

PLAN LOCAL D'URBANISME : METTRE EN ŒUVRE LA VIE DANS LA PROXIMITÉ

131

SEPTEMBRE 2014

↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↔ ↠ ↡ ↢ ↣ ↤ ↥ ↦ ↧ ↨ ↩ ↪ ↫ ↬ ↭ ↮ ↯ ↰ ↱ ↲ ↳ ↴ ↵ ↶ ↷ ↸ ↹ ↺ ↻ ↼ ↽ ↾ ↿ ↺ ↻ PLANIFICATION



Vivre dans la proximité est aujourd'hui une **attente forte** que l'on retrouve chez nombre d'habitants. L'enquête Modes de vie de l'ADEUS a montré que 71 % des Bas-rhinois souhaitaient vivre dans un endroit où ils pouvaient tout faire à pied, et 73 % dans une ville ou à proximité pour avoir accès à ses services.

Cette note est basée sur l'expérience du Plan Local d'Urbanisme (PLU) communautaire de la CUS où cette problématique a été spécifiquement travaillée, mais est plus générale dans ses conclusions. Les travaux du diagnostic permettent de mettre en lumière

les conditions urbaines nécessaires à l'éclosion d'une vie dans la **proximité**. En effet, celle-ci, **loin de se décréter, est directement soumise à l'existence d'une offre de services qui n'existe qu'en regard d'une clientèle suffisante.**

Si « vivre dans la proximité » devient une orientation du document d'urbanisme, cela suppose non seulement de l'inscrire en tant que telle, mais aussi d'aller au-delà de la déclaration de principe et de bonne volonté. Cela implique de **faire des préconisations traduisibles** dans les parties réglementaires d'un PLU, notamment **en termes de masses**

critiques et de densités de populations, mais également de **mixité fonctionnelle, de qualité du cadre de vie et de déplacements**. Celles-ci peuvent en effet favoriser l'émergence d'une offre de services permettant aux habitants de vivre dans la proximité.

Vivre dans la proximité dans la CUS ? A quelles conditions ?

Comment définir la possibilité de vivre dans la proximité ?

Souvent, la bonne accessibilité d'un territoire est définie par le temps de déplacement vers le centre-ville. Cette façon de voir sous-entend de manière implicite l'impératif de fréquenter celui-ci. Or, un habitant de la périphérie, s'il ne travaille pas au centre-ville, ne le fréquentera en général que marginalement. Dès lors, l'important - du point de vue du citoyen - n'est pas le temps d'accès vers un nœud central mais le nombre d'opportunités (de motifs, de « choses à faire ») réalisables au départ du domicile dans un temps jugé comme acceptable. Dit autrement, avoir une bonne accessibilité, c'est pouvoir réaliser facilement (en termes de confort, de temps d'accès, de lisibilité, d'agrèments...) un maximum « d'opportunités ».

Nombre de ces « opportunités » s'inscrivent dans les pratiques quotidiennes, qui sont du domaine de la « ville passante », définie par David Mangin¹, et qui permettent de vivre dans la proximité. Il s'agit des écoles primaires et élémentaires, des commerces alimentaires (boulangerie, supérette...), des équipements de santé (médecin, pharmacie) et de commerces du quotidien offrant un potentiel d'interaction sociale (tabac-journaux et bar-restaurant).

Une possibilité généralement offerte dans les grandes communes de la CUS, beaucoup moins au-delà

La carte ci-contre précise, à l'échelle des grandes communes de la CUS, les territoires qui sont à moins de 300, 500 ou 1 000 mètres de la totalité de ces services et où il est donc possible de vivre dans une « forme de proximité » au quotidien.

Seules 15 000 personnes (3 % de la population de la CUS) ont accès à l'ensemble des services élémentaires à moins de 300 mètres de leur domicile. En revanche, à **moins de 500 mètres, ce sont 110 000 personnes** (23 % de la population) et à moins de 1 000 mètres, 340 000 personnes (72 % de la population) **qui ont accès à l'ensemble des services élémentaires.**

A moins de 3 kilomètres (qui est une distance cyclable tout à fait envisageable), la quasi-totalité de la population de la CUS a accès à l'ensemble de ces services du quotidien.

L'organisation territoriale actuelle de la CUS permet donc aux habitants d'avoir des pratiques quotidiennes s'inscrivant dans la proximité, excepté dans les plus petites communes où il n'est pas toujours possible de vivre dans la proximité. Si la voiture permet à ces habitants des déplacements rapides pour atteindre ces services, cela n'est pas forcément compatible avec l'organisation d'une métropole post-carbone.

Les conditions pour vivre dans la proximité

Les services élémentaires recensés sont par nature privés (à l'exception des écoles) et ne s'installent donc que s'il existe pour eux une clientèle suffisante. Cette analyse permet de montrer que les acteurs privés, à la recherche d'une rentabilité économique, ne s'installent que dans des conditions de densité, de masse critique et/ou de transit routier leur garantissant cette clientèle suffisante.

Pour les secteurs qui ne peuvent être irrigués par une voie de communication apportant une clientèle « au-delà de la proximité », une densité approximative de 40 logements par hectare, avec un minimum de 1 000 logements permet en général à l'ensemble de ces services de trouver une clientèle suffisante à moins de 500 mètres. Ces seuils définissent donc l'intérêt économique de ces services à s'implanter sur le territoire.

En deçà de ceux-ci, les services élémentaires du quotidien ne s'installent que le long de grands axes routiers leur permettant de compléter leur clientèle.

Les enjeux posés

Vivre dans la proximité est une orientation politique forte qui correspond à un désir d'une majorité de citoyens. Le diagnostic a montré que vivre dans la proximité est soumis à des conditions et ne peut se décréter dans l'absolu. L'enjeu est donc de mettre en place les conditions de l'implantation des services du quotidien. Ceux-ci s'inscrivent dans une rationalité économique imposant une clientèle suffisante.

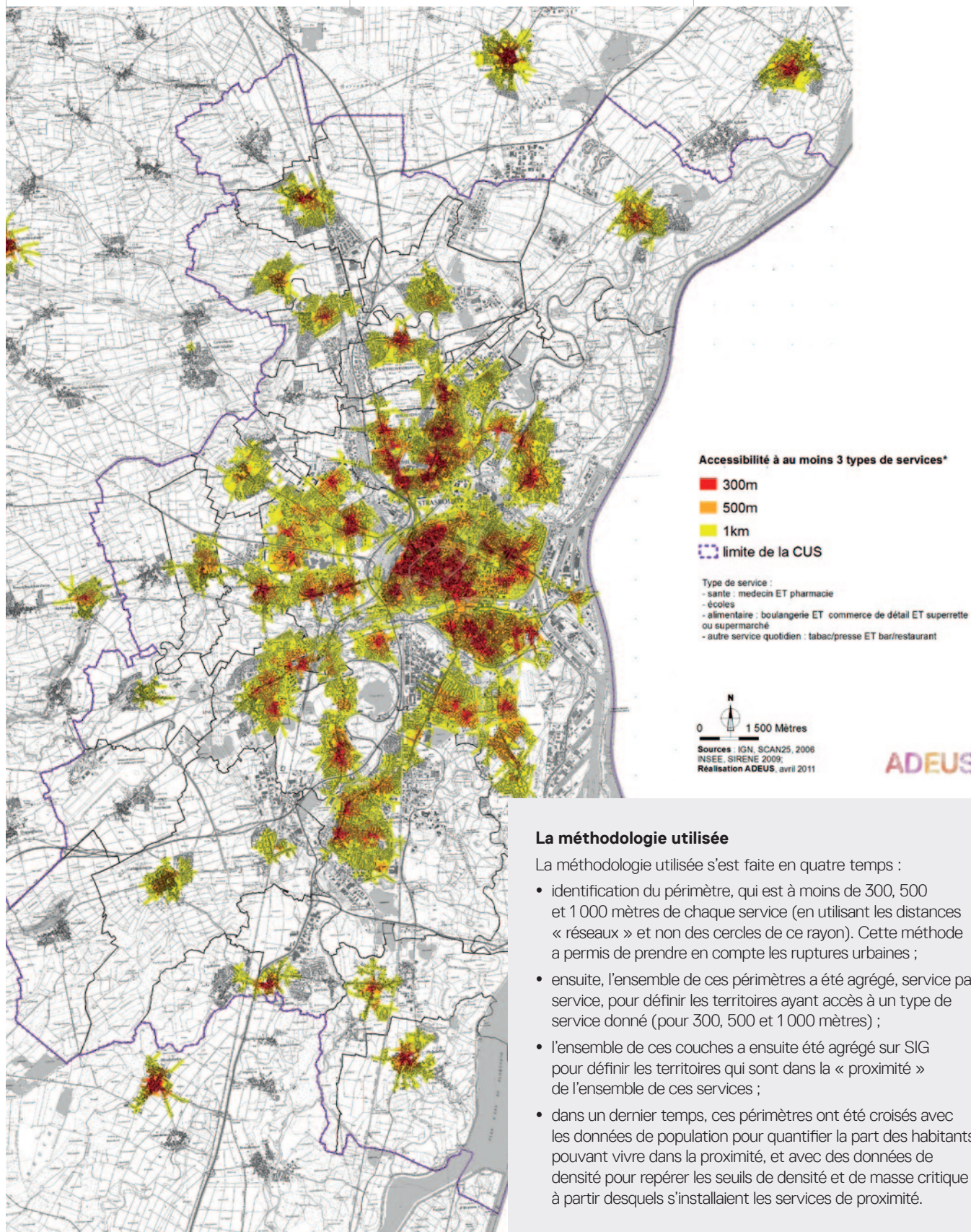
Mais vivre dans la proximité n'est pas uniquement une affaire de services disponibles. Cela pose aussi des enjeux plus qualitatifs, plus sensibles qui renvoient aux exigences qui peuvent être souhaitables de se poser en termes de qualité de vie et, plus particulièrement, de cadre de vie, de lien à la nature, mais aussi de qualité de l'accessibilité.

Cela pose également des questions de forme urbaine, de mutabilité de celle-ci, de capacité des acteurs publics et privés à générer des centralités ou des lieux de passages propres à rendre l'installation de ces services « rentables » pour les acteurs privés.



1. David Mangin, La Ville franchisée : formes et structures de la ville contemporaine (éd. de La Villette).

ACCESIBILITÉ À AU MOINS 3 TYPES DE SERVICES



La méthodologie utilisée

La méthodologie utilisée s'est faite en quatre temps :

- identification du périmètre, qui est à moins de 300, 500 et 1 000 mètres de chaque service (en utilisant les distances « réseaux » et non des cercles de ce rayon). Cette méthode a permis de prendre en compte les ruptures urbaines ;
- ensuite, l'ensemble de ces périmètres a été agrégé, service par service, pour définir les territoires ayant accès à un type de service donné (pour 300, 500 et 1 000 mètres) ;
- l'ensemble de ces couches a ensuite été agrégé sur SIG pour définir les territoires qui sont dans la « proximité » de l'ensemble de ces services ;
- dans un dernier temps, ces périmètres ont été croisés avec les données de population pour quantifier la part des habitants pouvant vivre dans la proximité, et avec des données de densité pour repérer les seuils de densité et de masse critique à partir desquels s'installaient les services de proximité.

Comment traduire ces conditions dans un PADD ?

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est la clef de voûte du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il définit les orientations du projet d'urbanisme. S'il n'est pas directement opposable aux permis de construire ou aux opérations d'aménagement, ses orientations sont traduites dans le règlement et les orientations d'aménagement, qui eux, le sont.

Les enjeux issus du diagnostic réalisé sur la proximité peuvent donner lieu à plusieurs types d'orientations dans un PADD. Cela peut notamment se décliner à travers les orientations suivantes :

Promouvoir des densités et tailles de quartiers compatibles avec une vie dans la proximité

Comme montré dans la phase de diagnostic, vivre dans la proximité suppose un certain niveau de population et de densité. Dès lors, une orientation pourrait être **de fixer des objectifs de densité d'usage du foncier** (en nombre de logements par hectare). Ces objectifs pourraient être différenciés selon le type de tissu urbain, l'offre en transports en commun, l'accessibilité aux espaces de nature en ville, le niveau d'équipements en commerces et services, etc.

Notons que ces orientations, visant à faciliter la vie dans la proximité, répondraient également à des objectifs légaux de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et permettraient d'**optimiser les possibilités constructibles du développement urbain**.

Favoriser la mixité fonctionnelle et la diversité

Vivre dans la proximité suppose aussi la présence de commerces et services de proximité. Dès lors, une seconde orientation serait de **favoriser la diversité des fonctions (habitat, commerces, équipements)** dans le quartier ou la commune. Cette mixité fonctionnelle pourrait se décliner plus particulièrement dans les centralités urbaines, aux abords des axes structurants ainsi qu'au sein des futurs quartiers sous formes d'orientations spécifiques² :

- mettre en place une politique d'équipement commercial permettant l'implantation de commerces, d'équipements et de services de proximité dans les centralités urbaines ;
- permettre l'implantation d'activités ne générant pas de nuisances incompatibles avec les riverains dans des quartiers à dominante résidentielle.

Les transformations sociétales et plus particulièrement le vieillissement de la population ou l'évolution des modes de vie **pourraient être prises en compte**, en visant par exemple :

- à faciliter l'implantation de résidences pour les personnes âgées, à proximité d'une centralité de quartiers ou de villages disposant des services et équipements du quotidien ;
- à proposer une offre diversifiée de logements dans toutes les communes, qui réponde aux différentes aspirations de logement de chacun.

Améliorer la qualité du cadre de vie

Si les orientations précédentes aboutissent à un territoire plus dense et avec davantage de mixité fonctionnelle, il pourrait être nécessaire de veiller à ce que cela ne se fasse pas au détriment de **la qualité du cadre de vie et l'identité du territoire**. Plusieurs types d'orientations pourraient traduire cette préoccupation.

La nature en ville est une des composantes du développement du territoire, notamment parce qu'elle contribue à la qualité du cadre de vie de l'agglomération et au bien-être des habitants. C'est pourquoi une des premières orientations pourrait être **le développement de la nature en ville**, sous toutes ses formes, en tant que contrepartie légitime à la densité et répondant à un double besoin :

- à la fois d'espaces de calme et de respiration, de loisirs et de récréation ;
- mais également un rôle social pour l'ensemble de la population, support de cohésion sociale, en permettant les rencontres.

Pour que ces espaces de nature en ville soient utilisés, il conviendrait également de veiller à ce que chacun puisse facilement y accéder.

Enfin, **la sauvegarde et la valorisation du patrimoine architectural, urbain et paysager** pourraient également être une orientation pour améliorer le cadre de vie des personnes habitant dans la

2. Il s'agit d'orientations au sens du PADD, celles-ci pouvant trouver une traduction en tant qu'actions dans les parties réglementaires du document.



Principes de desserte mode doux

- Desserte secondaire existant (uniquement mode doux)
- ... Desserte secondaire à créer (uniquement mode doux)
- Piste cyclable existante
- ... Piste cyclable à créer

0 150 m
 Source Fond SIG-CUS
 Réalisation ADEUS, Février 2007

proximité. Le projet de développement veillerait ainsi à préserver et valoriser aussi bien le paysage architectural et urbain que le grand paysage, défini par des lignes de forces à prendre en compte dans la composition des projets urbains (perspectives, réseau hydrographique...).

Ces orientations ont naturellement un impact sur la conception des espaces publics, de leur dimensionnement aux aspects plus qualitatifs.

Faciliter les déplacements dans la proximité

Une des conséquences de la vie dans la proximité est la réduction des distances de déplacements nécessaires. Cela n'est pas forcément suffisant pour faciliter la pratique des modes actifs. **Encourager la marche à pied et l'usage du vélo** pourrait donc être un objectif pouvant se préciser à travers des orientations complémentaires³ :

- développer le réseau cyclable, notamment les continuités piétons-cycles (franchissant certaines ruptures urbaines) ;

- améliorer l'offre de stationnement cyclable dans les différentes centralités et, plus généralement, développer des services facilitant l'usage du vélo ;
- renforcer la part d'espace public consacrée aux piétons et aux cycles (trottoirs, aires piétonnes, zones de rencontres...), particulièrement dans les centralités de quartier.

La limitation des surfaces dévolues à la voiture sur l'espace public (si elle n'entraîne pas une diminution de l'accessibilité) pourrait également permettre de favoriser l'usage de la marche ou du vélo en les rendant plus attractifs, mais aussi d'améliorer la qualité du cadre de vie des habitants. De ce fait, cela pourrait également contribuer à faciliter « une vie dans la proximité » dans une logique post-carbone.

3. Idem

Comment mettre en œuvre la proximité dans un PLU ?

La mise en œuvre d'un PLU se fait avec deux grands types d'outils. D'une part, le règlement qui prend une forme écrite et graphique et, d'autre part, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Le règlement, dans sa partie écrite, permet de traduire en règle d'urbanisme un projet sur un tissu urbain donné et, dans sa forme graphique (zonage), définit les espaces d'application des règles écrites et complète celles-ci à l'aide d'outils graphiques. Les OAP définissent des principes d'aménagement souhaités (au-delà des seuls aspects réglementaires) et peuvent se décliner par secteur ou par thématique.

Le règlement écrit : les leviers à actionner prioritairement

Certaines règles sont très efficaces pour **réguler les niveaux de densité** en fonction des territoires et répondre ainsi à cette orientation propre à favoriser la vie dans la proximité. Elles s'appuient notamment sur :

- les modes d'implantation des constructions, c'est-à-dire la possibilité ou l'obligation d'avoir du recul par rapport à l'espace public, un espace minimum avec ses voisins, etc. ;
- le rapport entre l'emprise au sol de la construction et les espaces devant rester libres sur le terrain ;
- les hauteurs maximales du bâti autorisées.

Dans les secteurs où l'on souhaite augmenter la densité, il est possible de mettre en place des règles offrant des droits à construire significativement plus élevés que ceux qui existent aujourd'hui. Ce différentiel doit encourager (notamment les acteurs privés) au renouvellement urbain et à la densification, sans toutefois nuire au fonctionnement urbain et au cadre de vie.

Au-delà de la densité, le règlement d'urbanisme permet **d'intervenir sur le paysage urbain**, fondamental pour permettre une bonne qualité de vie dans la proximité. L'espace public peut ainsi être structuré par les bâtiments en jouant sur les modes d'implantation des constructions et, plus particulièrement, sur :

- l'alignement des constructions sur l'espace public, en privilégiant (selon le contexte urbain) la continuité du bâti ;
- l'implantation de commerces et de services en pied d'immeuble ;

- les hauteurs, en privilégiant, selon le contexte urbain, une gradation avec les hauteurs les plus importantes le long des axes structurants.

En complément des règles portant sur la densité et le paysage urbain, il est nécessaire de trouver un compromis dans la **définition des normes de stationnement**. D'une part, des normes de stationnement pour les vélos peuvent être élaborées de manière à faciliter leur stationnement et donc leur usage. D'autre part, les normes de stationnement automobile doivent trouver un délicat équilibre car elles ont un impact fort sur :

- l'attractivité résidentielle à travers la réponse aux besoins de stationnement des habitants ;
- la qualité du cadre de vie, qu'une présence excessive de la voiture contribue à dégrader ;
- et des possibilités de densification, que des normes élevées limitent.

Le règlement graphique : la traduction spatiale des orientations

Si favoriser la vie dans la proximité est une orientation forte du projet de territoire, elle n'est pas toujours la seule. D'autres orientations peuvent ponctuellement prendre le dessus. Ainsi, dans certains quartiers existants (par exemple, les zones pavillonnaires), l'orientation prioritaire pourra être de maintenir la forme urbaine et le cadre de vie des habitants intacts, ce qui est difficilement compatible avec une densité propre à développer une vie dans la proximité. Inversement, dans d'autres secteurs, la priorité du projet ira au développement de la proximité. Dans ce cas, l'orientation pourra être de faire évoluer le territoire vers des formes urbaines différentes, plus denses. Les secteurs concernés sont généralement les faubourgs, axes routiers structurants et nœuds de transports collectifs. Dans le cas du PLU de la CUS, il s'agit le plus souvent des zones UB. Le même principe peut être adopté pour les zones d'extension.

Le règlement graphique territorialise ces priorités politiques. Il est donc le moyen privilégié de traduction de l'équilibre territorial entre « grandes masses », sachant qu'il n'est pas possible de « faire tout, partout ». Il peut également autoriser la mixité des fonctions, même si les conditions de son implantation sont



davantage du domaine du projet urbain que du document d'urbanisme. Il peut aussi autoriser l'implantation d'activités économiques, d'équipements au sein des zones résidentielles, à la condition de ne pas dégrader le cadre de vie ni d'exposer les habitants à des risques et nuisances.

Au-delà de ces grands équilibres, le règlement graphique peut apporter, à l'échelle fine, des réponses complémentaires pour construire les conditions d'une vie dans la proximité. Il est ainsi possible de mettre en place :

- des emplacements réservés visant à rendre possible la création de voirie, de poches de stationnement ou plus généralement d'espaces publics ;
- des linéaires commerciaux, qui participent à la proximité en maintenant une attractivité commerciale et une centralité ;
- une préservation d'éléments de patrimoine, bâti ou végétal, faisant l'identité d'un lieu et participant à la proximité sous l'angle « cadre de vie ».

Les OAP : un complément qualitatif au règlement

Au cas par cas, une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) peut définir des éléments programmatiques quantitatifs (tels que nombre de logements, typologie, niveau de mixité fonctionnelle, etc.), mais aussi des principes d'aménagement qualitatifs, tels que :

- la répartition des formes urbaines au sein d'un secteur ;
- la hiérarchisation des voies, qui donne la lisibilité du réseau viaire et plus généralement des espaces publics ;
- le maillage des liaisons douces (pour raccourcir les distances et créer des conditions favorables au report modal) ;
- la répartition et la composition générale des espaces publics, les aménagements paysagers, etc.

Plus encore que chacun de ces principes pris individuellement, c'est l'ensemble de ceux-ci qui est de nature à pouvoir favoriser

une vie dans la proximité. Par exemple, il est possible de définir dans une OAP des principes de fonctionnement de voirie en adéquation avec des formes urbaines, de manière à favoriser l'usage de la marche et du vélo. Une OAP peut également traiter du lien entre présence de la nature et projet urbain, ou du lien entre implantation des bâtiments et structuration de l'espace public, liens indispensables à une bonne acceptation de la densité.

Dans le cas des PLU intercommunaux, il est dorénavant possible d'intégrer le Plan de Déplacements Urbains à travers une OAP thématique⁴. Cette possibilité offre l'opportunité de penser l'articulation entre programmation (de logements, d'emplois...) et politique des déplacements, dans une logique de développement de la vie dans la proximité.

4. Celle-ci peut être complétée d'un « programme d'orientations et d'actions » ciblant les actions ne relevant pas de l'aménagement.

Conclusion et enjeux

Favoriser la vie dans la proximité implique de mettre en œuvre un projet de Plan Local d'Urbanisme qui intègre plusieurs conditions :

- élaborer des quartiers suffisamment denses (et avec une masse critique suffisante) pour permettre l'implantation des services et équipements du quotidien et veiller à la localisation de leur implantation ;
- permettre et faciliter l'implantation de ces services et équipements à travers le règlement ;
- permettre un cadre de vie de qualité, nécessaire contrepartie à une densité élevée (accès aux espaces de nature, qualité et dimensionnement des espaces publics, etc.) ;
- permettre un accès de qualité en modes actifs (marche à pied, vélo) nécessaire à la vie dans la proximité.

Toutes ces conditions peuvent être mises en œuvre de manière opérationnelle dans un Plan Local d'Urbanisme, ce qui fait de ce dernier un outil efficace pour répondre à cet objectif de vie dans la proximité.

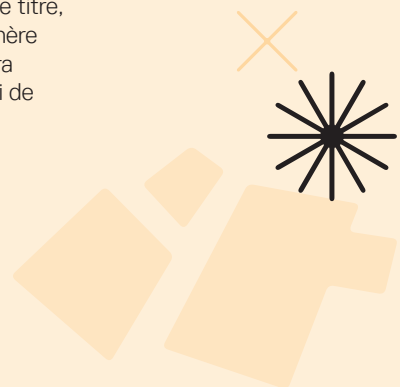
Par ailleurs, avoir comme orientation de faciliter la vie dans la proximité pour les citoyens est complémentaire à d'autres orientations qui peuvent être à la base d'un projet de territoire :

- limiter l'étalement urbain et la consommation foncière ;
- permettre une mixité sociale à l'échelle des quartiers et communes ;
- prioriser le développement urbain ou le renouvellement urbain dans les secteurs bien desservis par les transports en commun.

En revanche, cette orientation peut aussi se trouver confrontée à d'autres objectifs ponctuellement incompatibles et qui nécessitent des arbitrages politiques au cas par cas :

- préservation de la biodiversité ;
- maintien d'une forme urbaine et d'un cadre de vie donnés (généralement moins dense et n'atteignant pas la masse critique permettant de « faire proximité »).

Enfin, il convient de rappeler que le document d'urbanisme n'est qu'une phase du projet de territoire. Ce dernier se poursuit avec la mise en œuvre des projets urbains eux-mêmes. A ce titre, le respect des orientations du projet, traduites dans le règlement et les OAP du PLU, n'exonère pas de prendre en compte plus finement un certain nombre d'éléments de contexte. Il s'agira naturellement de s'assurer de la faisabilité et de l'équilibre financier de l'opération, mais aussi de vérifier son acceptabilité sociale par les habitants.



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**

Equipe projet : **Vincent Piquerel (chef de projet), Benoit Vimbert (responsable de livrable), Rachel Ayache, Fanny Chailloux, Karin Gaugler, Nathalie Griebel, Anaïs Gsell-Epailly, Stéphane Hamm, Virginie Hamm, Janine Ruf**

Photos : **Fabienne Commessie, Jean Isenmann**

Mise en page : **Jean Isenmann** - N° projet : **2.1.2.3**

© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149

Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org