

Plan Local d'Urbanisme

SOLERS

ELABORATION	1 ère REVISION
prescrite le : 19 décembre 2002	prescrite le :
arrêtée le : 27 janvier 2005	arrêtée le :
approuvée le :	approuvée le :
modifiée le :	modifiée le :
mise à jour le :	mise à jour le :

PIECE N° 2.2

PROJET D'AMÉNAGE-
MENT ET DE DÉVELOP-
PEMENT DURABLE

ORIENTATIONS
D'AMÉNAGEMENT

agence d'aménagement et d'urbanisme



2 rue de la Martinière 77650 Longueville
Tel 01.64.08.82.40 Fax 01.64.08.82.42

VU pour être annexé à la délibération du :
27 janvier 2005

SOMMAIRE

page

CHAPITRE I - PRÉSENTATION THÉORIQUE DU “DÉVELOPPEMENT DURABLE”

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES 1

A - LES SOURCES JURIDIQUES

1 : La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire 2

2 : La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains et la loi urbanisme et habitat 3

B - QUELQUES POINTS DE REPÈRES SCIENTIFIQUES

1 : Du point de vue des sciences humaines 4

2 : Du point de vue des sciences de la ville et des sciences de la nature 5

C - APPLICATION DE CES PRINCIPES AU CAS DE SOLERS

1 : Le projet d'aménagement et de développement durable 7

2 : Les principaux enjeux écologiques et environnementaux du territoire 8

CHAPITRE II - LES ORIENTATIONS PARTICULIÈRES D'AMÉNAGEMENT

A - ORIENTATIONS EN TERMES D'ORGANISATION DE L'ESPACE

1 : Extension / densification des espaces urbains 9

2 : Préservation, mise en valeur des espaces naturels 10

B - FONDEMENTS ET PRINCIPES DU PARTI D'AMÉNAGEMENT

1 : Restructuration et valorisation des espaces urbains 11

2 : Organisation et valorisation des extensions d'urbanisation 12

CHAPITRE I - PRÉSENTATION THÉORIQUE DU "DÉVELOPPEMENT DURABLE" ¹

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES :

- L'objet que représente un "projet d'aménagement et de développement" est relativement aisé à définir.

Il renvoie :

- d'une part, à tout ce qui a trait à *l'aménagement de l'espace* (appréhendé dans le cas présent à l'échelon communal) : réalisation d'équipements structurants divers, modification volontaire de l'état initial de l'occupation du sol ou du fonctionnement des milieux, d'une façon générale (remembrements, transports, hydrologie, etc.) ;

- d'autre part, à tout ce qui ressort au *développement local* de la commune, en référence, par exemple, aux implantations, à l'organisation ou à l'essor d'activités diverses, comme aux actions culturelles et sociales (préservation de la qualité patrimoniale du bâti, cultures locales, diversité et mixité de l'habitat, offre de services publics ou privés, etc.).

Il s'agit donc, à partir des objectifs d'aménagement et d'actions de développement, poursuivis par la Commune : d'effectuer un exposé desdits objectifs, de décrire le *parti d'aménagement* retenu (au plan le plus général et non sous l'angle des dispositions ayant trait à l'application du droit des sols), puis de présenter les actions envisagées (ou en cours de réalisation) en les justifiant notamment vis-à-vis des lois d'aménagement et d'urbanisme.

- La notion de développement *durable*, par ailleurs, nous vient d'Amérique du Nord (USA et Québec)², à travers les politiques fédérales menées à partir des années 1970 / 1980.

(National Environmental Policy Act (NEPA), loi promulguée le 1er janvier 1970, par le pdt Nixon ; Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE), au Québec, organisme mis en place en 1979).

Il s'agit en fait de la (mauvaise³) traduction en français de *sustainable development*, que l'on pourrait traduire, de façon moins euphonique mais plus explicite quant aux intentions, par *développement supportable* : c'est-à-dire *supportable* par les milieux naturels et humains. L'idée maîtresse que recouvre le *développement durable* est celle d'une gestion des richesses, notamment naturelles mais aussi humaines et sociales, par les générations actuelles, *qui ne compromette pas leur utilisation par les générations futures*. Elle est aussi celle du *principe de précaution*.

Ceci renvoie donc à la fois, d'une part, à la notion *d'environnement*, au sens le plus courant, c'est-à-dire celui de la qualité de la vie (la façon dont les populations perçoivent leur environnement quotidien) et, d'autre part, à celle *d'écologie*, ce qui suppose donc prise en compte d'une dimension scientifique quant à la sensibilité des milieux (naturels et humains).

Historiquement, la préoccupation environnementale connaît des racines qui s'ancrent dans les origines de notre civilisation occidentale. Elle correspondrait à une mission de prise en charge de la planète par l'homme,⁴ "digne responsable de ce que le Créateur lui a confié".

1

L'ensemble de ce chapitre 1 est inspiré d'une thèse de doctorat rédigée par le responsable de l'agence Eu.Créal (Paris VIII - Institut Français d'Urbanisme). Si cet exposé peut être utilisé par chacun, il conviendra d'en citer l'origine.

2

BERDOULAY Vincent et SOUBEYRAN Olivier. *Débat public et développement durable. Expériences Nord-Américaines*. Ministère de l'équipement, du logement des transports et du tourisme. La Défense. 1996. 155 pages.

3

Avec à la clé un barbarisme (Petit Robert : mot employé dans un sens qu'il n'a pas).

4

Vincent Berdoulay, Olivier Soubeyran. *Op.Cit.* Page 79.

A - LES SOURCES JURIDIQUES

1 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

- Pour pouvoir résoudre les deux questions essentielles que pose le concept de *développement durable*, à savoir celle du contenu du parti d'aménagement lui-même et celle du contenu formel des documents, il convient de définir tout d'abord quel peut être un projet de territoire *durable*.

Les scientifiques ont défini quelques principes :

- L'articulation entre trois concepts fondamentaux, tout d'abord, (mais dont il convient de souligner que l'application opérationnelle paraît soulever de nombreuses difficultés), à savoir :
 - . les besoins à satisfaire des générations actuelles et futures ;
 - . l'intégrité écologique des territoires ;
 - . l'équité appréciée en termes de justice sociale, de solidarité et de diversité culturelle.
- L'apparition de nouvelles logiques d'aménagement en second lieu lesquelles peuvent se résumer par :
 - . développer une stratégie de la demande plutôt que de l'offre (ce qui nécessite donc d'être à même d'identifier les demandes et, pour un PLU, de les anticiper) ;
 - . prendre en compte la gestion du temps et des évolutions incertaines (ne pas figer, ouvrir à des possibilités de reconfiguration) ;
 - . raisonner à des échelles spatiales globales, intégrant l'existence d'interdépendances et de réseaux, (nonobstant la contrainte posée par la nécessité d'agir localement).
- Cependant les documents d'urbanisme ne sont pas mis en question (ou rarement) par des scientifiques, mais par des juristes ou des acteurs évaluant (voire contestant) leur contenu du point de vue juridique. C'est pourquoi il semble préférable d'examiner tout d'abord cette notion de *durabilité* à travers le droit.

La loi "Voinet" et la loi SRU sont opportunément venues y apporter une définition. Les articles L.121.1, L.122.1 (pour les SCOT) et L.123.1 (pour les PLU) du code de l'urbanisme invoquent en effet les principes de la politique du *développement durable*. Celle-ci est définie tout d'abord (à l'échelon national), par la "loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire" (n° 99-533 du 25 juin 1999, article 1), comme permettant :

"un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels".

Cette définition, fondatrice du développement durable appréhendé en termes juridiques, présente l'avantage de situer les objectifs qui sont poursuivis à travers ce concept. On retiendra que le principal objectif réside dans un *développement équilibré* à l'échelle nationale ("réduire les inégalités territoriales"), thème récurrent dans l'aménagement du territoire (mais qui pose de façon toute aussi récurrente depuis cinquante ans la question des *moyens* pour y parvenir).

Les autres objectifs invoqués tendent par ailleurs à poser une sorte de *quadrature du cercle* entre trois facteurs considérés comme partiellement antagonistes (du moins dans une perspective de gestion à court terme des bénéficiaires) : le *progrès social* ("développer l'emploi"), *l'efficacité économique* ("développer la richesse nationale"), et la *protection de l'environnement* ("préservier les ressources disponibles" etc.).

- Mais le principal problème posé par ce texte est, dans le cas présent, celui de l'application de ces principes généraux à l'échelon local et opérationnel : il apparaît en fait que, pour des raisons liées aux échelles d'approches différentes (entre l'échelon national et le niveau local), les principes de l'article 1 de la loi du 25 juin 1999 ne sont pas totalement transposables à l'échelon local.

C'est pour cette raison qu'il convient de se reporter à la loi SRU pour dégager une définition "locale" du développement durable.

2 : La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains et la loi urbanisme et habitat

Art. L. 123-1. - Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

« Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

« Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »[.]

- *Nouvel Art. R. 123-3 (décret du 9 juin 2004) - Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune.*

Nouvel Art. R. 123-3 -1 - Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L.1231.

Nouvel Art. R. 123-3 -2 - Les dispositions relatives aux zones d'aménagement concerté, prévues aux a et b de l'article L.123-3, figurent dans le règlement du plan local d'urbanisme ou dans les orientations d'aménagement ou leurs documents graphiques.

- Il semble donc, en croisant les apports de ces différents articles, que l'on puisse synthétiser comme suit l'approche juridique du développement durable appliqué aux documents d'urbanisme :

Le sujet qui apparaît le plus central est constitué par l'exposé des choix d'orientations en fait d'organisation de l'espace (de politiques d'aménagement), entre urbanisation, restructuration ou préservation des espaces urbains, d'un côté, et préservation, mise en valeur des espaces naturels, agricoles ou forestiers, d'autre part.

Il s'agit en d'autres termes de l'équilibre général dans le choix des affectations foncières : cette notion d'équilibre pose question, de même que les critères à retenir pour en justifier, mais considérons qu'en l'absence de plus grandes précisions dans le droit positif, les concepteurs seront libres de leurs choix quant au point d'équilibre retenu ... sous réserve de pouvoir en justifier.

Le second sujet prédominant paraît être celui relatif à l'organisation urbaine proprement dite, intégrant d'ailleurs une dimension esthétique et patrimoniale (avec la préservation des paysages, celle de la qualité architecturale et de l'environnement).

Sont en effet évoqués par les nouveaux articles du code de l'urbanisme : la restructuration des espaces urbanisés, le renouvellement urbain, la restructuration, la réhabilitation, la restauration d'îlots ou d'immeubles (en référence au slogan "reconstruire la ville sur la ville" et à un objectif de ville compacte). Ces thèmes étant complétés par des considérations ayant trait spécifiquement au fonctionnement urbain, tout d'abord renvoyant à une notion d'équilibre social de l'habitat, de politique du logement, mais aussi à l'intégration dans le parti d'aménagement des questions de transport (des personnes et des marchandises) et de développement économique (équipement commercial compris).

Examinons maintenant à quel contenu scientifique renvoie la notion de développement durable.

B - QUELQUES POINTS DE REPÈRES SCIENTIFIQUES ⁵

1 : Du point de vue des sciences humaines

- La notion de développement durable pose donc principalement la question des critères d'évaluation du caractère durable (ou non) d'un choix d'aménagement.

Cette crainte rejoint les préoccupations des sociologues, ceux-ci posant le problème en termes de praxis (c'est-à-dire d'action expérimentale) :

"Faute de standards objectifs, externes, le développement durable réclame des pratiques de transparence et de délibération collective. Négliger ces implications de praxis publique n'est pas sans conséquences. Le développement durable n'exclut pas d'être perçu comme un argument d'autorité assimilable à l'intérêt général jacobin substantialiste, et de provoquer des oppositions tout à fait légitimes de pouvoirs locaux ne partageant pas les représentations non moins légitimes des externalités construites par des appareils d'État".⁶

La planification environnementale soulève en effet de nombreuses difficultés, d'ordre scientifique, technique ou social (en termes de valeurs, principalement). Car ces difficultés relèvent au moins autant des sciences sociales (morale, philosophie, choix politiques), que des connaissances scientifiques proprement dites. A priori, la notion d'environnement (au sens le plus général), est en effet différente de l'approche écologique. Elle peut même s'y opposer.

- La principale question est de savoir si l'évaluation environnementale repose sur des fondements irréfutables, ou si elle est au contraire marquée par un excès d'optimisme de l'Homme, quant au progrès.

D'autre part, du fait même qu'elle s'inscrive dans le contexte de plusieurs champs hétérogènes (quant aux connaissances mises en œuvre) que sont la politique, la technique, la science et les territoires, cette nouvelle planification serait en outre nécessairement marquée du sceau du pragmatisme.

À une hypothèse de scientificité a priori de l'action publique, le législateur et le planificateur lui ont donc substitué celle suivant laquelle c'est un bon cadrage (c'est à dire un cadrage établi contradictoirement) des évaluations d'impact, qui permet l'utilisation optimale des analyses scientifiques, leur incorporation dans les formulations politiques comme dans les décisions, et non l'inverse, dans une logique où la science serait supposée seule source de toute planification.

- À l'inverse, on peut douter que la praxis suffise à produire à elle seule un parti d'aménagement durable :

il semble peu probable en effet que la seule vertu de la transparence et de la délibération collective permette de déboucher sur une telle politique. Le risque semble au contraire élevé qu'un jeu d'acteurs, même pluraliste, détermine seulement un plus petit dénominateur commun tout-à-fait contingent, c'est-à-dire dépendant des acteurs eux-mêmes, de leur savoir et de leurs stratégies du moment.

Si une praxis paraît donc indispensable pour effectuer une mise à niveau réciproque des différents acteurs et tenter de réduire tant l'incertitude que les coûts de transaction, à travers une forme de contractualisation (dont la solidité reste d'ailleurs cependant sujette à discussion ...), une définition objective, argumentée en faits, en tout cas, apparaît comme un préalable à tout débat.

De ce point de vue, une opposition peut être observée de façon récurrente entre les tenants du tout technique et ceux du tout négocié, que l'on constate tant sur un plan général que sur celui plus particulier du développement durable. Ce faisant, l'action prospective a néanmoins été déplacée, depuis le champ scientifique et technique, vers celui de la faisabilité sociale d'un projet.

5

Il ne peut être question, dans le contexte du contenu d'un document pratique et opérationnel, d'effectuer de longs développements théoriques : seuls sont présentés ici les principaux champs de *problématiques* mobilisés par cette notion, à titre d'information sur les réflexions qui ont présidé au projet de la commune.

6

Jean Gustave Padioleau. *Prospective de l'aménagement du territoire : fondations liminaires de l'action publique conventionnelle*. Université Paris-Dauphine. 1999. (document d'étude). Page 12.

2 : Du point de vue des sciences de la ville et des sciences de la nature

- Du point de vue scientifique, la planification butte donc sur une difficulté : dans la planification environnementale, les facteurs politiques et territoriaux, notamment, impliquent de composer avec de multiples paramètres. D'un déroulement séquentiel de la politique publique, en vigueur dans la planification technocratique (ou stigmatisée comme telle), on devrait donc maintenant passer à un processus d'apprentissage des acteurs face à la procédure, suivant un schéma "en boucle" itératif.
- Mais la définition du développement durable ne peut pas se passer d'une présentation au moins succincte de la façon dont les spécialistes en traitent au plan scientifique ...

Une étude multicritère emblématique des recherches actuelles sur cette question⁷ rassemble quatre recherches monographiques (sur les agglomérations de Londres, Milan, Munich et la Randstad).

Ce concept, appliqué à la ville, est alors décliné de la façon suivante :

- la gestion des économies d'agglomération et de proximité ;
- l'existence d'une bonne accessibilité et d'interactions sociales ;
- l'intégration en réseau par rapport au monde extérieur ;
- la maximisation du bien-être collectif, par co-évolution entre l'environnement naturel et l'économie.

Ce mode de développement suppose d'intégrer à l'échelon de l'agglomération différents principes régulateurs :

- une efficacité qui soit allocative de long terme, l'environnement étant conçu comme une ressource et non comme une contrainte ;
- l'efficacité distributive, suivant des principes de participation et d'appartenance ;
- l'équité environnementale, à travers la prise en compte du coût des choix retenus et l'organisation de l'accessibilité aux bénéfices de l'environnement.

Il est ainsi proposé, à l'issue des différentes études de cas, un paradigme⁸ de la ville "durable", qui se précise, en termes de principaux résultats, avec les propositions suivantes :

- une élaboration d'outils et de mesures contre l'étalement urbain ;
 - une adoption du modèle en réseau (le polycentrisme, les réseaux d'espaces verts) ;
 - un souci particulier de la limite urbaine (le traitement des franges urbanisées, les plans de paysages) ;
 - une intégration des plans d'occupation des sols et des plans de transport ;
 - une limitation de l'utilisation de l'automobile et l'impulsion d'autres systèmes de transport ;
 - une gestion suivie des pollutions (déchets, hydrologie ...) et des mesures compensatoires.
- Ces chercheurs proposent ainsi une "grille de lecture" pour l'évaluation du caractère durable d'une politique d'agglomération.

Il s'agit d'organiser une ville compacte (pour l'économie du foncier) et donc aussi des "parcours brefs" (économie des transports), qui permette en outre d'organiser des synergies : entre transports en commun, urbanisation, transferts modaux, d'une part ; entre habitat, emplois et migrations pendulaires, d'autre part.

Ils soulignent néanmoins deux effets pervers qui peuvent être imputés aux principes d'aménagement qu'ils analysent, lesquels y apportent ce faisant quelques nuances :

- la "green belt" londonnienne, d'une part, a entraîné un report de l'urbanisation anarchique (en tache d'huile, en doigts de gant), au delà de ses limites, et des migrations pendulaires à longue distance ;
- le maillage d'une ville compacte par des espaces verts centraux, d'autre part, est un facteur qualitatif d'attraction et de renforcement des urbanisations, qui entraînerait une augmentation des coûts fonciers.

7

Roberto Camagni et de Maria-Christina Gibelli. *Le développement urbain durable. Quatre métropoles européennes*. La Tour d'Aigues. Éditions de l'Aube. 1997.

8

Larousse 2001 : modèle théorique de pensée qui oriente la recherche et la réflexion scientifiques ; procédure méthodologique qui constitue un modèle de référence.

- Concernant la *densité urbaine*, pour prendre un exemple particulièrement au centre des débats, plusieurs chercheurs ont pu cependant souligner le caractère non obligatoirement contraire au développement durable de l'habitat individuel ...

Se faisant l'écho d'une récente recherche de l'association des études foncières (ADEF), le Moniteur du 11 mai 2001 (page 22), précisait que les densités de l'habitat individuel (exprimées en termes de COS), pouvaient être comparables à celles de l'habitat collectif du milieu péri-urbain. Exprimées en termes de démographie (densité de population), Vincent Fouchier⁹ a pour sa part identifié que, sur un même COS de 0,50, les densités du collectif et de l'habitat individuel dense (avec des terrains de l'ordre de 320 m² il est vrai ...) étaient comparables : 157 habitants par ha. dans le premier cas et 133 habitants par ha. dans le second.

Sur un plan davantage éthologique et dans une perspective humaniste, quant au développement individuel, on rappellera aussi ce qu'en disait le professeur René Dubos, en 1968 à l'UNESCO¹⁰ :

"Un peu partout dans le monde, on organise des ensembles comme s'il ne s'agissait que de loger des gens parfaitement interchangeables dans des espèces de petites cages bonnes à détruire après usage. Quel que soit leur patrimoine héréditaire, la plupart des jeunes qui auront grandi dans un milieu aussi terne, et dont l'expérience de la vie aura été extrêmement limitée, pâtiront d'une sorte de manque qui se traduira par une paralysie intellectuelle et mentale".

- Ces réflexions posent ainsi la question du *point d'équilibre* à trouver, entre les contraintes environnementales, les besoins de proximité répondant aux exigences économiques et un impératif de bien-être pour les individus. À l'échelle macro-géographique, cependant, la cause semble entendue, du point de vue de l'économie de l'environnement, au crédit de la densité, puisqu'il semble acquis que : *"les personnes résidant dans des communes peu denses contribuent 5,2 fois plus à l'effet de serre (émissions de CO₂) et consomment 3,2 fois plus d'énergie dans leurs déplacements que celles résidant dans les communes de densité plus forte"*.¹¹

Il reste que ces principes généraux, s'ils sont fondés en termes de politique d'aménagement à promouvoir dans le cas d'une métropole urbaine ou d'une agglomération prise dans son ensemble, nécessitent d'être ajustés en fonction des caractéristiques propres de chaque commune (celles de son site, de son patrimoine et de sa densité effective, par exemple). C'est plus particulièrement le cas pour les villages et les bourgs ruraux, lesquels présentent une tradition, un fonctionnement, un marché du logement, comme des pratiques d'urbanisme et de transport, différents de ceux des villes.

Si la densité urbaine représente principalement un facteur d'économie d'énergie (lié essentiellement à une utilisation plus rentable des transports en commun), elle ne peut, sans toutefois tomber dans l'excès inverse, constituer une finalité à elle seule, obligatoire, notamment dans le cas de communes rurales (ou, plus précisément, péri-urbaines ou "rurbaines") qui, de toutes façons, dépendent de fait des transports individuels, sans autre alternative crédible en termes de souplesse d'utilisation.

On signalera aussi que la tendance à la diminution du nombre moyen d'occupants dans les logements, y compris en milieu rural, a pour conséquence de nécessiter, à population constante, un plus grand nombre de logements. Et l'on ne peut semble-t-il imaginer transposer les modes d'urbanisation urbains dans les villages, en dehors de quelques opérations de logements locatifs, en réhabilitation notamment. Il n'est pas davantage souhaitable - ni d'ailleurs possible *vu les tendances constatées et l'état de la demande des ménages* - de favoriser une diminution de population en milieu rural.

Il reste alors à imaginer, pour ces communes, des modalités d'urbanisation basées sur une diversité de typologies (logements aidés, non aidés) et de morphologies (forte densité ou moindre densité), qui permette à la fois de promouvoir une densité moyenne satisfaisante et une offre de logements diversifiée, c'est-à-dire de répondre à deux des objectifs de la "ville compacte" (la diversité de l'habitat et l'économie de l'espace naturel), mais sans toutefois se leurrer sur la portée de ce dispositif au regard d'un transfert modal au profit des transports collectifs.

⁹

Vincent Fouchier. *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*. Édition du SGVN (secrétariat général du groupe central des villes nouvelles). Paris. Décembre 1997. Page 25.

¹⁰

in Henri Laborit. *L'homme et la ville*. Paris. Flammarion. 1971. Page 122.

¹¹

Vincent Fouchier. *Op Cit*. Page 192.



SOLERS : état de l'urbanisation en 1999
- échelle 1 / 5 000 -
- source : fond photo aérienne IGN -

C - APPLICATION DE CES PRINCIPES AU CAS DE SOLERS

1 : Le projet d'aménagement et de développement durable

- Le débat mené au sein du conseil municipal le 22 octobre 2004 sur le PADD a permis de mettre en exergue les orientations suivantes :

La commune doit être agréable à vivre et garder son caractère paisible et rural. Il faut aussi qu'elle reste vivante, animée et exprime sa vitalité. Ceci est d'autant plus important que sa population est jeune. Il faut donc éviter qu'elle ne devienne une ville dortoir sans vie ni âme. Il ne faut donc pas la figer dans son état actuel, il faut lui assurer un développement significatif mais maîtrisé.

Le principal enjeu du P.L.U est ainsi d'organiser l'action de la Municipalité suivant trois axes de travail :

- le rattrapage du niveau en équipements, principalement d'infrastructure (routes, assainissement) ;
 - le financement de cette mise à niveau, à travers un développement économique équilibré ;
 - la requalification esthétique du bâti, dans le centre ancien et dans les extensions d'habitat individuel.
- Évolution démographique :

On ne peut ignorer l'environnement économique et l'évolution du secteur : il y aura inévitablement une influence du devenir des communes environnantes. Mais il faut une évolution maîtrisée qui permette au village de garder son caractère paisible et rural.

La Municipalité estime que l'on peut admettre une augmentation du nombre d'habitants de l'ordre de 1,5 % par an pour les 15 ans à venir.

- Moyens financiers :

Il faut déterminer les actions à mener de sorte qu'elles s'intègrent dans les moyens financiers de la Commune : ceux-ci sont faibles, le personnel est en nombre restreint, les compétences et la disponibilité des élus sont limitées.

Par ailleurs, il faut penser aux infrastructures : assainissement, routes et stationnement, école et cantine, et s'assurer, si elles ne sont pas suffisantes, qu'elles pourront répondre aux besoins.

- Objectifs qualitatifs :

La plus grande attention devra être portée aux aspects extérieurs des constructions et des clôtures. Il faudra établir une charte ou un cahier des charges fixant les règles permettant d'atteindre cet objectif et remonter ainsi vers le haut des aspects esthétiques des constructions et extensions dans la commune.

Il faut remettre en valeur les richesses patrimoniales (déjà commencées avec la restauration de l'Église, de la Croix, du Pont-Bossu) et environnementales, organiser l'aménagement de la vallée de l'Yerres, dégager et mettre en valeur les vues sur la campagne, surtout du côté Est, etc.

- Fonctionnement communal :

Enfin, il est impératif de réserver des terrains pour tenir compte de l'évolution de la commune, des modes de vie et préserver l'avenir : verdure, espaces plus larges, besoins impérieux pour le stationnement.

Alléger l'omniprésence des voitures : en créant des aires de stationnements, en facilitant l'usage de la bicyclette, en imposant aux constructions et aux appartements des places de parking, en incitant à se déplacer à pied (restauration des très nombreux sentiers existants), etc.

Renforcer le caractère construit du village, pour faire ralentir la circulation de transit, il faudra pour cela :

Aménager les entrées de villages, en particulier les deux de la Grande rue, limiter la vitesse, mettre des ralentisseurs, surélever légèrement la chaussée au passage de la place, etc. Améliorer la sécurité, supprimer les points dangereux, prévoir une signalisation cohérente et efficace.

2 : Les principaux enjeux écologiques et environnementaux du territoire

Les travaux de la commission d'urbanisme ont permis de caractériser différents objectifs, qui concourent à la valorisation du patrimoine naturel et construit.

- Protéger et mettre en valeur les milieux naturels :

Les milieux naturels de Solers représentent son principal atout, en termes d'attractivité. Ses caractéristiques en font un espace récréatif à vocation touristique (sentiers pédestres et équestres), mais aussi d'une grande valeur paysagère et biologique, qu'il y a lieu de préserver et de valoriser.

Autour du village, on peut en effet distinguer deux entités paysagères, séparées par le site bâti :

- au Nord, une vaste plaine caractérisée par des cultures à structure de "champs ouverts", aux horizons très dégagés, notamment en direction de la lisière Sud de la forêt domaniale de Coubert (et du bois de Courquetaine qui en constitue le prolongement du côté Sud-Est) ;

- au Sud, la vallée de l'Yerres sur laquelle prend appui une large bande continue de bois, taillis, friches et parfois même de clairières agricoles ou de prairies en partie pâturées. Les bois du Tremblay et du Rosay forment les massifs les plus étendus de la commune.

La Municipalité a concrétisé cette sensibilité particulière du site en lançant l'étude d'un Espace Naturel Sensible, sur la vallée de l'Yerres et ses coteaux. Le présent P.L.U sera complété en tant que de besoin, en fonction des conclusions de cette étude.

- Limitier l'urbanisation extensive :

Le site construit de Solers s'est implanté sur le rebord du plateau agricole de la Brie, dominant la vallée de l'Yerres sur sa rive droite, de part et d'autre de l'axe de la RD 10 et de la rue de Tournelle.

Il se compose, comme la plupart des villages de la Brie, d'un habitat traditionnel avec des maisons à dominante rurale et quelques fermes encore en activité ou réaménagées, ainsi que d'une périphérie marquée par la présence de constructions contemporaines (lotissements ...) qui peuvent être perçues comme hétérogènes vis-à-vis du caractère "rural" des constructions les plus anciennes.

La périphérie Est est caractérisée par un habitat diffus où se sont récemment développés deux lotissements (dans le secteur Nord, et au Sud de la rue de Tournelle).

La Commune se trouve par ailleurs en fin de cycle pour de nombreux équipements, et notamment en matière d'assainissement (réseaux et station d'épuration).

Ces caractéristiques ont déterminé le choix de la Municipalité en termes d'urbanisation, avec un parti pris de limitation du périmètre constructible et une relative densification à l'intérieur de ces limites, de manière à préserver l'espace naturel et à rentabiliser les équipements.

- Instituer un règlement qualitatif :

Les disparités qualitatives, caractéristiques des constructions les plus récentes implantées à Solers (*confer* rapport de présentation, pages 17 à 29), ont suscité de la part de la Municipalité une orientation vers des prescriptions architecturales plus qualitatives.

Certains bâtiments récents présentent en effet des typologies satisfaisantes (au regard d'un consensus minimal vis-à-vis du traitement architectural des constructions anciennes), d'autres non, que ce soit par le choix des matériaux ou le traitement des clôtures, notamment.

L'enjeu est posé en termes de préservation du caractère villageois et résidentiel de la commune, ce qui suppose aussi un optimum qui a été défini quant aux superficies minimales des terrains, de manière à permettre un accompagnement paysager suffisant.

CHAPITRE II - LES ORIENTATIONS PARTICULIÈRES D'AMÉNAGEMENT

A - ORIENTATIONS EN TERMES D'ORGANISATION DE L'ESPACE

1 : Extension / densification des espaces urbains

- Rappelons que l'objectif retenu par la Municipalité en termes d'accroissement de sa population, à l'horizon de la réalisation de son nouveau plan local d'urbanisme, est une augmentation modérée du nombre de ses habitants, par rapport à la population dénombrée lors du recensement de 1999 (1 250 habitants).

À raison d'une hypothèse de 2.90 habitants par logement sur l'ensemble du parc de résidences principales, soit un maximum de l'ordre de 480 logements en résidences principales (+ 110 par rapport à 1990), la population de Solers s'élèverait en effet à environ 1 400 habitants.

- En termes de densité démographique, par ailleurs, en se rapportant aux superficies des propriétés construites, celle-ci s'élevait en 1990 à (1 100 habitants / 40,3 hectares \approx) 27,3 habitants / hectare.

Après réalisation des objectifs du plan local d'urbanisme, avec la réalisation de la zone 1AU située à l'ouest du village et une fois le remplissage des "dents creuses" effectué, le site construit représenterait une superficie de l'ordre de 54,5 hectares, pour une population estimée à 1 400 habitants, soit une densité d'environ 25,7 habitants par hectare.

En termes de densification du tissu construit, et même si celle-ci se révèlera incertaine, vis-à-vis du caractère de commune résidentielle de Solers, on peut donc considérer que le plan local d'urbanisme aura satisfait un objectif majeur, dans le contexte du *développement durable*, au regard d'un impératif d'économie du foncier : la densité démographique se sera en effet stabilisée malgré le mouvement de décohabitation attendu.

- De même, en termes de densité construite, on peut considérer que le nombre de logements de Solers (nombre total, c'est-à-dire y compris les résidences secondaires, logements occasionnels et logements vacants identifiés au dernier recensement) représentait environ 371 unités en 1990 (source INSEE), soit (371 / 40,3 \approx) 9,2 logements à l'hectare.

Après réalisation du plan local d'urbanisme, la densité construite serait, en intégrant la totalité du parc de logements, de $[(462^1 + 45^2 - 10^3) / 54,5 \approx]$ 9,1 logements à l'hectare.

Cette relative stabilisation, rapportée au *nombre total de logements*, est comparable à celle qui serait constatée pour la population.

¹

Parc total de logements en 1999.

²

Nombre de logements à construire.

³

Renouvellement du parc de logements (voir rapport de présentation page 68).

2 : Préservation, mise en valeur des espaces naturels

- Le thème de la préservation et de la mise en valeur des espaces naturels, dans le plan local d'urbanisme, peut s'appréhender sous trois aspects :
 - celui de l'économie du foncier constructible et du traitement de la limite espaces bâtis/espaces naturels ;
 - celui de la gestion du paysage naturel et donc de la préservation de ce qui en constitue la richesse ;
 - celui de l'intégrité des richesses naturelles, posée en termes de biotopes, d'hydrologie, de pédologie.
- Le premier critère trouve sa réponse premièrement dans une évaluation globale de la consommation d'espaces dans le P.L.U et constitue le complément de l'approche effectuée ci-avant, relative au rapport entre l'extension et la densification des espaces urbains.

Cette consommation d'espaces par l'urbanisation liée au P.L.U s'élèverait en effet au total - c'est-à-dire y compris la zone d'activités - à quelque 6 hectares, pour un site construit de l'ordre de 54,5 hectares à terme.

La densité humaine nette⁴, exprimée en nombre d'habitants (P) et en nombre d'emplois (E) calculés sur les espaces urbanisés, était de 1 100 habitants et de 98 emplois en 1990 (source INSEE), pour un site urbanisé de l'ordre de 45 hectares, soit une valeur de $(1\ 200 / 40,3) = 29,8$ P + E par hectare urbanisé.

On est par ailleurs fondé à l'estimer de l'ordre de 1 400 habitants (P) et de 150 emplois (E) - à raison d'une moyenne de 20 emplois à l'hectare dans la zone 1AU - à échéance de réalisation du P.L.U, soit par hypothèse de l'ordre de $[(1\ 550) / 54 =] 28,7$ P + E par hectare urbanisé.

Cette valeur est à comparer à la moyenne des **14,5** P + E / hectare urbanisé, observés dans les secteurs les plus ruraux de l'Île-de-France en 1990 et aux **37,6** P + E / hectare urbanisé, dans les secteurs urbains hors agglomération parisienne, à cette même date.

D'autre part, la question du traitement de la frange urbaine se pose principalement pour l'extension de la zones UBc, envisagée aux extrémités du village. De manière à favoriser son intégration dans le paysage, une protection d'espaces boisés classés est inscrite sur le plan de zonage.

Le plan local d'urbanisme de Solers répond donc bien, à son échelle de commune résidentielle, à une exigence globale d'économie du foncier.

- Le deuxième critère n'appelle pas de développements particuliers.

Doivent en effet suffire à permettre une gestion optimale du paysage de Solers, d'une part, la préservation, sous forme *d'espaces boisés classés*, des boisements du coteau et de la vallée, comme des quelques bosquets existants, disséminés sur le territoire communal ; d'autre part, la volonté de poursuivre la valorisation, par des aménagements appropriés, des franges non bâties de l'agglomération.

Le présent plan local d'urbanisme aura en effet satisfait à cet objectif, de bonne gestion du paysage naturel, si l'on peut réellement constater une application suivie de ces principes (de protection des boisements du plateau et d'aménagement des franges naturelles), à échéance d'une dizaine d'années ...

- Le troisième critère trouve en partie sa réponse à travers *la protection de la vallée de l'Yerres* laquelle représente, outre des "motifs" paysagers dignes d'intérêts, des *biotopes* plus diversifiés que les terres cultivées, permettant d'assurer la reproduction de diverses espèces, notamment du point de vue de la faune, et qui en constituent souvent l'habitat préférentiel.

Cet objectif se traduit par une politique de création d'un espace naturel sensible, avec le Département.

Mais ce critère qualitatif de la diversité des milieux naturels doit aussi trouver une expression à travers la conservation d'espaces naturels qui puissent représenter des entités suffisamment vastes pour constituer des biotopes garants d'une bonne représentativité pour chaque espèce inféodée ; condition de la diversité comme de la variabilité, notamment en termes de génétique des populations.

⁴

B - FONDEMENTS ET PRINCIPES DU PARTI D'AMÉNAGEMENT

1 : Restructuration et valorisation des espaces urbains

- Ainsi qu'il ressort de l'analyse exposée dans le rapport de présentation, les espaces construits de Solers sont marqués, comme d'ailleurs la plupart des villages du département, par une certaine hétérogénéité des morphologies et des typologies, laquelle reflète tant les différentes époques de construction des extensions du périmètre construit, que la diversité des moyens mis en œuvre pour l'édification de ces constructions.

D'une part, en effet, le style des différents bâtiments, tant par les motifs architecturaux que par les matériaux employés, reflète l'art de bâtir en vigueur selon le cas, aux XVIII^{ème} ou XIX^{ème} siècles, comme au début ou vers la fin du XX^{ème} siècle.

D'autre part, l'observateur peut constater, au sein d'une même période de construction, des différences qui ressortissent tant à la culture des constructeurs qu'aux moyens financiers qu'ils ont pu consentir, que ce soit dans la superficie des terrains, dans leur aménagement, ou dans le soin apporté à l'édification des bâtiments (leur entretien, le cas échéant), qu'il s'agisse de formes architecturales ou de choix de matériaux.

Devant cette hétérogénéité, l'objectif retenu par la municipalité consiste à favoriser d'une part ce qui constitue la principale caractéristique des extensions périphériques du village, à savoir une densité construite variable, et d'autre part un optimum qualitatif en ce qui concerne le choix des matériaux et le traitement des clôtures.

- Ces principes trouvent leur traduction dans des dispositions réglementaires qui tendent à favoriser un choix de matériaux compatible avec les caractéristiques dominantes du village, et notamment à promouvoir la valorisation du bâti traditionnel par l'identification des constructions anciennes, assorties d'un règlement spécifique (articles 11 du règlement).

Mais la Municipalité, au regard de la structure actuelle du bâti et du gradient de densité que l'on peut observer, depuis le centre jusqu'aux périphéries résidentielles, a surtout mis l'accent sur la conservation de ce gradient de densité, partant des secteurs les plus proches du centre ancien, vers les extrémités du site construit, tant pour conforter la fréquentation du centre par les habitants, que pour respecter la morphologie générale actuelle.

2 : Organisation et valorisation des extensions d'urbanisation

Rappel : article L- 123-1 du code de l'urbanisme - Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

• Dans le cas présent, les "orientations d'aménagement" concernent exclusivement les modalités d'ouverture à l'urbanisation de la zone 1 AU. Le règlement précise les modalités d'urbanisation sur les points suivants :

- Les renforcements et les extensions de réseaux rendus nécessaires par les projets de construction pourront être mis à la charge des pétitionnaires en application notamment des articles L.332.6.1, L.332.9 (rappelés en annexe, dernière page du règlement) et L.332.15 du code de l'urbanisme.
- L'accès de la zone se fera par une ou deux entrées sur la Grande Rue. Un accès piétonnier sera créé vers la sente des Meuniers.

D'autre part, les voies nouvelles doivent être aménagées, si elles se terminent en impasse, de telle sorte que les véhicules, notamment ceux affectés au ramassage des ordures ménagères, puissent tourner sans manœuvre. Ces voies de desserte devront présenter une largeur d'emprise au moins égale à 7 mètres.

Les accès ne doivent pas entraîner de modification dans le niveau initial de la chaussée, ni des trottoirs, sauf accord du gestionnaire de la voirie.

Un élargissement des voies de desserte pourra éventuellement être obtenu en application des dispositions des articles L.332.6.1 - 2°, alinéa e et R.332.15 du Code de l'Urbanisme (cession gratuite des terrains dans la limite de 10 % de la superficie de la propriété).

Des conditions particulières pourront en outre être imposées en matière de tracé, de largeur ou de modalités d'exécution dans l'intérêt de la circulation et de l'utilisation de certains terrains riverains ou avoisinants, ou bien en vue de leur intégration dans la voirie communale.

- Les débits des eaux pluviales devront être régulés :

Les normes de rejet d'eaux pluviales, dans le bassin versant de l'Yerres, ont été définies comme suit : le débit de fuite admissible sera limité à 1,2 litres/s et par hectare aménagé, nécessitant la réalisation d'ouvrages de retenue des eaux, dont le volume sera calculé pour une pluie de période de retour de 20 ans, soit 59 mm.

- Le paysagement de la zone devra faire l'objet d'une attention particulière :

Les plantations existantes doivent être maintenues ou remplacées par des plantations équivalentes d'espèces autochtones.

Il sera planté au moins un arbre de haute tige pour 200 m² de terrain non construit et non occupé par des aires de stationnement.

Les aires de stationnement en surface seront plantées à raison d'un arbre de haute tige pour quatre places, sauf impossibilité technique notoire.