d'aménagement ou OAP sans règlement (R151-8 du code de l'urbanisme) :

Semblable à l'OAP sectorielle, les orientations s'appliquent seules aux projets d'aménagement, sans règlement.

Elle doit :

- + Concerner des zones U ou AU uniquement,
- + Porter sur au moins les 6 objectifs suivants : La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun, la desserte des terrains par les voies et réseaux,
- + Comporter un schéma d'aménagement qui précise l'organisation spatiale du secteur.

JE DOIS ...

... élaborer une OAP sectorielle pour chaque zones AU de mon PLU (L151-6-1 et R151-20 du code de l'urbanisme)

Elles doivent :

- + Définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones,
- + Prévoir un échéancier de l'ouverture à l'urbanisation (immédiat, moyen ou long terme),
- + Prévoir un échéancier de l'équipement de ces zones (réseaux),

L'ouverture des zones AU non équipées est conditionnée à une révision du PLU.

L'obligation de définir des OAP ne concerne que les zones AU, mais il est possible d'élargir leur périmètre à d'autres zonages afin d'encadrer et de justifier l'insertion du projet en tenant compte de l'existant. On peut, par exemple, imaginer qu'elles intègrent des zonages N pour prendre en compte des enjeux de ruissellement d'eau, de lisières, ou bien qu'elles prennent en compte les zones U périphériques dans le cadre d'un projet urbain qui allie mutation du tissu existant et extension urbaine.



OAP SECTORIELLE OU THÉMATIQUE ?

À CHAQUE SITUATION SA BONNE OAP

Si je veux traiter d'une thématique dont l'enjeu a été identifié dans le PLU, dans l'aménagement de mon territoire (urbanisme favorable à la santé, habitat, préservation du paysage, mobilité, etc.).

JE PEUX ...

.. recourir à une OAP thématique.

L'OAP sectorielle configure l'aménagement d'un espace, l'OAP thématique traite de la manière de prendre en compte une thématique dans les projets urbanistiques à toutes échelles de votre territoire.

Le champ des thématiques qui peuvent être abordées est vaste (voir page ci-contre).

JE DOIS ...

... élaborer une OAP thématique pour traiter la prise en compte des continuités écologiques dans les projets d'aménagement. (L151-6-2 du code de l'urbanisme)

Elle doit permettre de traduire la trame verte et bleue dans le PLU, notamment en cartographiant ses composantes (cf. p.70-71 : Passer de la connaissance à la traduction concrète des enjeux environnementaux dans le PLU : dépasser la seule vision réglementaire du zonage N). Pour rappel, la trame verte est composée des réservoirs de biodiversité, des corridors écologiques qui assurent leur connexion et les zones naturelles tampon autour des cours d'eau. La trame bleue désigne le réseau écologique constitué par les cours d'eau (rivières, ravine) et les zones en eau (étangs).



LES DIFFÉRENTES THÉMATIQUES

UNE LARGE PALLETTE DE POSSIBILITÉS



L'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements
[art L151-6].



La mise en valeur, la renaturation, la restructuration et
l'aménagement de quartiers ou des secteurs [art L151-7,
R151-7]



Le phasage d'ouverture à l'urbanisation des zones à
urbaniser [art L151-6-1] et la mise en valeur des continuités
écologiques [art L151-6-2]. **Ces volets sont traités dans le
paragraphe «Les OAP obligatoires»**



La protection des franges urbaines et rurales [art L151-7]

Les caractéristiques des voies et espaces publics [art
L151-7]



La mise en valeur de l'environnement, des paysages, des
entrées de villes et du patrimoine [art L151-7, R151-6, R151-7]



La délimitation des zones d'accélération pour
l'implantation d'installations terrestres de production
d'énergies renouvelables, en l'absence de SCoT [art L151-7]



La lutte contre l'insalubrité [art L151-7],



La définition des actions et opérations pour réorganiser le
territoire dans les zones concernées par le recul de trait de
côte [art L151-7]



Le renouvellement urbain, la densification et le
développement de la commune [art L151-7]



Sur les périmètres de ZAC, la localisation et les
caractéristiques des espaces et ouvrages publics, ainsi
que les espaces verts [art L151-7-1]



La mixité fonctionnelle en favorisant la réalisation de
commerces [art L151-7]



La création de ZAC si la collectivité qui approuve son PLU
en a la compétence [art L151-7-2 et R151-8-1]

UNE OAP EFFICACE ?

C'EST UNE QUESTION D'ÉQUILIBRE

UNE GRANDE LIBERTÉ DE FORMES ... MAIS QUI DOIT ÊTRE AU SERVICE DE LA VISION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE !

Le code de l'urbanisme ne précise pas la forme que doit prendre les OAP et vous laisse donc une grande souplesse dans la manière de les rédiger. Elles peuvent être élaborées sous forme d'orientations écrites, de schémas d'aménagement ou de l'association des deux.



Le bon outil ?

S'assurer que l'OAP soit l'outil adéquat pour mettre en œuvre le projet. Si celui-ci est assez précis et bien défini pour être traduit sous forme de règles, la rédaction de règles strictes sera à privilégier pour éviter des pas de côté par rapport au projet initial



Complémentarité

Garantir la complémentarité entre règlement (graphique et écrit) et orientations de l'OAP. C'est-à-dire qu'elles ne doivent être ni redondantes ni en opposition au corpus réglementaire (type de zonage, emplacements réservés, espaces boisés classés, etc...)



Précis

Éviter de rédiger des dispositions trop généralistes qui privent de toute portée normative. Les OAP traduisent les orientations du PADD. Elles sont donc nécessairement plus précises et concrètes, c'est-à-dire à un niveau quasiment «pré opérationnel»



... mais pas trop

À l'inverse, des dispositions trop précises ne permettraient pas les marges de manœuvre inerrantes au lien de compatibilité (cf. partie «Compatibilité et conformité»). Une rédaction souple favorise le respect à la fois du projet de territoire mené par votre collectivité et celui du porteur de projet



Un langage clair

Exclure les termes trop conceptuels ou flous, les tournures alambiquées sujettes à interprétation, un jargon trop technique



Conclusion

L'efficacité des OAP s'évalue à l'intelligibilité des attentes de la collectivité pour le pétitionnaire, et à la facilité d'instruction pour les services communaux. Les OAP orientent et ne contraignent pas



CE QUE DIT LA LOI

Les périmètres des OAP doivent figurer sur le règlement graphique du PLU (art. R151-6 du code de l'urbanisme).



ATTENTION !

Les OAP ne peuvent pas encadrer le droit de construire par des règles stricts (rôle du règlement). Dans le cas d'OAP patrimoniales, par exemple, elles devront donc venir en appui d'un règlement spécifique.

ILLUSTRATION DES DIFFÉRENCES ENTRE RÈGLEMENT ET ORIENTATION :

Issue du Guide sur les dispositions opposables du PLU – Edité par le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et co-signé par la Fédération des agences d'urbanisme (Fnau)

Règles à faire figurer dans le règlement et non dans les oap	Orientation relevant des OAP
Règle d'implantation Les constructions doivent être implantées à l'alignement.	Orientations d'implantation Les constructions privilégieront un mode d'implantation s'inscrivant à la continuité et dans la ligne générale des constructions déjà existantes dans la zone.
Règle de hauteur La hauteur maximale des constructions ne doit pas excéder 20 mètres.	Orientation de hauteur La hauteur moyenne des constructions du secteur sera comprise en R+3 et R+4.
Continuité écologique/espaces verts Les emplacements réservés pour les espaces verts sont reportés aux documents graphiques du règlement conformément à leur légende.	Continuité écologique/espaces verts Un espace paysager en continuité du parc de XXX devra être maintenu au sud du secteur selon le schéma d'aménagement annexé.



« La règle ne laisse aucune marge de manoeuvre. »

» Les orientations privilégient une implantation tenant compte de l'existant.

« La règle fixe une hauteur métrique à respecter pour chaque projet alors que les OAP se contentent d'une moyenne, qui pourra donc aboutir à des constructions inférieures à R+3 et supérieures à R+5 dès lors que la moyenne globale est respectée. »

»

« Les OAP prévoient le maintien d'une continuité de principe dont les modalités de réalisation sont laissées libres. Le principe est acté schématiquement (flèche non délimitée à la parcelle) sur le schéma d'aménagement. »

» Le règlement fixe des emplacements réservés précisés délimités au document graphique et applicables à la parcelle.



Le contenu des OAP n'est pas réglementairement défini par le code de l'urbanisme. Leur mise en forme doit concourir à atteindre 2 objectifs qui sont l'explication de la cohérence entre orientations du PADD et celles de l'OAP, ainsi que l'expression des attentes de la collectivité en termes d'aménagement à destination des porteurs de projet et des instructeurs.

EXEMPLE N°1

UNE OAP PAS ADAPTÉE : PLUTÔT UN E.R.

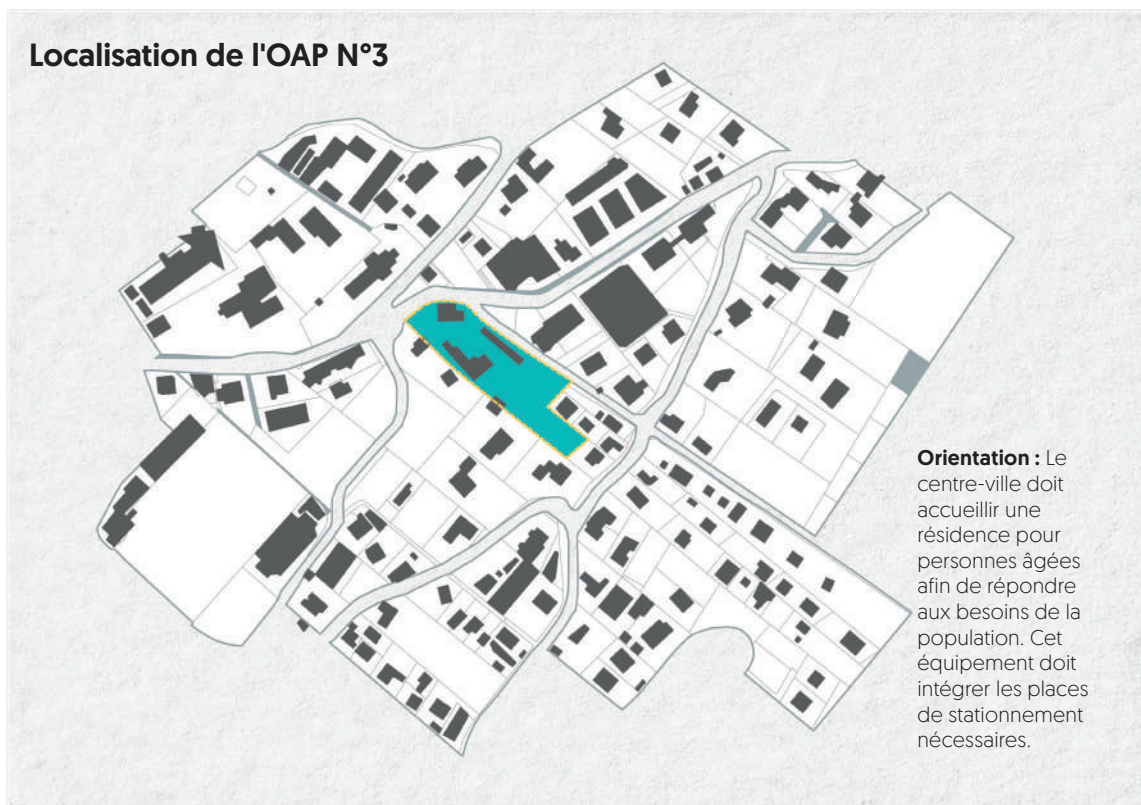


Pas adapté

Trop complexe



Localisation de l'OAP N°3



Orientation : Le centre-ville doit accueillir une résidence pour personnes âgées afin de répondre aux besoins de la population. Cet équipement doit intégrer les places de stationnement nécessaires.

Cette OAP est constituée d'une seule orientation qui porte sur la destination la construction attendue : une résidence pour personnes âgées. Elle n'apporte aucune précision qualitative complémentaire au règlement du zonage et ne traite pas non plus des questions d'insertion du projet dans son environnement (notamment des orientations sur la desserte ou l'insertion du projet en front de la route structurante du centre-ville). Le schéma n'apporte pas non plus d'orientation complémentaire hormis l'emplacement du parking.

A la lecture de cette OAP, on comprend que même si la commune a une idée précise du type d'équipement souhaité sur cet emplacement, le projet n'est pas encore mature. En l'espèce, cette OAP oriente le projet vers une construction de type résidence pour personnes âgées mais sa construction se fera en conformité avec le règlement.



PROPOSITION

Exemple de ce qui serait plus adéquat



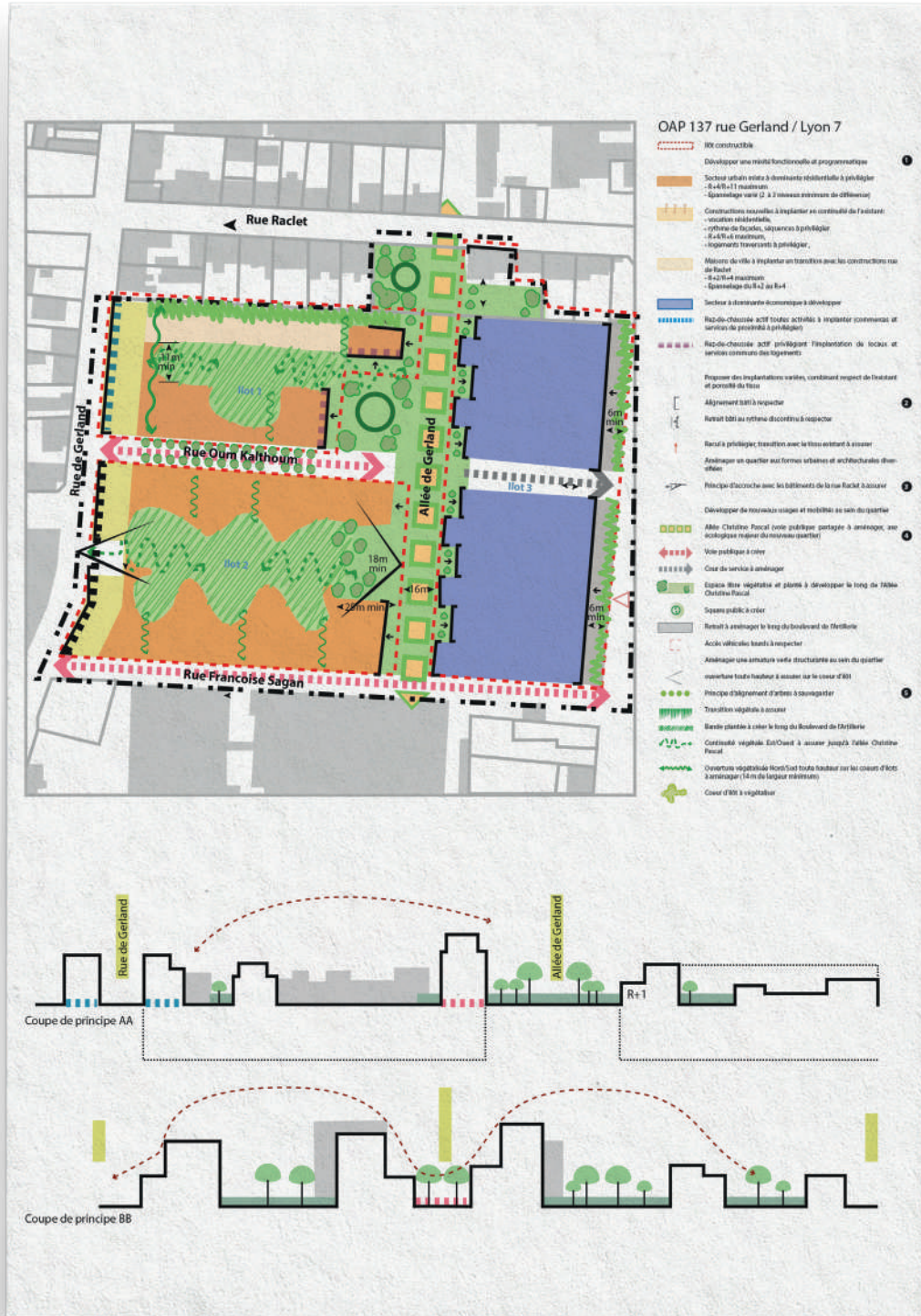
DANS CE CAS

"Si la commune ne dispose que d'un objectif final qui est "la construction d'un équipement", l'Emplacement réservé semble un outil bien plus efficace pour "sanctuariser" l'objet de l'aménagement de cette parcelle.

Si la commune souhaite que cette parcelle soit destinée à la construction d'un équipement mais avec une vision plus "opérationnelle" de l'aménagement de cette parcelle, l'OAP sera préférée. Dans ce cas, il sera nécessaire de rédiger des orientations plus précises : intégration dans le tissu urbain par rapport aux parcelles limitrophes, principes de liaison par rapport aux voiries existantes, mixité de la destination des constructions, encadrement de l'architecture des bâtiments, etc."

EXEMPLE N°2

UNE OAP COMPLEXE : PRESQUE UN PLAN MASSE



EXPLICATIONS



TROP COMPLEXE, DANS LE CAS OÙ ...



Pas adapté

Trop complexe



La rédaction de cette OAP a lieu au moment de la révision du PLU, dans un exercice prospectif. Dans ce cas, la collectivité souhaite orienter l'aménagement du secteur mais ne dispose que de grandes lignes directrices. Le porteur de projet n'est pas encore clairement identifié et les études opérationnelles n'ont pas encore été menées.

Dans ce contexte, une OAP aussi précise que l'illustration ci-contre, constituera un frein incontestable pour l'aménagement de ce secteur car elle contraint très fortement les possibilités de constructibilité de l'aménageur qui recherche un équilibre financier avant tout.

ADAPTÉ, DANS LE CAS OÙ ...



Pas adapté

Trop complexe



La procédure de révision de PLU a lieu alors que ce secteur a déjà fait l'objet d'un travail avancé, tant dans les études opérationnelles que dans l'avancement d'une réflexion d'aménagement entre le maître d'ouvrage et la collectivité.

La révision du PLU constitue ainsi une opportunité pour rédiger une OAP précise, qui conforte, sur le moyen terme, des principes d'aménagement déjà convenus entre collectivité et aménageur.



EXEMPLE N°3

UNE OAP ÉQUILIBRÉE

Pas adapté

Trop complexe



OAP SECTORIELLE DE L'ENTRÉE DE VILLE

Localisation : situé au nord-est de la commune dans le quartier

Surface : 13 500 m² (1 700 m² zone U, 5 700 m² zone 2AU et 1 500 m² en zone N et 5 700 m² en zone A)

Usage actuel : espace agricole en friche comprenant une maison à l'abandon, succession

Echéance d'ouverture à l'urbanisation : la zone n'est actuellement pas équipée son ouverture à l'urbanisation devra faire l'objet d'une révision du PLU

Objectifs : permettre la réalisation d'une opération de logements tout en réhabilitant l'image de l'entrée de ville.

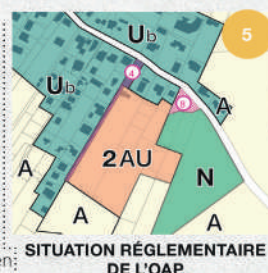
Orientation : Le site doit permettre la construction de ## logements dont ##% en semi-collectif. Le gabarit des constructions doit épouser le relief de la zone pour préserver les points de vue sur l'océan. La connexion à la voirie principale existante fera l'objet d'un traitement paysager pour mettre en valeur la notion d'entrée de ville. Les voiries comprendront une voie dédiée aux piétons. Les espèces plantées en lisière seront choisies parmi la liste des plantes endémiques et indigènes en annexe.

Un équipement de quartier, type aire de jeux, devra être réalisé. Cet équipement devra intégrer une offre de stationnement d'au minimum 5 places.

L'implantation des aménagements et constructions veilleront à s'adapter à la ligne de talweg en préservant sa capacité à traiter les eaux de ruissellement.

L'aménagement du secteur devra préserver de manière durable [en disposant d'un espace suffisant pour son développement à long terme] l'arbre identifié à la liste des arbres remarquables, principes de l'art. 151-23

Le traitement de la frange entre la zone destinée aux logements et l'espace agricole devra intégrer un cheminement piéton qui reliera l'équipement public à la voie de desserte principal



1

Informations sur la situation de la zone couverte par l'OAP. On y trouve notamment le rappel du zonage réglementaire auquel le projet sera soumis. Ces informations servent à orienter le porteur de projet sur la constructibilité de la parcelle et faciliter l'instruction de l'autorisation d'urbanisme.

2

Phasage de l'opération. Dans ce cas, le projet ne peut pas se réaliser dans l'immédiat du fait de son enclavement. L'urbanisation de la zone est conditionnée à la réalisation de travaux d'équipement. Ce phasage est cohérent avec le règlement du zonage 2AU.

3

Rappel des objectifs de l'OAP. Sur ce projet, 2 objectifs sont identifiés : le traitement de l'entrée de ville et la création de logements. Ils doivent être en cohérence avec le PADD.

4

Orientations écrites de l'OAP. Elles portent sur les conditions de l'aménagement de la zone :

- a. L'aménagement d'ensemble permet d'éviter une urbanisation au coup par coup de la zone,
- b. L'insertion du projet dans son environnement est prise en compte, notamment par le traitement des franges,
- c. Il est demandé de prévoir la prise en compte des piétons,
- d. Il est demandé de prévoir un équipement de quartier.

5

Rappel du règlement graphique. Il permet d'identifier toutes les attentes réglementaires, notamment les emplacements réservés, les servitudes, les zonages, ...

6

Schéma de principe. Le schéma permet de délimiter le périmètre de la zone qui correspond aux limites externes des parcelles concernées.

- a. Il est recommandé de ne pas se servir des limites cadastrales pour délimiter les limites internes du projet pour faciliter le lien de compatibilité.
- b. La desserte du projet est illustrée par une flèche de principe, en cohérence avec les emplacements réservés identifiés au règlement graphique.
- c. Le traitement des franges est adaptée au contexte des espaces périphériques : lisière arborée en interface des espaces agricoles et naturels, une voie de desserte pour connecter avec l'espace urbain



LÉGENDE EXPLICATIVE

Pourquoi cet exemple d'OAP est-il équilibré ?





PARTIE

8

AU BOUT DU COMPTE, COMMENT BOUCLER VOTRE PROJET DE PLU ? LES CONSEILS DE FIN D'ÉTAPE !



CONSTAT LOCAL

Plusieurs PLU locaux ont été arrêtés avec des documents comportant des erreurs flagrantes, des sections manquantes, des données non stabilisées, des justifications absentes... ce qui a souvent pour effet de leur doter d'une connotation négative !

L'arrêt puis l'approbation de votre PLU sont parfois vus comme une fin en soi, mais elles marquent le début d'une nouvelle aventure : la période de mise en œuvre de votre projet ! Il est rare que celle-ci dure moins d'une dizaine d'années, il est donc important de tenir compte de ce constat dès le départ !

AU TERME DE VOTRE RÉVISION DE PLU

C'EST LA FIN DE L'AVENTURE ? NON, C'EST LE DÉBUT D'UNE AUTRE !

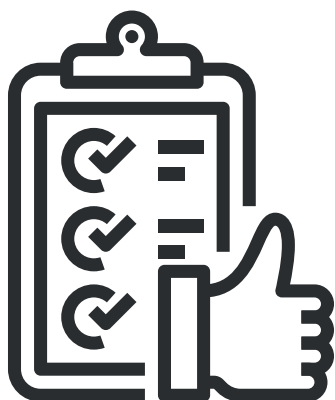
AVANT D'ARRÊTER VOTRE PROJET : COMMENT ÉVITER LES DERNIERS ÉCUEILS ? OBJECTIF STABILISATION DU DOCUMENT !

Ça y est, vous arrivez au terme de votre procédure de révision. Les documents qui constituent votre PLU sont finalisés, tout chauds fournis par vos équipes ou par votre bureau d'études. Vous pensez être prêt à arrêter votre projet ?

Mais attention à ne pas céder à la tentation d'un projet de PLU arrêté trop tôt, sans qu'il soit complètement abouti et stabilisé ! Une petite prise de recul, ou même une simple phase de relecture avec vos services ou quelques élus peut s'avérer extrêmement utile.

Du temps a probablement passé depuis le moment où vous aviez prescrit la révision de votre document, et le territoire ne s'est pas arrêté de tourner pour autant. Une petite prise de recul peut donc vous permettre de vérifier que votre PLU correspond bien à vos enjeux et à vos projets du moment, et pas à ceux qui dataient du moment de la prescription de révision !

Pour ce qui est d'une phase de relecture, elle peut vous permettre d'éviter les écueils basiques qui arrivent régulièrement et qui peuvent donner une mauvaise image de votre projet : documents comportant des erreurs flagrantes, données SIG non conformes au format CNIG, sections manquantes, données non stabilisées et parfois différentes d'une page à l'autre, justifications absentes, etc. Bref : indispensable !



EN ROUTE POUR L'APPROBATION : VOTRE PLU C'EST AVANT TOUT VOTRE PROJET, CE N'EST PAS UNE SOMME D'INTERDITS !

Ça y est, votre projet de PLU s'apprête à arriver sur la place publique, sur la table de vos concitoyens comme sur celle de vos partenaires, à commencer par celles des PPA, qui seront chargées de l'examiner.

C'est le moment de se rappeler que votre PLU est un cadre d'action, qui vous permet de définir votre projet de territoire dans un contexte légal connu. Certes, il existe un cadre à respecter [SAR, SCOT, loi Littoral, sobriété foncière, avis des PPA, CDPENAF, etc.], mais ce sont des règles, pas des menottes.

Le rapport de compatibilité, et non de conformité, vous donne de vraies marges de manœuvre. Vous pouvez aller plus loin, plus finement, plus localement... à condition d'expliquer vos choix, de justifier vos écarts et de rendre l'ensemble cohérent !

Retenez que le droit ne vous interdit pas d'être créatif, audacieux, proactif. Au contraire, il vous y invite, tant que vous êtes clairs, cohérents et argumentés. Bref, n'hésitez pas à insuffler à votre document le supplément d'âme qu'il manque parfois pour que les projets soient compris, acceptés, mis en œuvre.

Et plus vous aurez partagé, échangé, concerté en amont de l'arrêt de votre projet, plus vos partenaires porteront un regard positif sur le projet que vous leur présenterez !

ET APRÈS L'APPROBATION, C'EST LA FIN DE L'AVENTURE ? NON, C'EST LE DÉBUT D'UNE AUTRE !

Ça y est, votre projet a été approuvé. Tout beau, tout neuf. Mener à bien une révision de PLU n'est pas une mince affaire, alors soyons clairs, pour vous, vos élus, vos équipes, c'est clairement un aboutissement.

Mais ce n'est pas une fin en soi. Car s'ouvre maintenant la phase la plus passionnante, la plus intéressante. Celle où vous verrez votre territoire évoluer selon les orientations que vous avez établies, selon les règles que vous avez fixées. Celle où vous verrez votre projet de territoire se mettre en musique. Celle aussi, il ne faut pas le nier, où apparaîtront les premières difficultés d'application ou de mise en œuvre. Celle, tout simplement, où ce qui a été pensé et planifié se confronte à la réalité.

BREF...

LA CHECKLIST DE SYNTHÈSE



PENSEZ VOTRE PROJET



- ☑ Votre PLU est-il le reflet d'un réel projet de territoire, qui se décline à travers les orientations de votre PADD ?
- ☑ Avez-vous appuyé votre PLU sur un diagnostic fiabilisé, reposant sur des données sourcées et les plus à jour possible ?
- ☑ Avez-vous bien estimé vos besoins (en termes d'accroissement de la population, de nombre de logements, d'activités économiques, etc.) et avez-vous confronté ces besoins à la capacité actuelle de votre territoire ? à vos ambitions ? à votre projet ?
- ☑ Avez-vous tenu compte de la réalité géographique et socio-économique de votre territoire (place de votre commune dans son bassin de vie, lien avec les communes avoisinantes, enjeux supra-communaux, etc.) ?
- ☑ Avez-vous respecté la hiérarchie des normes dans vos orientations et dans leur traduction en termes de zonages et de règlement (notamment en termes de respect des prescriptions et préconisations présentes dans les documents d'échelle supra : grands types d'espaces, centralités, secteurs déjà urbanisés, localisation et volume d'extensions autorisés, densité, trajectoire, etc.) ?

PENSEZ AUX DIFFÉRENTES THÉMATIQUES ET AUX DIFFÉRENTS OUTILS



- ☑ Avez-vous pris en compte les enjeux de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (continuités écologiques, coupures d'urbanisation, etc.), ainsi que les enjeux de sobriété foncière associés ?
- ☑ Avez-vous pensé aux formes urbaines que vous souhaitez voir sur votre territoire, et sur les outils (densités modulées, règles spécifiques, etc.) que vous pouvez mobiliser dans votre PLU pour y parvenir ?
- ☑ Avez-vous pris en compte les questions de mobilité, en l'intégrant comme étant un levier structurant de l'aménagement, et non comme une simple conséquence ?
- ☑ Avez-vous traité les thématiques qui ne sont pas toujours prises en compte à leur juste valeur comme les dimensions paysagères, patrimoniales, culturelles et comme le sujet de l'adaptation au changement climatique ?
- ☑ Avez-vous traduit votre projet par un règlement et par des zonages qui matérialisent votre volonté de façon claire et cohérente ?
- ☑ Avez-vous mobilisé à bon escient des outils comme les OAP, souvent sous-utilisées, mais pourtant précieuses pour territorialiser vos ambitions ?

PENSEZ À VOS PARTENAIRES ET À VOS LECTEURS



- ☑ Votre PLU comprend-il bien toutes les pièces réglementaires attendues, dans des formats clairs et exploitables ?
- ☑ Avez-vous veillé à la cohérence des documents qui composent votre PLU, de sorte que les chiffres, hypothèses, objectifs ne varient pas entre ceux qui sont présents dans le PADD et ceux qui sont présents dans les différents tomes du Rapport de Présentation ?
- ☑ Avez-vous expliqué, éclairé, justifié, les choix stratégiques et les hypothèses que vous avez retenues pour l'élaboration de votre PLU, de sorte que les lecteurs du document puissent avoir les bonnes clés de compréhension de votre projet ?
- ☑ Avez-vous échangé avec les parties publiques associées, les partenaires territoriaux, la population tout au long de votre démarche, afin que le PLU ne soit pas perçu comme un document imposé au moment de son arrêt ? et avez-vous tenu compte de leurs avis et de leurs éventuels points de vigilance ?

PENSEZ À VOUS PROJETER DANS LE TEMPS



- ☑ Avez-vous bien intégré qu'au-delà de son approbation à un instant t, votre PLU est un document dont la mise en œuvre au fil des années doit être pensée pour que votre projet de territoire puisse se décliner de façon effective ?
- ☑ Enfin, avez-vous pensé à vous projeter dans le temps et à laisser une dose de flexibilité dans vos travaux, de sorte que vous ne soyez pas rapidement bloqué par des contraintes qui vous obligeraient à réviser votre PLU plus vite que prévu ?



REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble de nos partenaires pour leurs contributions et les échanges fructueux qui ont permis d'alimenter la rédaction de ce guide

Guide financé par

Avec le soutien de



**PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

1AU



AGORAH

agence d'urbanisme de La Réunion

2 rue d'Emmerez de Charmoy

CS 71062 - 97495 ST-DENIS CEDEX

0262 213 500

www.agorah.com

Les droits de reproduction (textes, cartes, graphiques, photographies) sont réservés sous toutes formes.

© Agorah 2025

2AU

N

N

N

U