

L'EVOLUTION DE LA REGLE : DU POS AU PLU

UNE EVOLUTION DANS LA CONTINUITÉ

UNE ADAPTATION AUX NOUVEAUX CONTEXTES

Ainsi que cela a été rappelé précédemment, l'objectif de l'élaboration du PLU n'était pas de remettre en cause le cadre de développement d'Alfortville tel qu'il avait été défini dans le plan d'occupation des sols (POS) révisé en 1997. Bien au contraire, l'un des principes de l'élaboration du PLU a été de s'appuyer sur les dispositions réglementaires du POS pour les adapter :

- **au nouveau contexte régional** qui a révélé ces dernières années une nouvelle forme d'attractivité de la ville qui est devenue un territoire très convoité par la promotion privée, qui place la commune au sein d'une communauté d'agglomération, dans l'opération d'intérêt national (OIN) de Seine Amont en générant de nouveaux projets et enjeux ;
- **aux nouvelles législations**, notamment la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) qui redéfinissent le contenu des documents d'urbanisme, mais également à l'évolution de documents supra communaux tels que la révision du SDRIF et celle du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ;
- **aux enseignements tirés de dix ans d'application du POS** révisé qui ont permis d'identifier les dysfonctionnements et les qualités de la règle : dispositions à remettre en cause et celles à préserver au regard de leur efficacité par rapport au territoire ou à l'objectif d'urbanisme poursuivi.

LE CADRE GENERAL DE L'ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE

L'évolution réglementaire entre le POS et le PLU repose essentiellement sur une double préoccupation :

- acquérir une meilleure maîtrise de l'évolution de la forme urbaine de la ville, sans pour autant geler le développement de la ville ;
- garantir le maintien de la mixité des fonctions urbaines sur le territoire alfortvillais.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions ont été retenues afin de mieux prendre en compte la gestion de l'eau, la qualité architecturale, la préservation du patrimoine ou encore la gestion des déchets.

➤ La recherche de la maîtrise de la forme urbaine

Les moyens développés dans le PLU pour renforcer la maîtrise de la forme urbaine s'expriment essentiellement dans l'évolution du zonage et des règles morphologiques (implantation, hauteur des constructions) définissant le volume enveloppe dans lequel les constructions doivent s'inscrire. Les principales évolutions à retenir en matière d'encadrement de la forme urbaine sont les suivantes :

- **La préservation des tissus pavillonnaire** par une extension de la zone UE (cf. ci-après) ;
- **Le renforcement de la logique d'axes et de pôles** structurants. Si cette logique existait dans le POS, elle est mieux ciblée dans le PLU aux axes réellement structurants et déclinée différemment selon la nature de l'axe concerné. Cette modulation se concrétise, notamment, par une variation des hauteurs des constructions (cf ; ci-après) ;
- **La prise en compte plus fine des morphologies spécifiques** telle que celle des grands ensembles qu'ils soient anciens ou très récents. La composition urbaine de ces secteurs qui répond à une organisation urbaine de plans masse, en rupture avec la structure traditionnelle de la ville dont le bâti s'aligne le long des rues, nécessite des règles spécifiques permettant leur évolution.

➤ La mixité des fonctions urbaines

Pour assurer le maintien de la mixité des fonctions urbaines, le PLU organise notamment :

- la création d'une zone exclusivement destinée à accueillir des équipements d'intérêt collectif ;
- l'extension et la différenciation des secteurs de nature variée ayant vocation à maintenir et accueillir des activités économiques ;
- une incitation à l'implantation d'activités dans les tissus mixtes par des dispositions favorables (emprise au sol des constructions, stationnement, coefficients d'emprise au sol différenciés aux abords de la RN19) ;
- l'extension et la différenciation par secteurs de la zone naturelle en fonction de la vocation des espaces concernés.

L'EVOLUTION DU ZONAGE

L'ASPECT QUANTITATIF

Dans la définition des zones et leur délimitation, l'évolution entre le POS et le PLU est essentiellement marquée par :

- l'agrégation des zones UA et UG du POS en une seule zone UA décomposée en secteurs en fonction des hauteurs des constructions autorisées ;
- le doublement de la superficie de la zone UE, tissus pavillonnaires, au détriment, essentiellement des zones UA et UG ;
- la création d'une zone UC, destinée à accueillir exclusivement des équipements collectifs et qui a notamment empiété sur la zone UB ;
- la diversification de la zone UF, destinée à accueillir des activités ;
- l'intégration des plans d'aménagement de zone des ZAC dans le zonage commun du PLU.

L'objectif PLU n'est pas de geler les droits à construire dans la ville mais de se doter des outils de maîtrise du renouvellement qui s'opère depuis déjà quelques années.

Parmi ces outils figurent un redécoupage des zonages et un toilettage du règlement. La carte et la règle continue d'offrir des droits à construire dans la ville. Ces droits sont géographiquement définis : autour des axes principaux, des pôles importants et en front de Seine et de la Marne.

| POS | | PLU 2011 | | Evolution en % |
|--|------------------------|-----------|------------------------|----------------|
| Zones | Superficie en hectares | Zones | Superficie en hectares | |
| UA Zone centralité | 78,7 | UA | 76,3 | - 40,3 % |
| UG Zone urbaine mixte | 49,1 | | | |
| UB Zone d'habitat collectif | 56,7 | UB | 52,4 | - 7,6 % |
| UE Zone pavillonnaire | 41,0 | UE | 77,9 | + 90,0 % |
| UF Zone d'activités | 55,7 | UF | 66,7 | + 19,7 % |
| UC Zone d'équipements collectifs | - | UC | 34,9 | - |
| UZ ZAC des bords de Marne | - | UZ | 1,9 | - |
| N Zone naturelle | 45,3 | N | 57,4 | + 26,7 % |
| ZAC/PAZ | 38,23 | | - | - |

L'EVOLUTION DU ZONAGE

EVOLUTION ZONE PAR ZONE

➤ Les zones UA et UG du POS, la zone UA du PLU

Les zones UA et UG du POS ont été fusionnées dans le PLU en une seule zone UA.

La différenciation des zones UA et UG ne répondant ni à des critères morphologiques, ni à des critères de fonctions urbaines, elle n'a pas été retenue dans le PLU qui définit une unique zone correspondant aux tissus mixtes situés au centre ville, autour des pôles de développement et le long des axes structurants.

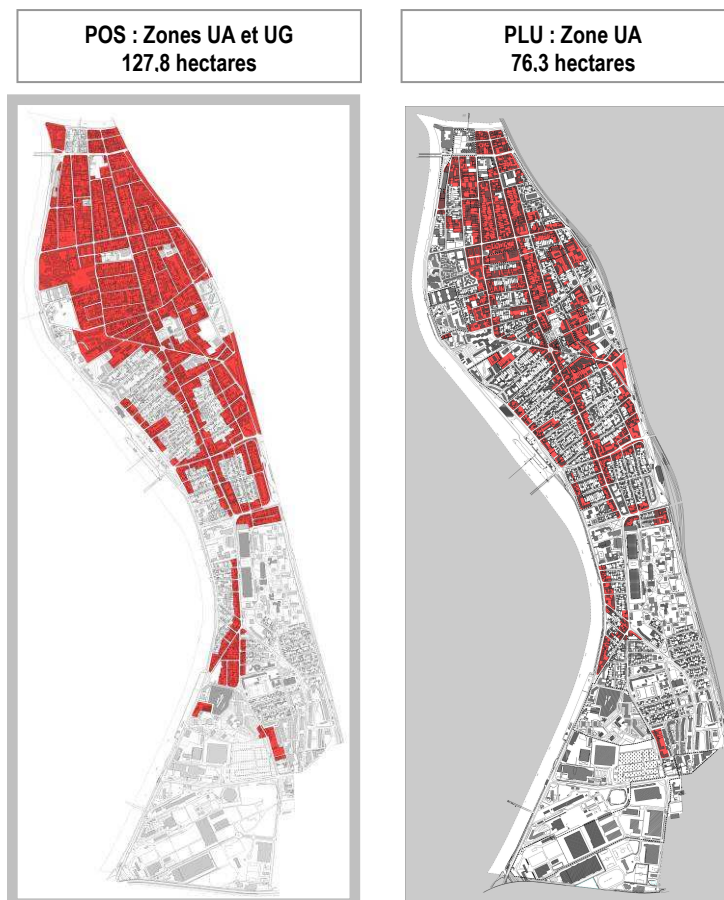
La zone UA a été fortement réduite, essentiellement au bénéfice de la zone UE correspondant au tissu pavillonnaire.

Cette réduction est fondée sur deux constats :

- les zones UA et UG du POS englobaient de nombreux secteurs à dominante pavillonnaire ainsi que l'a révélé l'étude du recensement des quartiers pavillonnaires réalisée au cours du diagnostic du PLU ;
- les zones UA et UG du POS ont accueilli, ces dernières années, la quasi-totalité des opérations de renouvellement urbain réalisées en dehors des périmètres de ZAC.

Or, les alfortvillais, attachés à leur histoire et à leur qualité de ville, ont très mal ressenti la réalisation d'immeubles au sein des secteurs pavillonnaires, sur des voies parfois étroites, sans qu'une réelle logique urbaine accompagne ces mutations.

La zone UA a été redessinée dans des contours qui renforcent l'armature urbaine souhaitée pour la ville.



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ La zone UB : les grands ensembles

La zone UB est modifiée dans ses contours pour mieux prendre en compte la réalité des morphologies urbaines et intégrer les nouvelles opérations d'ensemble.

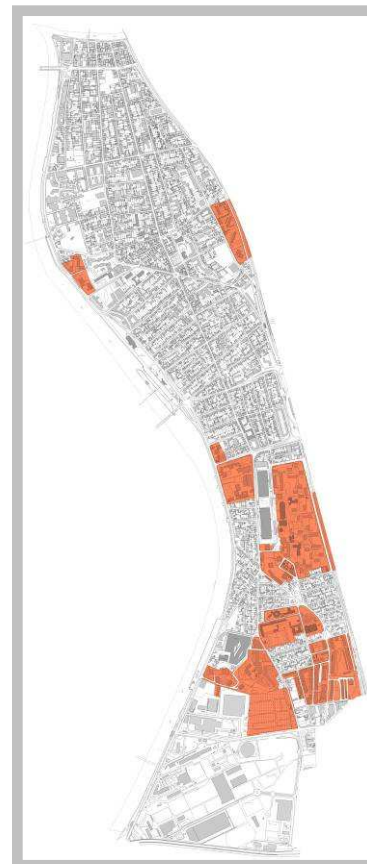
La zone UB a été réduite par la soustraction des emprises d'équipements collectifs tels que le cimetière, le stade Toulon, les groupes scolaires qui sont désormais classées :

- soit dans la nouvelle zone UC du PLU, correspondant aux emprises des équipements d'intérêt collectif, comme par exemple l'emprise du pôle culturel ;
- soit en zone naturelle pour les équipements dont l'emprise conserve une dominante végétale, comme le stade Toulon.

En revanche, la zone UB a été élargie, au nord de la ville, pour intégrer des opérations d'ensemble récentes, aujourd'hui achevées, qui correspondent dans leur organisation urbaine aux secteurs des grands ensembles, tels que :

- l'opération Apollonia (en partie) ;
- la ZAC des Pontons (en partie) ;
- la ZAC Blanqui – Hugo ;
- la ZAC Tony-Garnier.

POS : Zone UB
56.7 hectares



PLU : Zone UB
52.3 hectares



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ La zone UE : les tissus pavillonnaires

L'étude de recensement des secteurs pavillonnaires sur le territoire d'Alfortville, menée dans le cadre de l'élaboration du diagnostic du PLU, a révélé que de nombreux secteurs, notamment au nord de la ville, ayant une morphologie pavillonnaire n'étaient pas classés en zone UE dans le POS.

Dans la mesure où ils concernent des entités relativement importantes, ils ont été réintégrés dans la zone UE. Il s'agit principalement des secteurs localisés au nord de la rue Victor Hugo, qui étaient classés au POS, dans leur majorité, en zone UA.

Pour les secteurs situés au sud de la rue Victor Hugo, ils étaient en grande partie classés au POS en zone UE. Toutefois, l'étude de recensement des tissus pavillonnaires a eu pour effet de redessiner leurs contours, pour, en général, étendre leur superficie afin de prendre en compte leur délimitation de façon plus précise.

Ont été également intégrés à la zone UE des secteurs pavillonnaires réalisés, récemment, dans le cadre d'opérations d'ensemble. Tel est le cas des maisons édifiées dans l'opération Apollonia, dans la ZAC des Pontons ou encore dans la ZAC Choisy-Goujons.

En revanche, les entités pavillonnaires se situant le long des axes structurants ou des quais de Seine, demeurent ou sont désormais classés en zone UA.

A l'issue de cette nouvelle approche des secteurs pavillonnaires d'Alfortville et de la volonté partagée de les préserver, la superficie de la zone UE est doublée dans le PLU.



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ La zone UF : les activités économiques

La zone UF, qui a comme vocation exclusive de maintenir et accueillir des activités économiques, a été étendue malgré le retrait des sites sur lesquels ont été implantés le pôle culturel d'une part et le parc des sports d'autre part, qui sont désormais classés dans la nouvelle zone UC pour le pôle culturel et en zone naturelle pour le parc des sports.

Cette extension est due à trois facteurs :

- l'intégration de la ZAC Val de Seine ;
- le classement en zone UF de sites, disséminés dans la ville, sur lesquels des activités sont implantées et qu'ils convient de préserver pour l'accueil de nouvelles activités ou le maintien des activités existantes. Il s'agit notamment d'Activille, du parc Volta, Chinagora ;
- l'inscription de secteurs destinés à accueillir des activités, comme le site le long des quais rue de Seine.

Les autres sites classés en UF au POS n'évoluent pas, comme celui des Jardins d'Alfortville.

POS : Zone UF
55.7 hectares



PLU : Zone UF
66.7 hectares



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ La zone UC : les équipements d'intérêt collectif

La zone UC, est une zone qui a été créée dans le PLU et qui n'existait pas dans le POS.

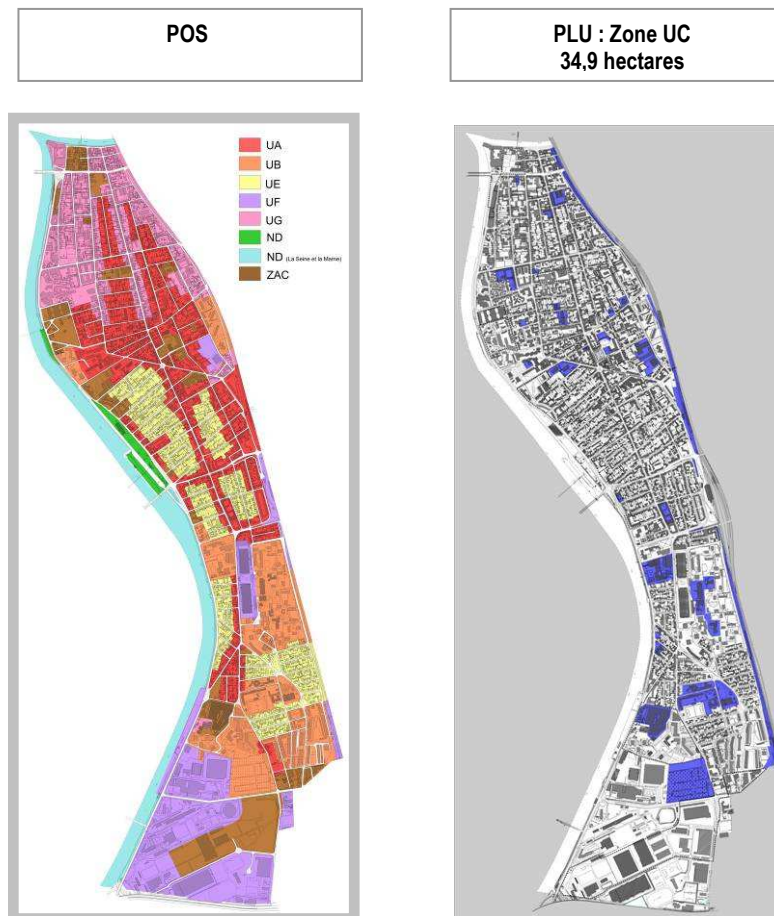
Cette zone regroupe les emprises importantes des équipements d'intérêt collectif réparties dans la ville. Les équipements d'emprise plus faible sont, quant à eux, intégrés dans la zone urbaine dans laquelle ils se situent.

Dans le POS, ces grandes emprises d'équipement étaient confondues dans les zones urbaines. Or les équipements, compte tenu de leur morphologie et de leur fonctionnement spécifique, nécessitent des règles particulières pour permettre leur évolution.

La zone UC a été essentiellement créée :

- au sud de la ville sur des secteurs classés au POS en zone UB. Il s'agit notamment des emprises :
 - du cimetière ;
 - du CES Paul Langevin, de l'école Montaigne et du palais des sports ;
 - du groupe scolaire Lapierre ;
 - du CES Léon Blum.
- au nord de la ville sur des secteurs classés au POS en zones UA ou UG. Il s'agit notamment des emprises :
 - du groupe scolaire Victor Hugo ;
 - du groupe scolaire Octobre ;
 - du groupe scolaire Barbusse.

Par ailleurs, les emprises des gares et des voies ferrées ont également été classées en zone UC.



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ Le passage des PAZ au PLU et la zone UZ

Avant la loi solidarité et renouvellement urbains (loi SRU), les territoires couverts par une zone d'aménagement concerté (ZAC) étaient régis par un document d'urbanisme particulier : le plan d'aménagement de zone (PAZ).

Ainsi, sur le plan de zonage du POS, les secteurs couverts par des ZAC n'étaient pas zonés et il convenait de se reporter aux PAZ pour connaître la règle d'urbanisme applicable sur ces territoires.

La loi SRU, dans la perspective de simplifier la lecture de la règle d'urbanisme, a supprimé les PAZ et a soumis au droit commun les territoires couverts par des ZAC. Désormais, ce sont donc les règles du PLU qui régissent les secteurs compris dans des ZAC.

Les ZAC d'Alfortville étant toutes pratiquement réalisées, leur territoire a été intégré dans les différentes zones du PLU en fonction de la morphologie du bâti ou de leur affectation dominante.

La lecture des cartes ci-contre, montre que les programmes des ZAC ont engendré une urbanisation diversifiée tant dans son contenu que dans sa forme. En effet, leur territoire est concerné par toutes les zones du PLU :

- la ZAC val de Seine, la ZAC Catel et Farcy : zone UF ;
- la ZAC Ordex : zones UF et UA ;
- la ZAC Choisy-Goujon : zones UC, UA et UE ;
- la ZAC multisites et la ZAC de la Mairie : zones UA et N ;
- la ZAC du Marché : zone UA ;
- la ZAC Blanqui : zones UA, UB et N ;
- la ZAC des pontons : zones UB et UE ;
- la ZAC Chanteraine : zone UB et UC.*

Seule la ZAC Bords de Marne fait l'objet d'une zone spécifique UZ, dans la mesure où elle est en cours de réalisation et qu'elle répond à une logique de plan masse qu'il convient de mettre en œuvre. C'est pourquoi cette zone fait l'objet d'un plan de zonage spécifique et détaillé (plan n°3.3).

* Modification approuvée le 9/07/09



L'EVOLUTION DU ZONAGE

➤ La zone N : la zone naturelle

Dans le POS, la zone N concernait, outre les espaces couverts par la Seine et la Marne, le site des éclusiers ainsi que l'espace autour de la piscine et du futur centre aquatique.

Dans le PLU, la zone N a été étendue à des sites dont la dominante naturelle marque l'espace urbain dans la ville.

Il s'agit en premier lieu des vastes emprises des terrains de sports : le parc des sports et le stade Toulon.

La zone concerne également les parcs et jardins disséminés dans la ville, qu'il convient pour certains de mettre en valeur ou d'aménager.

POS : Zone N
45.3 hectares



PLU : Zone N
57.4 hectares



L'EVOLUTION DES PRINCIPES REGLEMENTAIRES

➤ La réduction des hauteurs sur la ville

La mise en œuvre des règles de hauteur des constructions définies par le POS a révélé, notamment dans les zones UA et UG, que les constructions nouvelles avaient une volumétrie trop imposante par rapport à l'environnement dans lequel elles s'inséraient.

Les riverains, les alfortvillais ont réagi face à cette évolution rapide de la volumétrie de la ville.

La combinaison de quatre dispositions du POS est à l'origine de ce constat :

- le classement des secteurs pavillonnaires dans les zones UG et UA, ainsi que cela a été rappelé précédemment, qui a permis l'édification d'immeubles dans des sites peu propices à leur implantation ;
- les règles de hauteur en zone UA et UG qui autorisaient, dans de nombreux secteurs du nord de la ville (cf. carte ci-contre), l'édification de constructions en rez de chaussée surmonté de 4 ou 5 étages (R+4, R+5) qui sont hors d'échelle dans des voies peu larges ou les secteurs pavillonnaires ;
- la hauteur des constructions était cependant limitée par l'application d'un gabarit sur voie qui ne permettait pas de réaliser des constructions dont la hauteur de façade aurait été supérieure à la largeur de l'emprise de la voie sur laquelle elles étaient implantées. Toutefois, le POS prévoyait une exonération de cette disposition dans de nombreuses voies, pour certaines étroites (rue Louis Blanc, rue Raymond Jaclard, rue Jules Cumelier, rue Véron dans sa partie sud...);
- l'application de règles particulières pour les terrains situés à l'angle de deux voies qui autorisaient, sous certaines conditions, des hauteurs et des emprises au sol des constructions plus importantes que dans le reste de la zone.

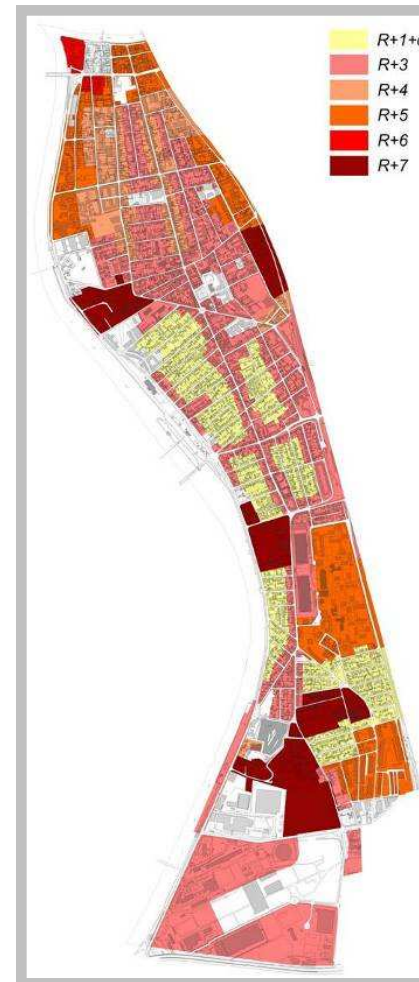
Face à ce constat, les règles de hauteur des constructions ont été réétudiées et recalibrées à trois échelles : celle de la ville, celle des quartiers et à l'échelle des voies :

- par une délimitation plus fine des limites entre la zone UA et la zone UE ;
- par une graduation des hauteurs des constructions, en zone UA, en fonction du statut des voies. Cette modulation des hauteurs s'échelonne, selon les différents secteurs de la zone UA, en équivalent de nombre de niveaux, entre R+2+combles et R+3+combles, pour l'essentiel de la zone, les hauteurs à R+5 et R+6 étant localisées aux abords de la RN19 ;
- par le rétablissement du gabarit sur voie dans l'ensemble de la zone UA ;
- par le maintien d'une hauteur représentant R+1+combles pour la zone UE ;
- par une limite de hauteur des constructions à R+6 dans la zone UBa et UBb et R+8 dans le secteur UBc* ;
- par des hauteurs à R+7, uniquement dans la zone UZ, ZAC des bords de Marne.

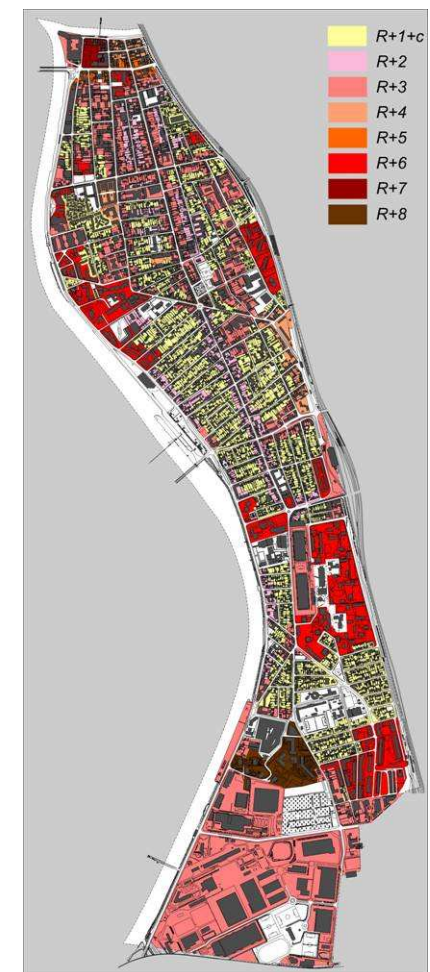
Les hauteurs les plus importantes dans le PLU se localisent dans les secteurs de centralité et sur les pôles de développement (abords de la RN19, abords de la gare RER).

* Modification approuvée le 9/07/09

Hauteurs des constructions autorisées par le POS



Hauteurs des constructions autorisées par le PLU



➤ Evolution de la règle et ses incidences

La ville a connu ces dernières années un rythme de construction soutenu avec la réalisation de près de 5000 logements entre 1990 et 2007, dont 2300 entre 2000 et 2005.

Ce développement a engendré un dynamisme démographique conséquent, la population passant de 36 232 habitants en 1999 à 42 900 en 2005 (source Insee, cf. rapport de présentation partie 1, page 15).

Ce développement est l'un des plus forts constatés en région Ile de France entre 1999 et 2005, Alfortville se plaçant au deuxième rang, avec un taux dévolution annuel moyen de 2,8%, après Issy les Moulineaux qui affiche un taux de 3%.

Cet apport de population nouvelle, qui constitue une richesse pour la ville et prouve son attractivité, a nécessité le développement des capacités d'accueil des équipements publics, notamment scolaires (cf. rapport de présentation partie 1, page 26).

Toutefois, pour maintenir un cadre de vie attractif pour les alfortvillais, tant par une morphologie urbaine harmonieuse que l'agrément des espaces publics et les capacités d'accueil des équipements, le territoire d'Alfortville, aujourd'hui entièrement urbanisé, ne peut accueillir qu'une population limitée. Le seuil de 45 000 habitants constitue un seuil maximal à l'horizon 2015.

La fixation de ce seuil suppose, après l'effort de construction engagé ces dernières années par Alfortville, que le rythme de production de logements soit moins élevé.

L'effort de la commune en matière de logements sera, dans les prochaines années, largement consacré au renouvellement urbain, notamment dans le cadre de la convention ANRU et dans la résorption de l'habitat insalubre. Ces opérations n'auront pas pour effet d'augmenter le parc de logements.

En revanche, le tissu diffus d'Alfortville offre des potentialités pour réaliser des opérations de construction, ainsi que le montre d'une part les opérations réalisées ces dernières années, d'autre part les programmations pour les années à venir (cf. rapport de présentation partie 1, page 19).

Dans le PLU ces potentialités sont valorisées, par rapport au POS, par une meilleure organisation spatiale et morphologique.

Ainsi, le PLU prévoit la préservation des quartiers pavillonnaires, tout en organisant des espaces de densité :

- au nord de la ville, aux abords de la RN19,
- le long des axes structurants : rue Paul Vaillant Couturier, rue Véron, rue de Seine, rue Charles de Gaulle,...
- à proximité de la gare de Maisons-Alfort/Alfortville ;
- le long du front de Seine.

Ainsi, dans le PLU, l'espace urbanisé de la ville se décompose schématiquement de la façon suivante :

- Un quart en zone de densité, zone UA ;
- Un quart en zone de grands ensembles ;
- Un quart en zone pavillonnaire ;
- Un quart en zones spécialisées dédiées aux activités économiques et aux équipements publics.

La réduction des hauteurs sur l'ensemble de la ville, est une des orientations qui a présidé à la révision du PLU (cf. page précédente). Les nouvelles dispositions gérant les hauteurs maximales des constructions, introduites dans le PLU, ont été appliquées depuis la prescription du PLU (mars 2005), par anticipation, par les constructeurs. L'application de cette disposition n'a pas eu pour effet de réduire de façon substantielle les programmes de logements (cf. partie 1 du rapport de présentation, page 17).

Les potentiels de construction sur la ville issus de l'application des dispositions du PLU demeurent importants, toutefois les opérations seront de plus en plus difficiles à mettre en oeuvre, sachant qu'elles devront être réalisées sur des espaces urbains déjà constitués.

Le rythme de construction entre 2005 et 2010 (opérations récentes et programmées – cf. partie 1 du rapport de présentation p19), tend à s'établir autour de 200 logements par an.