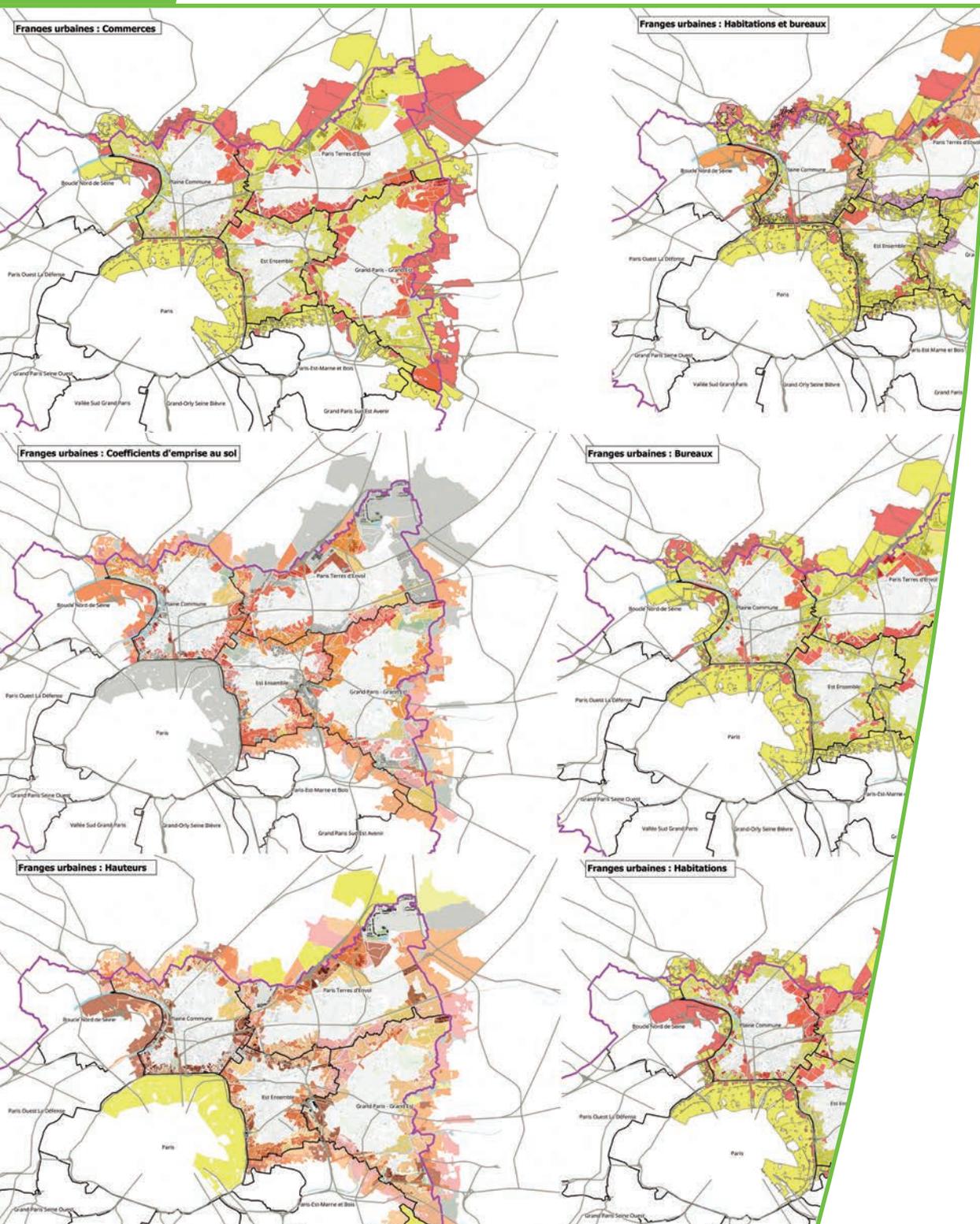


Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) en Seine-Saint-Denis :

présentation d'un outil de diagnostic des ruptures réglementaires

Février 2019



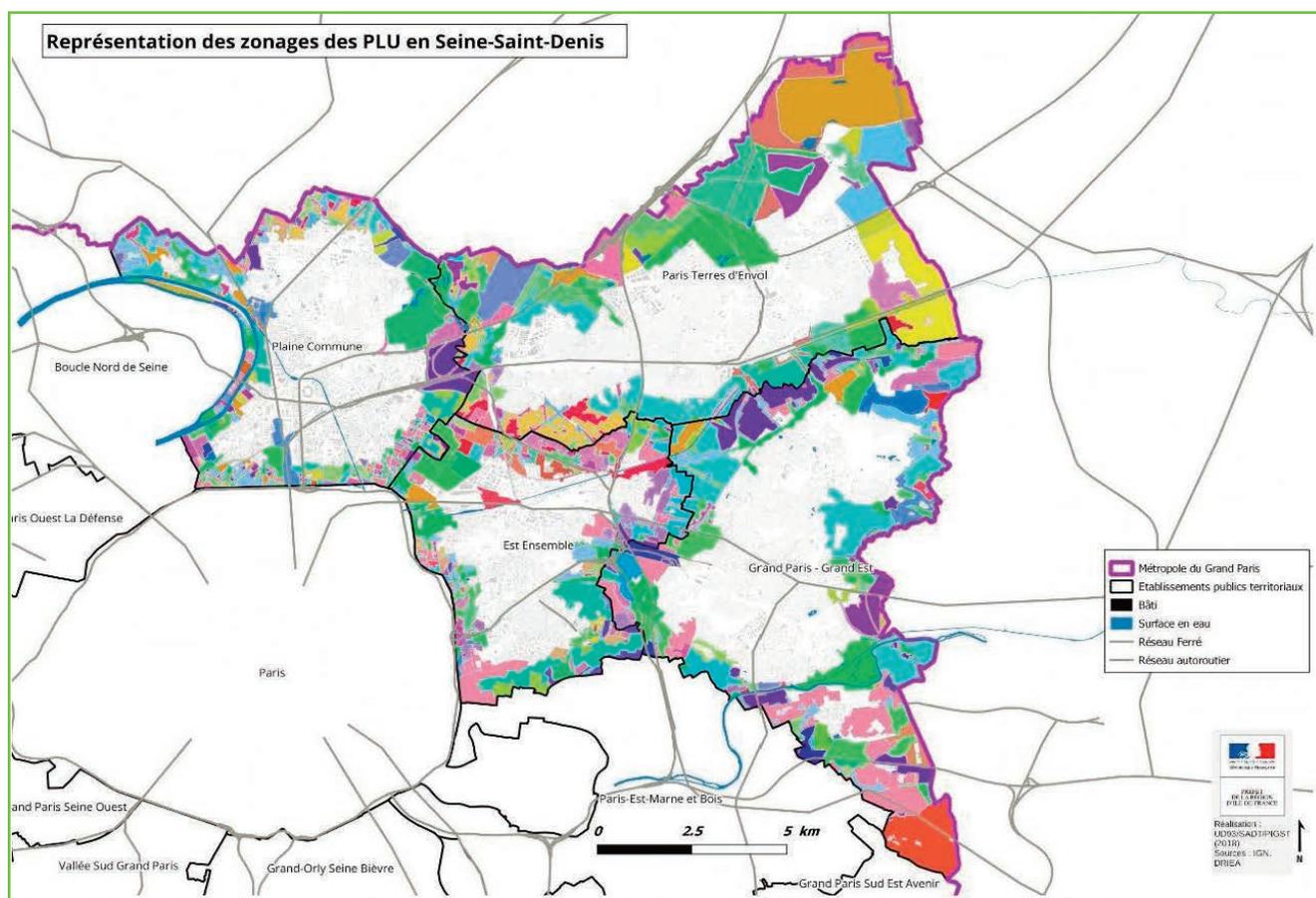
PRÉFET DE LA
SEINE-SAINT-DENIS

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Contexte et objectifs de la démarche | 4 |
| Méthodologie | 5 |
| Grands enjeux urbains autour des limites de territoires | 6 |
| 1 - Définir des droits à construire favorisant la multi-fonctionnalité et la prise en compte de l'existant | 6 |
| 2 - Proposer une densification du tissu respectant les formes urbaines | 7 |
| Dans le tissu diffus | 8 |
| Sur les axes routiers métropolitains | 9 |
| Étude de cas : le canal de l'Ourcq et l'ex-RN3, à la frontière Est-Ensemble et Grand-Paris-Grand-Est | 10 |
| 1 - Le traitement de la limite entre EPT sur l'ex-RN3 | 12 |
| 2 - Le traitement de la limite entre EPT autour du canal de l'Ourcq | 13 |
| 3 - Le traitement de la limite entre EPT au nord du canal de l'Ourcq | 14 |

Contexte et objectifs de la démarche

Les limites administratives peuvent produire des effets sur les trajectoires des territoires qu'elles définissent. Ces limites partagent avec la notion de « frontière » le caractère de séparation entre deux régimes juridiques différents. Les arbitrages autour des documents d'urbanisme, territorialement ancrés, sont générateurs de ruptures réglementaires aux franges des communes et des intercommunalités. Cette régulation de l'usage de l'espace, au travers du droit et des décisions d'urbanisme qui inscrivent dans le sol la souveraineté locale, peuvent, ou non, se matérialiser par des réalités spatiales différentes. Ces séparations impliquent parfois des coupures, fonctionnelles et urbaines, qui peuvent marquer l'entrée d'un territoire mais aussi générer des dysfonctionnements importants. Elles sont matérialisées par des zonages réglementaires multiples et hétérogènes en limites de territoires.



Sur cette carte, chaque couleur représente un règlement différent concernant les hauteurs autorisées, le coefficient d'emprise au sol et/ou les types de construction autorisées

Le transfert des compétences en matière de planification et d'aménagement aux établissements publics territoriaux (EPT) doit notamment permettre une mise en cohérence des règlements d'urbanisme identifiés aux frontières communales et participer ainsi à une meilleure réduction des fractures urbaines qui peuvent marquer les territoires.

La présente démarche s'inscrit dans ce contexte et dans une dynamique d'élaboration de PLUi dans laquelle se sont engagés plusieurs territoires de la Seine-Saint-Denis. Elle a pour objectif de mettre à disposition des différents acteurs du projet urbain un outil permettant d'identifier et d'analyser, sur la base des règlements des PLU communaux en vigueur en Seine-Saint-Denis, les grands enjeux en matière de planification autour des principales frontières administratives des territoires sequano-dyonisiens.

Cette démarche, menée par l'unité départementale 93 de la DRIEA et illustrée par des exemples de terrain, se veut complémentaire de l'outil mis au point par l'APUR intitulé « le recollement des zonages des PLU des 131 communes de la Métropole du Grand Paris ».

Méthodologie

Les sept cartes départementales jointes à la présente note ont été construites sur la base des zonages des quarante PLU en vigueur, aux limites des quatre EPT. Cette cartographie est basée sur la matérialisation de deux ensembles de règles :

- les règles morphologiques (hauteurs maximales autorisées, coefficient d'emprise au sol maximal) : ces règles permettent de caractériser le tissu urbain par sa forme en termes de hauteurs et de densité. Ces cartes viennent affiner localement les données de l'APUR ;
- les règles sur l'occupation du sol (activités industrielles, habitations, commerces et bureaux) : ces règles permettent de caractériser le tissu urbain par la fonctionnalité des espaces. Elles peuvent permettre de créer des zones dédiées à une activité en particulier.

Le recollement des zonages aux limites des EPT permet d'identifier les incohérences et disparités, et de définir les besoins d'harmonisation aux franges administratives du territoire.

La présente analyse s'est focalisée dans un premier temps sur les enjeux de mixité fonctionnelle et de densité et a été complétée d'une étude de cas, sur un site à la frontière entre deux EPT et regroupant plusieurs problématiques relevées sur l'ensemble du territoire. Cette étude de cas doit permettre d'analyser les dysfonctionnements urbains existants aux limites, générés par les différents zonages des PLU communaux, et d'identifier les éléments à prendre en compte dans la création des nouveaux droits à construire que permettront les PLUi sur ces mêmes limites.

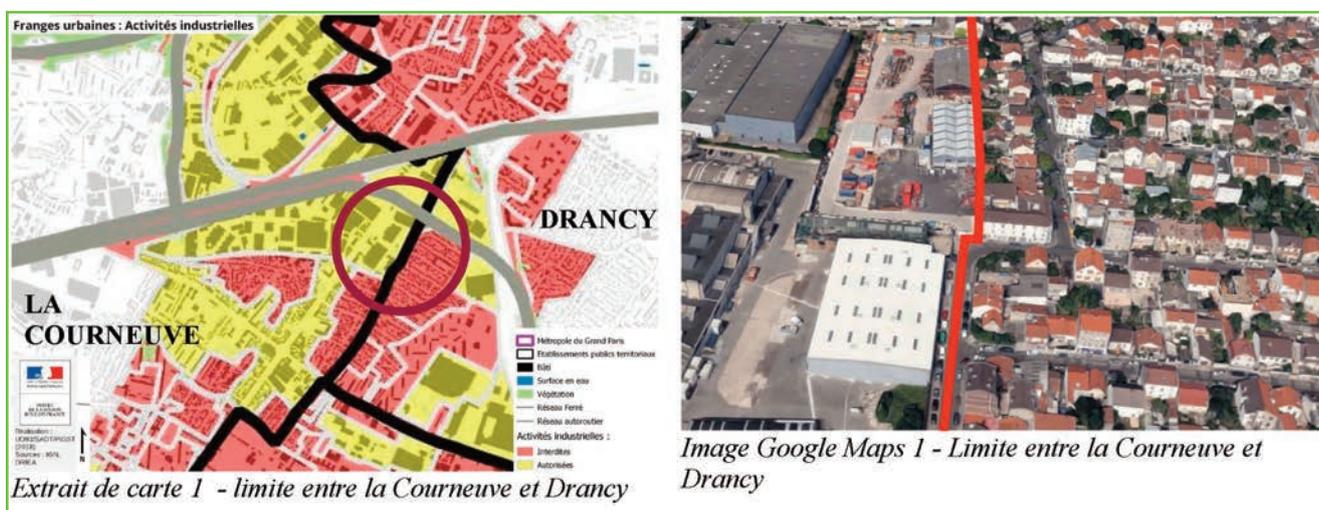
Grands enjeux urbains autour des limites de territoires

L'analyse des cartes départementales permet de faire ressortir deux grands enjeux :

1 - Définir des droits à construire favorisant la multi-fonctionnalité et la prise en compte de l'existant

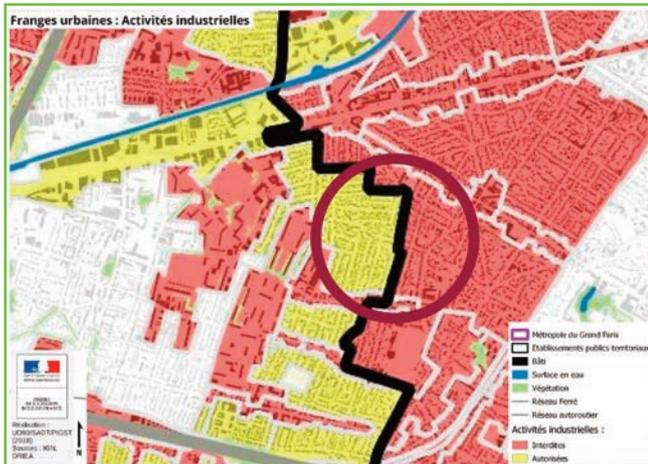
Le zonage des PLU retranscrit le plus souvent le mode d'occupation du sol pré-existant. Les droits à construire affectés à un secteur correspondent, a minima, à l'existant.

Par exemple, les zones d'activités économiques sont très visibles sur le tissu urbain. De par leur nature peu qualitative et les nuisances qu'elles peuvent engendrer, ces zones sont souvent implantées en bordure des territoires, et y marquent des coupures urbaines importantes. La carte 1 ci-dessous met en évidence la rupture urbaine et fonctionnelle entre un tissu pavillonnaire à Drancy (Terres d'Envol) à l'est, et la zone d'activités industrielles Mermoz à la Courneuve (Plaine-Commune), à l'ouest.



Les cartes mettent également en évidence des secteurs où le droit du sol permet à une nouvelle typologie de tissu de s'installer.

Dans l'exemple ci-dessous (carte et image 2), le tissu pavillonnaire est semblable côté Bondy (Est-Ensemble) à l'ouest et côté Pavillons-sous-Bois (Grand-Paris-Grand-Est) à l'est. Néanmoins, les droits à construire sont différents puisque sur le tissu de Bondy, les activités industrielles sont autorisées, ce qui n'est pas le cas aux Pavillons-sous-Bois, dont l'occupation du sol est exclusivement réservée à l'habitation.



Extrait de carte 2 - Limite entre Bondy et les Pavillons-sous-Bois

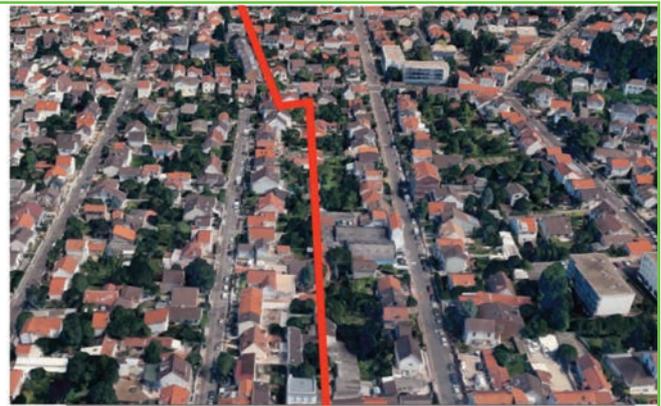


Image Google Maps 2 - Limite entre Bondy et les Pavillons-sous-Bois

Ces droits à construire se délimitent donc selon des frontières immatérielles, et souvent décorrélées de la réalité urbaine. À ce titre, le développement urbain diffus sur ces secteurs (opportunités foncières ponctuelles) peut provoquer, à long terme, des dysfonctionnements tels qu'un manque de porosité viaire, des incohérences architecturales aux limites, ou la cohabitation difficile d'activités génératrices de nuisances avec des habitants en recherche d'un cadre de vie qualitatif.

Ainsi, les documents de planification régissant les droits du sol pourraient proposer autant que possible une transition cohérente des fonctionnalités d'un territoire à l'autre, et permettre une porosité du tissu. Les droits à construire prévus par les PLUi ne devraient pas permettre la création de grandes emprises monofonctionnelles en marge des territoires. Pour cela, la multi-fonctionnalité de ces « zones de frontières » pourra être ponctuellement assurée par la création de zones de projet communes (type OAP portée dans deux PLUi de deux territoires par exemple).

Cette analyse est transposable aux grandes zones commerciales et tertiaires monofonctionnelles du territoire (voir cartes réalisées : « commerces autorisés », « bureaux autorisés »).

2 - Proposer une densification du tissu respectant les formes urbaines

Les droits à construire définissant les hauteurs maximales et les coefficients d'emprise au sol (CES) maximaux déterminent le potentiel de densification d'un secteur. Les règles définies dépendent donc des orientations de la collectivité sur chaque secteur. Les cartes départementales montrent de nombreuses disparités urbaines aux limites territoriales.

Dans le tissu diffus

Sur de nombreuses zones dans le tissu diffus (principalement le tissu type « pavillonnaire »), les cartes permettent de constater qu'aux limites administratives, les hauteurs maximales autorisées peuvent varier de plusieurs mètres et les CES maximum autorisés peuvent varier jusqu'à 30 %.

Dans l'exemple ci-dessous (carte et image 3), l'analyse des droits à construire montre que le coefficient d'emprise au sol maximum est faible côté Vaujours (Grand-Paris-Grand-Est) à l'ouest, alors que le coefficient d'emprise au sol n'est pas réglementé côté Tremblay-en-France (Paris Terres d'Envol) à l'est. On constate sur la photo aérienne que le tissu urbain semble effectivement moins dense à Vaujours. Deux éléments sont à mettre en évidence :

- cette variation de droits à construire en limite administrative permet une dé-densification progressive en direction du parc de la Poudrerie ;
- cette variation de droits à construire en limite administrative est contradictoire avec la nécessaire densification autour de la gare du RER B « Vert-Galant », au nord.



Ainsi, la continuité des morphologies urbaines aux limites des EPT pourra être assurée dans les futurs documents de planification. Par ailleurs, la densification du tissu urbain diffus pourra être accentuée de préférence aux abords des gares de transports en commun et non en référence à une limite inter-communale.

Sur les axes routiers métropolitains

Les axes routiers métropolitains, traversant de fait de nombreuses limites administratives, représentent un enjeu important puisqu'ils marquent l'entrée d'un territoire, notamment par les flux qu'ils génèrent (bus ou voitures). Les cartes réalisées montrent une différence de traitement des règles de hauteurs maximales autorisées et des CES sur ces axes en limite de territoires.

L'exemple ci-dessous (carte 4) montre comment les limites administratives autour des axes routiers majeurs entre Sevrans (Paris Terres d'Envol) et Livry-Gargan (Grand-Paris-Grand-Est) sont traitées :

- Zoom 1 (image 4) : sur l'ex-RN370, les droits à construire élevés côté Sevrans, au nord, ont permis l'émergence d'un projet immobilier relativement haut, en rupture avec le tissu de Livry-Gargan au sud ;
- Zoom 2 (image 5) : sur l'avenue de Livry / avenue Jean-Jacques Rousseau, à l'inverse, les droits à construire du PLU permettent une densification plus marquée côté Livry-Gargan, au sud, alors que le tissu côté Sevrans, au plus près de la gare de RER Sevrans-Livry (future gare ligne 16 du Grand Paris Express), est moins dense.



Extrait de carte 4 - Limites entre Livry-Gargan et Sevrans



Image Google Maps 4 - Limite entre Sevrans et Livry-Gargan (zoom 1)

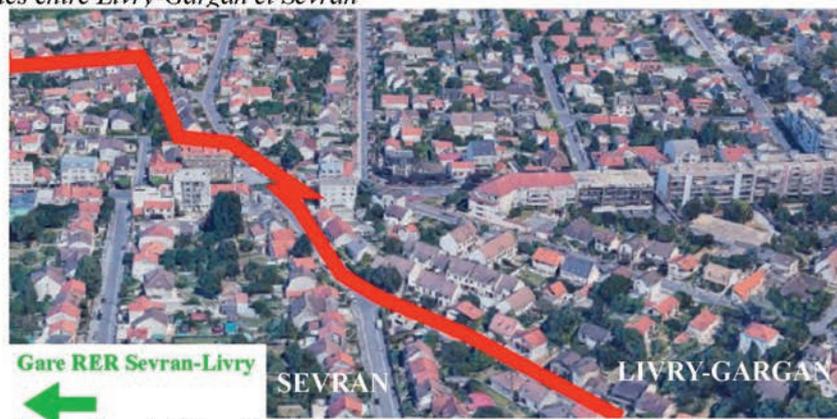


Image Google Maps 5 - Limite entre Sevrans et Livry-Gargan (zoom 2)

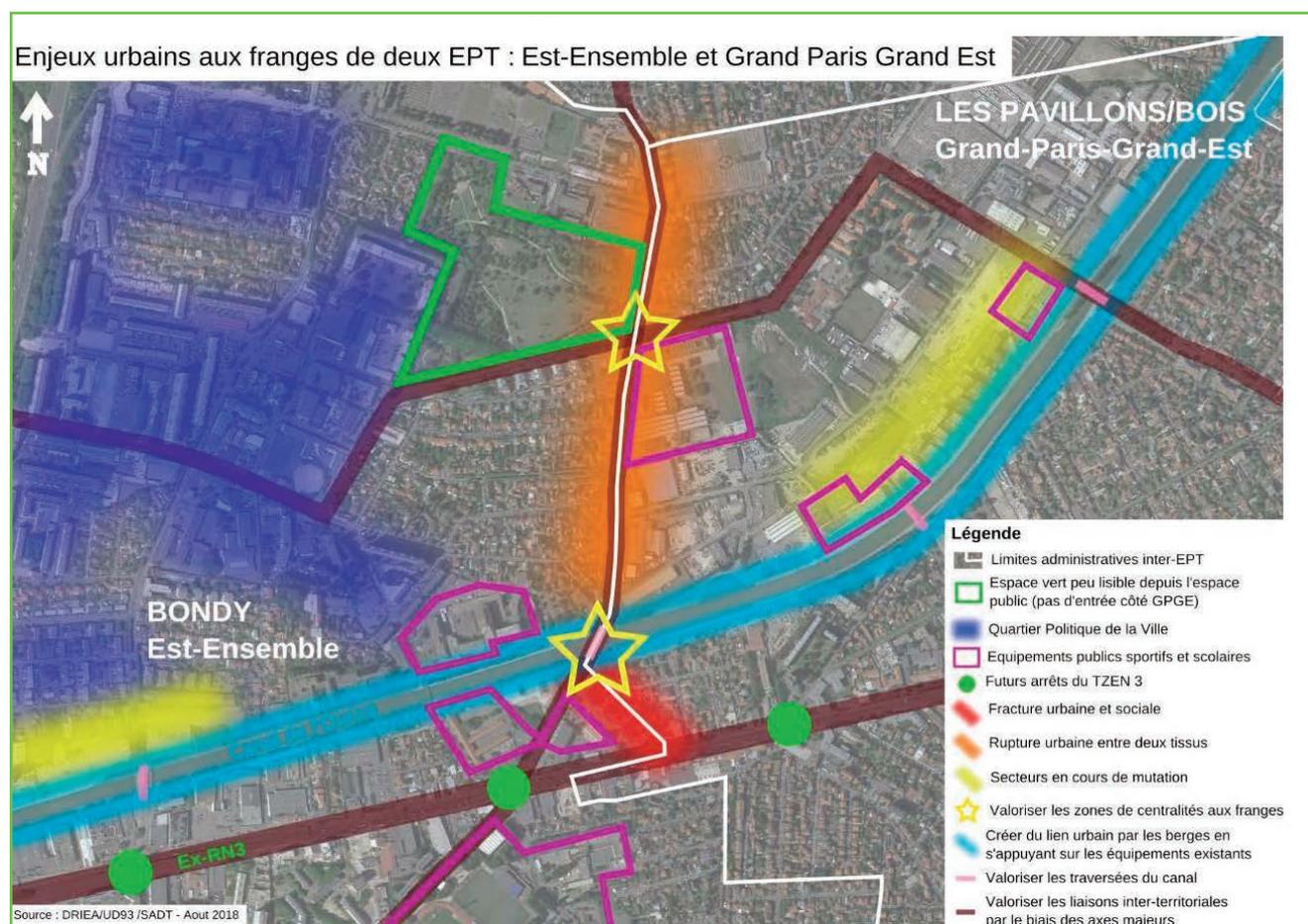
Ainsi, les zonages des futurs PLUi pourraient considérer l'axe dans son linéaire, et non par tronçon de territoire. Le traitement des limites intercommunales au niveau de ces axes ne devrait pas obérer la lisibilité de celui-ci (rupture de hauteurs, rupture d'alignements des façades...).

De manière générale, les futurs documents d'urbanisme, dont le PLUi, pourront s'attacher à la cohérence des règles et orientations urbaines aux limites inter-EPT.

Étude de cas : le canal de l'Ourcq et l'ex-RN3, à la frontière Est-Ensemble et Grand-Paris-Grand-Est

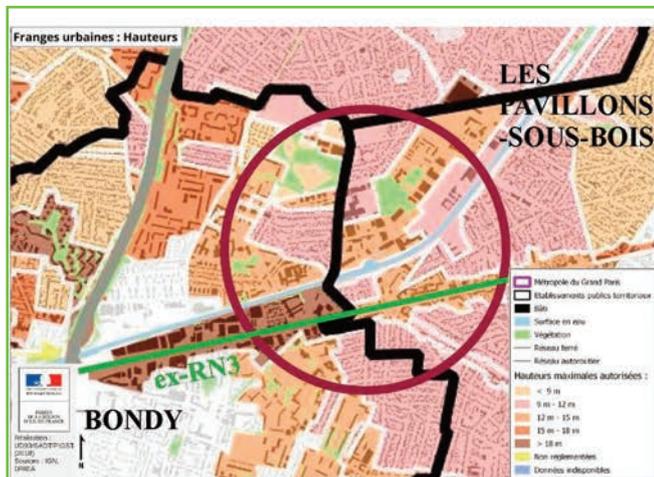
Le secteur étudié est situé au centre du département, à la limite entre les EPT Est-Ensemble (Bondy) et Grand-Paris-Grand-Est (les Pavillons-sous-Bois). Ce site regroupe plusieurs tissus urbains marqués aux limites :

- un tissu de type pavillonnaire / habitat individuel ;
- un tissu de type immeubles / habitat collectif ;
- un tissu de type activités industrielles et économiques ;
- une infrastructure routière d'envergure métropolitaine, comprenant des flux majeurs et un projet de liaison inter-territorial (TZEN 3) ;
- une infrastructure générant des coupures mais constituant également une trame bleue liant les trois EPT : le canal de l'Ourcq.

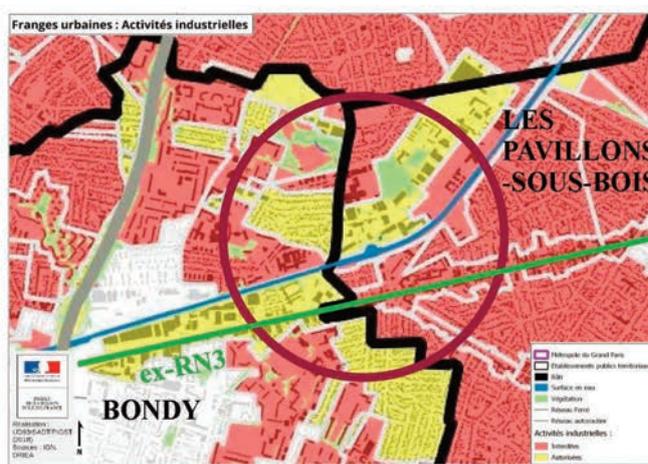


Cette carte présente la synthèse des enjeux du site, permettant une lecture cartographique du diagnostic réalisé plus bas.

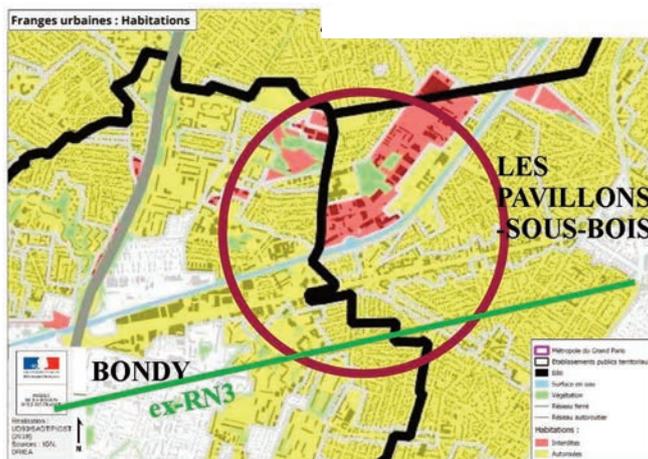
Les cartes 5, 6 et 7 ci-dessous montrent les droits à construire permis par les PLU en vigueur à la limite territoriale (les autres cartes sont disponibles à l'échelle départementale).



Extrait de carte 5 - Limite entre sous-Bois



Extrait de carte 6 - Limite entre Bondy et les Pavillons-sous-Bois



Extrait de carte 7 - Limite entre Bondy et les Pavillons-sous-Bois

1 - Le traitement de la limite entre EPT sur l'ex-RN3

De par ses flux très importants, l'axe de l'ex-RN3 est une des voies d'entrée principale de la métropole du Grand Paris, reliant Paris/Porte de Pantin à l'est francilien en traversant toute la Seine-Saint-Denis. Avec l'arrivée du bus en site propre TZEN3 d'ici fin 2022, l'enjeu d'un aménagement urbain de qualité autour de cet axe est majeur.

Dans les PLU en vigueur, le règlement traite l'axe de manière très différenciée à Bondy et aux Pavillons-sous-Bois. En effet, les cartes 6 et 7 montrent que le PLU des Pavillons-sous-Bois priorise au sud du canal l'implantation de bâtiments à usage d'habitation, alors que le PLU de Bondy priorise l'implantation d'un tissu mixte (activités industrielles et habitations autorisées).

En termes de hauteurs maximales autorisées, la carte 5 montre que l'écart entre le PLU de Bondy (+ de 18 m) et celui des Pavillons-sous-Bois (12 - 15 m max) est très élevé, soit 2 étages minimum. Le tissu existant reflète en partie ce zonage. On observe sur l'image 6 ci-dessous la présence de tissus urbains différents autour du même axe routier. Notamment, au nord de l'ex-RN3 (à droite sur l'image), la présence des quatre tours de copropriétés en R + 10, face au tissu pavillonnaire en R + 1/R + 2, marque une rupture urbaine importante. En effet, un mur surmonté de grilles matérialise la limite communale et génère l'isolement des deux quartiers (copropriété fermée côté Bondy et système d'impasse dans le tissu pavillonnaire côté Pavillons-sous-Bois).



Image Google Maps 6 - Limite entre Bondy et les Pavillons-sous-Bois

Les règlements des PLUi pourraient permettre, aux limites des territoires, une transition acceptable des formes urbaines. Les PLUi pourraient également assurer la porosité des tissus afin de ne pas générer des espaces enclavés.

2 - Le traitement de la limite entre EPT autour du canal de l'Ourcq

Le canal de l'Ourcq constitue à la fois une coupure urbaine nord-sud et une trame est-ouest.

Les abords du canal de l'Ourcq sont aujourd'hui encore constitués de nombreuses zones d'activités, de par son ancienne vocation de transports de marchandises et matériaux. Une dynamique de mutation autour de cette infrastructure est en cours, visant à miser sur l'attractivité du canal comme lieu de vie et de loisirs. L'existence ou l'émergence d'équipements (collège Anatole France aux Pavillons-sous-Bois, hôpital Jean Verdier à Bondy), en parallèle de projets de logements, renforce le lien entre les différents éléments urbains du canal.

Néanmoins, une différence de traitement de l'aménagement autour de ce canal est visible de chaque côté des limites communales. A Bondy, le choix est fait de densifier aux abords du canal en y créant un front urbain et un espace de vie (ZAC des Rives de l'Ourcq). À l'inverse, le projet urbain aux Pavillons-sous-Bois (aménagement de l'îlot Canal) est plus introverti. Comme le montre la photo ci-dessous, les constructions sont basses et se densifient en s'éloignant du canal. Ainsi, les divergences de traitement des abords du canal peuvent générer un manque de lisibilité de cet objet.



Photo DRIEA/UD93 - Projet urbain (îlot Canal) sur les berges du canal aux Pavillons-sous-Bois



Image Est-Ensemble - ZAC des Rives de l'Ourcq à Bondy

Cette analyse peut être applicable à l'ensemble des trames vertes et bleues situées en limite de territoire. En effet, l'attractivité des espaces de continuité écologique, de loisirs et de respiration en milieu urbain dense dépend fortement de l'aménagement de leurs franges. Ainsi, les PLUi pourront être vigilants sur la cohérence de l'aménagement autour de ces espaces, en particulier près des traversées (ponts, entrées de parc...).

3 - Le traitement de la limite entre EPT au nord du canal de l'Ourcq

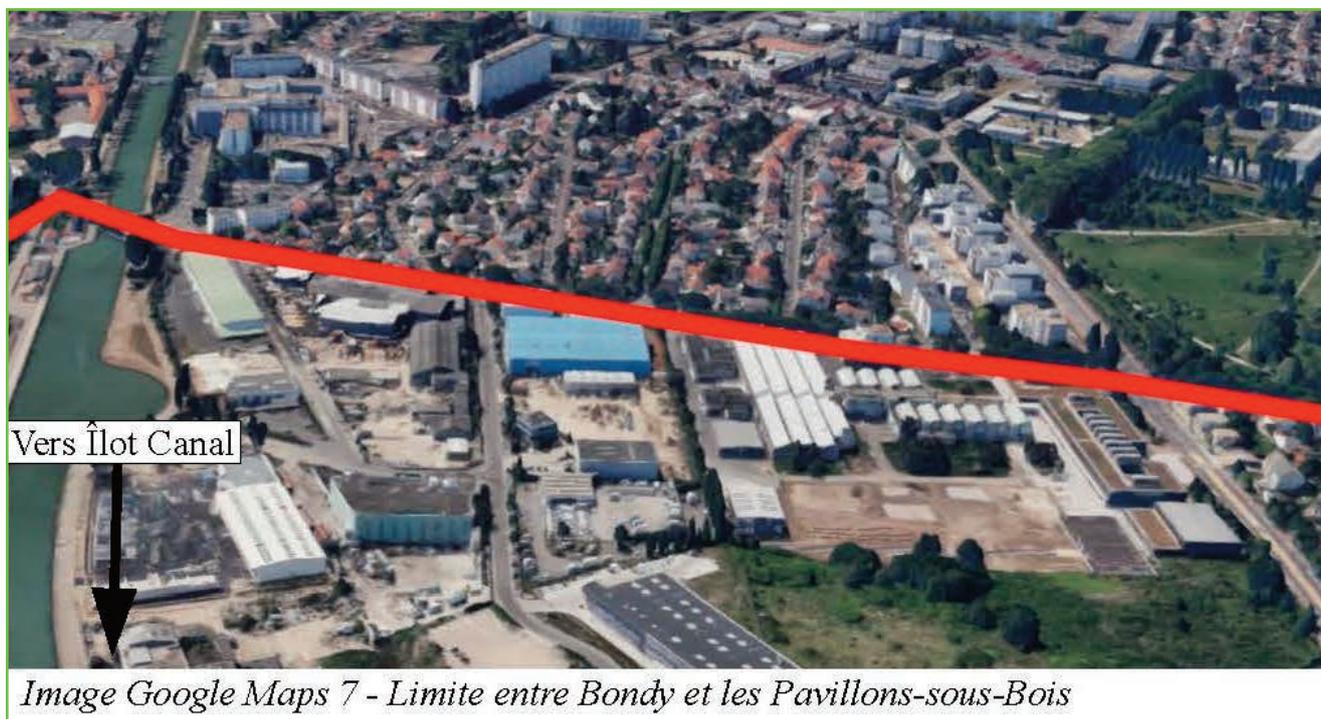
La limite communale au nord du canal est marquée par la présence de grandes emprises, principalement d'activités, côté Pavillons-sous-Bois, à l'est, et par un tissu pavillonnaire côté Bondy, à l'ouest.

Les activités présentes constituent aujourd'hui une zone peu urbaine entre le nouveau quartier de logement à l'est (îlot Canal aux Pavillons-sous-Bois) et le quartier pavillonnaire à l'ouest.

Les cartes 5, 6 et 7 montrent que :

- le PLU de Bondy permet l'implantation d'activités industrielles sur le tissu de type pavillonnaire. La hauteur maximale autorisée étant faible (9-12m), on peut penser que le PLU permet sur ce zonage un secteur mixte avec du logement peu dense et des activités de petite envergure ;
- le PLU des Pavillons-sous-Bois permet le maintien des activités existantes sans autoriser la construction de logement.

Par ailleurs, le parc du bois de Bondy, large espace vert d'environ 10 hectares situé à la limite des deux EPT (côté Bondy) est peu visible depuis l'axe principal et la zone d'activités aux Pavillons-sous-Bois. Cela rend par ailleurs peu évident son potentiel lien avec le canal de l'Ourcq, non visible depuis ses entrées mais situé pourtant à moins de 500 mètres.



Tout en assurant le maintien des activités existantes, les PLUi pourront assurer la perméabilité entre les différents quartiers et équipements en limite des territoires.

Par ailleurs, les secteurs de projet, notamment les orientations d'aménagement et de programmation, peuvent permettre de créer des continuités entre les espaces verts et les trames vertes et bleues du territoire. Les zones de croisement d'axes majeurs, notamment, constituent des carrefours pouvant s'affirmer comme des espaces publics de qualité mettant en avant la présence d'équipements et d'espaces de loisirs.

Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement
et de l'Aménagement d'Ile-de-France
UD 93 - Bobigny
7 Esplanade Jean Moulin - 93003 Bobigny cedex
Tél. 01 40 60 67 00
Fax 01 48 95 34 89

