PLU : une longue liste de contraintes

L'élaboration du plan local d'urbanisme arrive à son terme. Avant son arrêt par le conseil municipal, le maire revient sur les contours d'un exercice imposé, loin de la figure libre

En matière d'urbanisme, « je ne fais pas ce que je veux ». « Compte tenu de toutes les contraintes, il n'y a pas plus de 50 hectares disponibles sur le territoire de la commune (13 200 ha) pour construire. » Ces phrases ont été prononcées par le maire Jean-Pierre Giran à plusieurs reprises et en diverses occasions ces derniers mois.
Alors que l'élaboration du futur plan local d'urbanisme de la commune arrive à son terme et que vont débuter les ultimes étapes qui doivent conduire à son approbation (lire par ailleurs), nous avons choisi de revenir sur la liste des contraintes qui s'imposent à la commune en donnant la parole au premier magistrat.

L'infographie ci-contre cartographie l'ensemble des contraintes agricoles, paysagères, de biodiversité ou liées à un risque (inondation ou submersion) qui s'imposent sur le territoire hyérois.
Elle laisse apparaître, en blanc, des zones « sans contraintes » mais déjà largement urbanisées et des espaces disponibles aux Rougières, à la Crestade ou à Costebelle, en partie soumis aux règles de la ZPPAUP (voir ci-dessous).

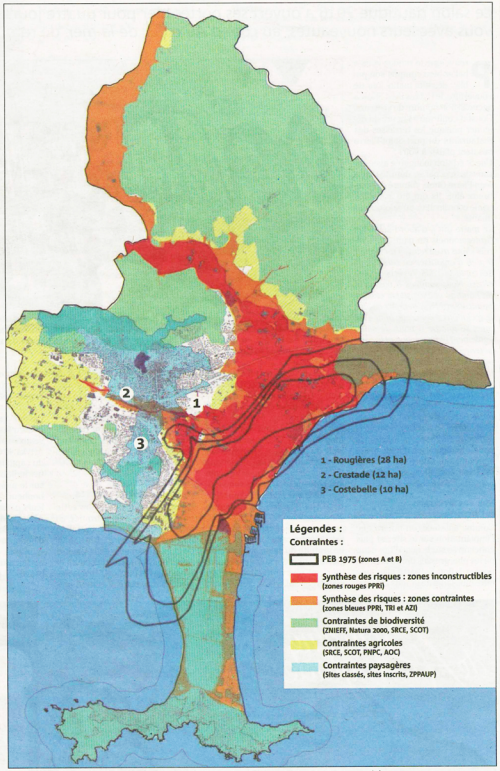
Des contraintes « physiques, objectives »

- Sur un total de 13 200 hectares, la commune compte 4 000 hectares d'espaces forestiers.
- Les espaces agricoles concernent un peu moins de 4 000 hectares.
- Les ZPPAUP sont des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Elles seront bientôt remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Visant à encadrer un développement harmonieux des sites présentant un intérêt patrimonial, chaque ZPPAUP dispose d'un règlement comportant des prescriptions particulières qui encadrent tous travaux compris dans le périmètre de la zone de protection, soumis à autorisation spéciale.
- La présence de l'aéroport impose la rédaction d'un plan d'exposition au bruit (PEB) et définit un périmètre à l'intérieur duquel les terrains sont inconstructibles. La carte reproduit le PEB de 1975. Le PEB actuel fait l'objet d'un recours.
- Le risque d'inondation impose la rédaction d'un plan de prévention des risques inondations (PPRI), actuellement en cours. « *Tout laisse à penser qu'il sera plus strict et plus large que le périmètre actuel* », précise le maire.
- Une étude récente sur le risque de submersion oblige à prendre en compte ce qui pourrait se passer dans 10, 20 ou 30 ans.

Des contraintes administratives

À la liste de ces contraintes « *physiques et objectives* », qu'il dit comprendre, Jean-Pierre Giran ajoute les injonctions administratives sur lesquelles il se montre plus critique.
- La loi Littoral s'applique sur l'ensemble du territoire communal. « *Y compris les endroits les plus reculés comme les Borrels* », précise le maire.
- S'agissant du plan local de l'habitat (PLH) et de la loi ALUR dont il juge les précisions « *peut-être nécessaires mais exorbitantes* », ils imposent d'atteindre 25 % de logements sociaux avant la fin du PLU, soit « *3 500 nouveaux logements sociaux à produire en ne faisant que du logement social, ou un total de 12 000 logements avec 30 % de logements sociaux !* »

C. M.
cmartinat@varmatin.com



PEB : plan d'exposition au bruit.
PPRI : plan de prévention des risques inondations.
TRI : territoire à risque important.
AZI : atlas des zones inondables.
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique.
SRCE : schéma régional de cohérence écologique.
SCOT : schéma de cohérence territorial.
PNPC : parc national de Port-Cros.
AOC : appellation d'origine contrôlée.
ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

La phrase

« Le plan local d'urbanisme, normalement, c'est la vision municipale du territoire communal pour les vingt ans à venir. Sauf que ce n'est pas une figure libre mais une figure imposée, avec une marge de manœuvre, de choix, extrêmement limitée. En fait, une fois qu'on a répondu à toutes les injonctions, je ne sais plus bien où se situe cette marge… »
Jean-Pierre Giran, maire.

de contraintes

De l'esprit à la lettre : les contours du futur document

Le PLU d'Hyères sera l'un des derniers PLU communaux. La compétence urbanisme reviendra en effet à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée en 2017. « *D'où l'importance de lui donner une couleur locale* », insistent le maire et son adjoint à l'urbanisme, François Carrassan.
Au-delà de cet enjeu, « *tous les projets d'aménagement, les gros comme les petits, les ZAC, les permis de construire dépendent du PLU* », rappellent-ils.
Compte tenu des contraintes évoquées ci-contre, le maire détaille ce qu'a voulu – et ce qu'a pu – en faire sa municipalité.

La philosophie générale

Jean-Pierre Giran résume la philosophie générale du projet en une question : « *Malgré toutes les évolutions, malgré le tourisme, la population, la circulation, etc., comment conserver des lieux naturels privilégiés et les partager dans les meilleures conditions ?* »
« *La philosophie générale du PLU,* remarque-t-il, *c'est celle de l'opération grand site. Si elle n'existait pas, il faudrait l'inventer.* »

Les changements par rapport à la version précédente

Le maire affirme qu'il s'est inspiré très largement du PLU de la précédente municipalité, annulé pour vice de procédure en 2012.
« *Sauf que, depuis, deux événements ont changé la donne* », précise-t-il. Il évoque la « Grenelle1 » des PLU, soumis à des contraintes environnementales accrues, et la loi ALUR (et Duflot) qui augmente les contraintes en matière de logement sociaux.
« *Cela nous a obligés à des modifications,* justifie-t-il. *Ceux qui pensent qu'on pouvait reprendre tel quel le précédent PLU se trompent.* »

La vision municipale du PLU

« *Même si la ville évolue, rester à environ 60 000 habitants paraît raisonnable* », indique Jean-Pierre Giran. Il énonce « *trois engagements forts* ».

- Conserver le cadre de vie tout en offrant du travail à ceux qui veulent vivre à Hyères. « *Pour créer de l'activité, il faut étendre la zone Saint-Martin de 8 à 10 hectares, sans amputer sur les zones agricoles* », soutient-il.
Il mise aussi sur la création du pôle santé (qui regroupera notamment le futur lycée du Golf Hôtel, un gros centre de radiologie, etc.) et d'un centre d'affaires sur la zone du Roubaud, dédié « *aux entreprises d'excellence, de technologie, du secteur tertiaire, avec très peu de commerces et pas de grandes surfaces* ».
- Le deuxième engagement porte sur le développement d'un potentiel touristique complémentaire sur la commune. « *On est déjà très bien équipé en campings, en résidences hôtelières, mais il manque des hôtels haut de gamme et des plages privées pour compléter la gamme.* »
- Le dernier engagement concerne Costebelle, « *un poumon vert* » que la municipalité souhaite préserver.

Compte tenu des contraintes évoquées, comment remplir les obligations du PLU ?

« *Si on tient compte de toutes les contraintes, il nous reste un peu de moins de 50 hectares réellement disponibles,* indique le maire. *Pour bouger, il faut éventuellement accepter de ne pas satisfaire toutes ces contraintes puisqu'on nous interdit le matin ce qu'on nous impose l'après-midi !* »
La deuxième possibilité, indique-t-il, « *c'est le renouvellement urbain : on rase et on reconstruit. Mais c'est impossible dans les deux tiers de la commune. On ne va pas raser des constructions récentes, ni la vieille ville historique !* »
Jean-Pierre Giran estime le potentiel de renouvellement urbain dans une fourchette comprise entre 500 et 1 000 logements sociaux supplémentaires.
Pour atteindre les objectifs fixés par l'État, « *on est bien obligés d'ouvrir à l'urbanisation des zones qui font débat* », conclut-il.

Les marges de manœuvre

« *Les marges de manœuvre sont là où sont les 50 hectares disponibles, essentiellement à la Crestade, à Costebelle et aux Rougières. On ne touche pas aux zones naturelles, très peu à la ZPPAUP sauf pour des opérations ponctuelles de renouvellement urbain. On cible essentiellement des friches agricoles, bâtiments abandonnés et zones non cultivées.* » Elles sont situées quartier Aulène (près de l'hôpital), à la Font des Horts, à la Bayorre ou boulevard Jean-Moulin, et « *toujours en continuité d'urbanisation.* »
À Costebelle, « *on réduit à 10 hectares le potentiel, pour conserver le poumon vert* ».

À propos des critiques

Des critiques ont d'ores et déjà été évoquées, notamment lors de réunions récentes de comités d'intérêt locaux (CIL).
Sur le fait, de prévoir moins de logements sociaux aux Rougières qu'à Costebelle, le maire répond que l'idée, « *c'est de conserver le paysage de ce quartier, une vision un peu naturelle. Évidemment qu'on ne peut pas faire la même chose dans tous les quartiers.* »
Sur le fait d'urbaniser les Rougières : « *Si on ne fait rien aux Rougières, où alors ? C'est en zone NA (à urbaniser) depuis 40 ans. Il n'y a aucun changement, sauf que désormais nous sommes sous contrainte de réalisations.* »

Parmi les projets : un golf…

« *On a maintenu la possibilité de faire un golf à Sainte-Eulalie,* confirme le premier magistrat, *mais on a bloqué à 20 000 m² les possibilités d'urbanisation, contre 45 000 m² auparavant. Et ces 20 000 m² comprennent pour moitié le hameau déjà existant. L'espace golfique est limité à 50 hectares et exclut les espaces cultivés.* »
« *Il n'y a pas de projet actuellement,* précise encore Jean-Pierre Giran, *mais j'y suis favorable. J'ai l'expérience d'un golf, celui de Frégate, qui a sauvé une activité agricole.* »

… Et la « mise en valeur » de la zone du Palyvestre

« *La commune va acheter des terrains pour mettre en valeur ce secteur. On veut se donner la possibilité de reculer les activités vers l'intérieur de la zone pour avoir une promenade le long de la route des Marais, et jusqu'au marais de Redon. Il faut donner à cet endroit magique un rôle à la fois ludique et environnemental. C'est actuellement un site incroyablement chaotique. Il faut que les activités soient maintenues, mais il faut aussi qu'elles soient organisées et réglementées, ce qui n'a jamais été fait.* »

Faire ou ne pas faire

Ce focus sur la zone du Palyvestre fait dire au premier magistrat et à son adjoint à l'urbanisme qu'il y a deux façons de faire un PLU.
« *On peut faire l'autruche. Il y a des problèmes mais on n'en parle pas : les constructions au Levant, les campings sans autorisations… Ou alors on essaie de profiter de l'occasion pour trouver des solutions.* »

Les principes retenus

- Une densité « *plus faible en périphérie, plus dense à l'intérieur de la commune* ».
- Toutes les opérations immobilières de plus de 10 logements doivent comporter au moins 30 % de logements sociaux.
- La zone NB passe en zone U (à urbaniser) « *mais on trouvera une réglementation pour ne pas augmenter la densité* ».
Rappelons que la notion de COS (coefficient d'occupation des sols) disparaît. On raisonne désormais en terme d'emprise au sol.
« *Aux Rougières, on prévoit une emprise au sol de 30 %* », cite le maire pour exemple. « *En jouant sur l'emprise et la hauteur des constructions, on peut arriver au même résultat qu'avec un COS* », souligne François Carrassan.
- La surface minimum d'un terrain pour construire est supprimée, mais la ville compte aussi maîtriser cet aspect en fixant des emprises maximum.
- La zone agricole augmente de 30 hectares, les zones naturelles sont inchangées.

Le point sur le déroulement de la procédure : enquête publique à la fin de l'été

L'élaboration du plan local d'urbanisme a été lancée en juin 2014, avec l'aide du cabinet d'études Citadia, après l'annulation du précédent PLU par le tribunal administratif.
Durant l'instruction, la concertation s'est appuyée sur des réunions avec les CIL et des réunions publiques, et sur un cahier de requêtes ouvert en mairie. Lors du prochain conseil municipal, le 15 avril, ce PLU sera arrêté, avec l'ensemble des documents graphiques et réglementaires qui seront soumis à enquête publique.
Ces documents seront ensuite transmis pour avis aux différents services de l'État et aux personnes publiques associées.
L'enquête publique suivra, à la fin de l'été, pendant un mois. Le commissaire enquêteur aura ensuite un mois pour rendre son avis avant un nouveau vote du conseil municipal, qui aura à approuver ce PLU « *avant la fin de l'année* ».
Le document d'urbanisme deviendra alors immédiatement opposable, le délai de deux mois pour purger les recours des tiers n'étant pas suspensif.