

PLANIFICATION URBAINE

XAVIER DESJARDINS

PLANIFICATION URBAINE

LA VILLE EN DEVENIR

LE SIÈCLE URBAIN

ARMAND COLIN

Illustration de couverture : Centre commercial Two Rivers à Nairobi,
Kenya © Samuel Phillips/Unsplash.

Graphisme de couverture : Élisabeth Hébert

Cartographie : Carl Voyer

Mise en pages : PCA

© Armand Colin, 2020
Armand Colin est une marque de Dunod Éditeur
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-62467-5

INTRODUCTION

La planification urbaine en France se porte bien si l'on en juge par son importance dans la vie quotidienne de nombreux Français. Le nombre de documents de planification territoriale en vigueur en France n'a jamais été aussi élevé. Les près de 500 000 élus municipaux en entendent nécessairement parler au cours de leur mandat. Plus de 15 000 communes françaises sont dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) qui, en 2017, était en révision pour près de 7 000 d'entre elles. 6 000 communes sont en train d'élaborer leur premier plan local d'urbanisme, tandis que les villages ont souvent des documents d'urbanisme plus souples, appelés cartes communales. En 2019, selon les données du ministère de la Cohésion des territoires, 329 schémas de cohérence territoriale (SCoT), documents intercommunaux qui encadrent les plans locaux d'urbanisme, ont été approuvés et 470 périmètres ont été définis pour leur élaboration (ce qui signifie que nombre de périmètres établis n'ont pas encore élaboré de documents). Ces périmètres comprennent 95 % de la population nationale et 85 % des communes. Les régions elles-mêmes se sont lancées dans leurs propres schémas régionaux d'aménagement. Beaucoup de Français sont confrontés à ces documents à différentes étapes de leur vie. Certes, ils ne les consultent pas frénétiquement, mais ils s'informent de leur contenu à des moments importants, pour construire une maison, évaluer la valeur d'un terrain dont ils héritent ou quand un projet de construction vient troubler la quiétude de leur voisinage. De nombreuses associations veillent à leur élaboration pour, selon les cas, dénoncer ou promouvoir un projet d'infrastructure, s'inquiéter du nombre insuffisant de logements pour les plus démunis ou encore préserver le patrimoine.

Cette planification urbaine est pourtant très souvent critiquée. Dans les revues professionnelles, l'accent est davantage mis sur ses faiblesses que sur ses qualités. La revue *Urbanisme*, l'une des principales revues de débat de ce secteur, publie régulièrement des numéros à son sujet. Ainsi, en 2017, elle titrait : « La planification à bout de souffle ? » En 2003, elle proposait un numéro intitulé « Planification(s) » dans lequel Francis Beaucire notait déjà, pour le déplorer, que celle-ci était jugée par beaucoup comme « ringarde ». En effet, bien souvent, de

manière caricaturale, la planification est associée à un urbanisme autoritaire, technocratique, oublieux des aspirations des habitants et producteur d'une ville « zonée » en grands secteurs spécialisés pour l'habitat, les activités économiques ou, encore, les loisirs.

Parmi les multiples critiques adressées à la planification urbaine, l'une est plus forte que les autres : l'insignifiance. « Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs » : tel était le sous-titre choisi par l'urbaniste François Ascher pour son ouvrage *La société hypermoderne* en 2005¹. Les urbanistes de plan n'étaient-ils pas également visés par cette mise en garde de l'auteur ? Bien sûr, parce que ce titre vise à critiquer, de manière humoristique, la prétention des modernes de guider le devenir de la société par la science et la connaissance. En effet, que valent les plans face à la transformation du monde ? Que peuvent bien faire les maires des grandes villes touristiques pour conforter leur fonction résidentielle quand Airbnb ou d'autres plateformes numériques peuvent soustraire brutalement un très grand nombre de logements du marché immobilier ? Que peut un document d'urbanisme lorsque le rythme du marché immobilier est d'abord guidé par la dynamique économique générale, notamment celle des taux d'intérêt ? Comment organiser la ville par la réglementation de l'usage des sols quand les réseaux de transport ou de communication influent si manifestement sur nos vies et leur inscription territoriale ? Bref, est-il possible d'imaginer une maîtrise collective du devenir de la ville ?

Dans le même temps, un nouvel âge de la planification semble se dessiner depuis une décennie. Ce renouveau ne vient pas seulement du monde de l'urbanisme. Il provient aussi de la prise en considération de grands enjeux environnementaux et sanitaires, qui appellent la prise en compte du temps long et une coordination de l'action collective. Comment adapter nos sociétés pour atténuer le changement climatique ? Des accords internationaux fixent des objectifs chiffrés à 2050, voire au-delà. Ils se déclinent ensuite par pays, puis par régions et villes.

De manière inédite à l'échelle mondiale, une action collective se dessine avec un horizon défini, même si nous savons la fragilité et les ambiguïtés de ces accords. Face à l'épidémie de la Covid-19, Emmanuel Macron en appelle le 13 avril dans son adresse aux

1. ASCHER F., 2005, *La société hypermoderne. Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube. Son sous-titre est inspiré par cette phrase de Jean Cocteau « Ces mystères nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs ».

Français à « une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier¹ ». Le mot de planification fait ainsi un retour remarqué.

Depuis leur origine, les régimes démocratiques se sont construits avec une préférence pour le présent, en raison du rythme des élections, mais aussi et surtout en raison de l'ampleur des besoins immédiats non satisfaits [ROSANVALLON, 2010]. Comment organiser le développement des sociétés urbaines sans être prisonniers des urgences de l'immédiateté ? Comment agencer nos espaces de vie pour mieux préserver les ressources et contribuer à la justice sociale ? Comment construire démocratiquement les accords nécessaires et les rendre pérennes ? Comment construire une vision partagée du futur alors que les incertitudes scientifiques, sociales, technologiques ou encore géopolitiques sont si nombreuses ? C'est à ces réflexions que le présent ouvrage veut ouvrir, en s'intéressant à la planification urbaine.

La ville ne se pilote pas seulement avec un plan. Nous en sommes convaincus. Mais nous sommes également convaincus que la planification urbaine est l'un des instruments mis à disposition des citoyens pour mieux maîtriser le devenir des villes.

Éclairer, critiquer, proposer

Dans cet ouvrage, nous ne souhaitons pas « défendre » la planification urbaine. D'une certaine manière, elle n'en a pas besoin : nous le verrons, les forces économiques, politiques et sociales qui la font perdurer depuis près d'un siècle sont massives et lui assurent, si ce n'est un heureux destin, du moins une certaine permanence.

Cet ouvrage vise d'abord à *éclairer* sur la nature de cette pratique et à présenter un point de vue *critique* sur les principaux débats sur les usages de la planification. Aucun ouvrage universitaire n'a encore été réalisé autour de cette seule question, même si elle est bien sûr abordée dans de nombreux livres qui traitent des politiques urbaines ou de l'urbanisme. Les ouvrages « pratiques » sur la planification urbaine à destination des élus, des professionnels et acteurs divers de la ville passent souvent extrêmement rapidement sur les enjeux politiques, sociaux ou encore environnementaux de la planification.

Ce que nous souhaitons ici, c'est tenir deux objectifs : présenter concrètement les outils de la planification urbaine et assurer leur mise

1. MACRON E., 2020, « Adresse aux Français du 13 avril 2020 ».

en perspective théorique et scientifique, afin de discuter de leur capacité à organiser le devenir des villes. Cet ouvrage veut également *proposer*. Il ne s'agit pas d'une froide synthèse, mais de l'expression d'un point de vue sur les questions théoriques jugées pertinentes ou non, sur les méthodes à retenir ou, au contraire, celles à écarter. Disons-le tout net : la planification territoriale telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne nous satisfait pas. Cet ouvrage en fait état et pose des pistes, dont nous souhaitons justement qu'elles fassent débat.

Sa rédaction est le fruit de diverses expériences. Tout d'abord, comme tout ouvrage de synthèse, il doit beaucoup et peut-être surtout aux collègues dont les travaux sont cités ! Le tour d'horizon proposé est centré sur la France. Toutefois, il nous a semblé utile de donner à voir des expériences étrangères, afin de mieux comprendre la nature de l'exercice de plan. Au-delà des auteurs cités, les réflexions ici rassemblées se nourrissent de nombreux échanges lors de colloques, de journées ou de débats tenus avec des praticiens et des universitaires. Il se base également sur une triple expérience d'enseignement, de recherche et de pratique¹.

Qu'est-ce que la planification urbaine ?

Définissons sans attendre la planification urbaine. En effet, beaucoup de malentendus naissent d'une mauvaise interprétation de termes aux usages changeants. Dans le champ de l'urbanisme, les mots « stratégie », « plan » ou « projet » sont utilisés de manières très diverses. Nous proposons de définir la planification urbaine par la combinaison de trois dimensions : c'est une institution du marché foncier, un instrument de prospective pour construire une vision territoriale et, enfin, un instrument de coordination de l'action collective.

1. L'enseignement est réalisé dans des licences et masters, à Paris 1-Panthéon-Sorbonne d'abord, puis depuis 2015 à Sorbonne Université. Cet enseignement est complété par de nombreuses interventions dans des formations continues. Les recherches (aujourd'hui au sein de l'équipe *Médiations, sciences des lieux, sciences des liens*) ont porté sur la planification dans différents pays d'Europe de l'Ouest. La pratique, menée depuis une thèse en convention CIFRE dans un bureau d'études (SCURE), se poursuit aujourd'hui avec la coopérative Acadie. Cela m'a conduit à participer à l'élaboration de documents d'urbanisme et stratégies territoriales, depuis le plan local d'urbanisme jusqu'aux schémas de cohérence territoriale et aux schémas régionaux aujourd'hui, ainsi qu'à la participation à différents groupes de travail sur leurs usages.

Une institution du marché foncier

Cette dimension est la plus connue des plans d'urbanisme. Les plans d'urbanisme comprennent un zonage et des règles qui s'appliquent pour définir les utilisations possibles des sols. Cette pratique des plans d'urbanisme dotés de zonage est relativement récente : elle naît à la toute fin du XIX^e siècle.

Pourquoi de telles règles ? Tout simplement parce que l'échange « libre » sur le marché foncier conduit à de très nombreuses aberrations sociales ou économiques. Prenons un exemple. Quelles sont les zones les plus attractives pour les développements immobiliers ? Là où la demande est la plus forte, c'est-à-dire notamment le cœur des plus grandes villes ou les lieux très accessibles par les transports. Pour valoriser le plus efficacement des terrains fort demandés, les propriétaires ont tout intérêt à avoir le droit de construire de manière très dense. Or, une densité excessive peut conduire à de nombreux désagréments, notamment le manque d'ensoleillement ou la saturation des transports et des équipements publics. Par ailleurs, cette forte densité peut aller à l'encontre de la préservation du patrimoine ou encore de la gestion des risques technologiques ou naturels. Les règles d'urbanisme sont là pour poser des limites au droit de propriété puisque la maximisation des intérêts de chaque propriétaire foncier est très loin d'aboutir à un optimum collectif. Cette poursuite peut même *in fine* se révéler contre-productive pour les propriétaires eux-mêmes, si cela même qui conférait une valeur à leur terrain (par exemple une vue ou une ambiance urbaine) est détruit par l'intérêt immédiat d'un autre propriétaire.

Bref, le plan d'urbanisme apparaît comme un outil pour réguler les marchés fonciers. Avant leur apparition, de nombreuses règles limitaient déjà le droit de propriété, pour écarter les usines dangereuses ou malodorantes du reste de la ville, pour préserver le patrimoine ancien ou encore exiger un minimum de décence pour les logements. Toutefois, en Europe de l'Ouest à partir du XX^e siècle, le besoin d'avoir un document cadre plus global pour le marché foncier est apparu comme une nécessité. Cela n'a pas été une évidence : ce fut aussi un combat, notamment de la part des défenseurs des conditions de vie ouvrière, que d'imposer une telle limitation du droit de propriété. Mais, nous le verrons, cet instrument se révèle aujourd'hui insuffisant pour répondre efficacement aux revendications de justice sociale.

Un exercice de prospective et de prise en charge du temps long

Un plan d'urbanisme n'est pas uniquement là pour gérer le temps court des projets immobiliers. Il doit également organiser le développement urbain dans le temps long. Un plan d'aménagement local a souvent un horizon temporel d'une dizaine d'années, un projet à l'échelle d'une agglomération projetée à vingt ou trente ans. Un tel horizon temporel est souvent indispensable si l'on veut prévoir les infrastructures nécessaires. Autoroutes, voies ferrées et grands parcs urbains sont des équipements qui s'anticipent des décennies à l'avance.

Cette prise en charge du temps long n'a rien d'évident. Tout d'abord, il faut construire une vision partagée du devenir du territoire. Mais sur quelles bases ? Ce serait se condamner au conservatisme que de simplement « poursuivre les courbes » économiques ou démographiques : les comportements changent, tout comme les valeurs. La prospective est moins un discours sur le futur qu'une méthode pour discuter aujourd'hui des choix à entreprendre sur la base d'énoncé de futurs possibles, moins un exercice de dessin d'une ville idéale à atteindre qu'un processus d'identification des chemins à poursuivre. Renoncer à la planification au profit d'une production de la ville par succession de petits projets ponctuels, ce serait renoncer à une dimension prospective, que l'on sait nécessaire pour répondre à des enjeux tels que le changement climatique.

Coordonner l'action collective

Un plan sert à coordonner les différents investissements. Les politiques publiques obéissent souvent à des logiques sectorielles : agriculture, transport, énergie, éducation, etc. Mais il faut aussi veiller à leur « cohérence » dans l'espace et dans le temps. À quel moment faut-il construire une nouvelle école ? Faut-il étendre le réseau d'autobus ? Faut-il créer une rocade routière ? Toutes ces décisions, très banales, de la gestion locale ne peuvent être prises indépendamment les unes des autres. Cette coordination entre les différents secteurs de l'action publique se complique souvent parce que les « décideurs » de ces investissements sont de niveau et d'échelle différents. En France, la région s'occupe des lycées, le département des collèges et de la gestion des espaces naturels sensibles, l'État du réseau routier principal, les communes du réseau routier local : un plan d'urbanisme ne peut que s'efforcer de les coordonner, ce qui n'a rien d'évident.

La planification ne s'intéresse pas qu'à l'action publique, elle vise plus largement à organiser l'action collective. Le promoteur cherche à savoir où investir, les ménages choisissent (dans une certaine mesure) où habiter en fonction de leur mode de vie et de leur budget, des projets d'infrastructure ou d'équipement. Bref, c'est une coordination de l'action collective qui est visée à travers les documents d'urbanisme.

La teneur de ces trois composantes (régulation foncière, coordination de l'action collective et vision stratégique) est évidemment très différente selon l'échelle du plan d'urbanisme. Intuitivement, on le devine aisément : plus le schéma se situe à une grande échelle (c'est-à-dire couvrir une petite portion d'espace), plus la dimension foncière va être importante et précise : un schéma à l'échelle d'une agglomération ne va pas déterminer les règles relatives à la proportion d'espaces verts selon les caractéristiques des divers quartiers de maison individuelle... *A contrario*, la dimension prospective prend une importance déterminante à l'échelle d'une agglomération ou d'une région. La coordination des investissements se retrouve à toutes les échelles, mais pour des objets relativement différents.

Cet ouvrage se compose de quatre parties. La première présente les instruments de la planification territoriale française : le plan local d'urbanisme tout d'abord, puis une sélection de schémas et de plans d'échelle intercommunale. Une deuxième partie se propose de mettre la planification en perspective, dans le temps et dans l'espace. Le système de planification territoriale est très formaté par des héritages. Pour mieux comprendre les singularités du système français, une comparaison avec différents systèmes européens est proposée. Une troisième partie propose une réflexion sur les acteurs de la planification urbaine. Quels sont les rôles respectifs des urbanistes, des élus, des habitants et des forces économiques dans la production de ces plans, et donc, de la ville ? Une quatrième partie ouvre sur les débats qui agitent les milieux scientifiques et professionnels de l'urbanisme en matière de planification.

PREMIÈRE PARTIE

LES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION URBAINE

Qu'est-ce qui formate l'action publique ? Si l'on évoque souvent le rôle des idées, des émotions ou des rapports de force, le rôle des instruments est moins souvent mentionné. Ils sont pourtant très importants. En effet, les instruments (que peuvent être la cartographie, le recensement, la taxation, la réglementation, etc.) sont autant de dispositifs qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires de ces actions. Les sociologues et politistes Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent ainsi un instrument comme un « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » [LASCOUMES et LE GALÈS, 2005, p 14]. C'est ainsi que nous souhaitons observer les instruments de planification urbaine en France, en s'interrogeant sur les conceptions de la régulation qu'ils expriment et en observant la manière dont ils organisent les relations entre la puissance publique et les acteurs de l'urbanisation.

Le plan local d'urbanisme : socle de la planification française

Le choix de commencer cet ouvrage par le plan local d'urbanisme (PLU) pourra surprendre. En effet, ce document ne fait que rarement l'objet de publications ou d'intérêts scientifiques. D'aspect assez austère, il comporte de longs règlements et des annexes fort volumineuses. Pourtant, c'est bien lui qui est au cœur de la planification urbaine française.

Le plan local d'urbanisme est le document le plus connu des habitants. Tout projet de construction doit se faire en conformité avec celui-ci afin d'obtenir un permis de construire. C'est aussi le document débattu par le plus grand nombre. Son élaboration, sous la responsabilité des communes, ou ses remaniements ponctuels sont souvent d'importants sujets de débats au sein des conseils municipaux. C'est enfin le document qui a un effet le plus immédiat sur la valeur des terrains tout d'abord, puis sur le rythme d'urbanisation. Il nous semble donc utile de commencer par en dresser ici les contours.

En effet, le plan local d'urbanisme est une institution rarement placée sous le feu des projecteurs, mais qui a des incidences majeures sur l'urbanisation, le marché immobilier et la redistribution des patrimoines. Rappelons quelques chiffres pour s'en convaincre. Près de 80 % des permis de construire sont délivrés en France sur le fondement du seul plan local d'urbanisme, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas comprises dans une opération d'aménagement d'ensemble. La valeur d'un terrain peut être multipliée par plus de dix en passant de terrain agricole à terrain juridiquement urbanisable. Les changements de zonage concernent chaque année des milliers d'hectares.

Réguler l'usage des sols

De l'émiettement communal à la tardive intercommunalité

Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire d'une commune ou du groupement de communes compétent. Il peut être communal ou intercommunal. En 1983, lors du premier acte de la

décentralisation initié par le ministre de l'Intérieur, Gaston Deferre, le choix a été fait de transférer l'élaboration du plan d'occupation des sols de l'État aux communes. Alors que la France comptait plus de 36 000 communes, ce choix avait été anticipé comme peu judicieux : ne risque-t-on pas de créer bien des absurdités, quand les agglomérations françaises sont constituées de nombreuses communes ? Les communes ne seront-elles pas tentées d'entrer en concurrence pour attirer les entreprises ? Ne risque-t-on pas d'accroître la spécialisation sociale de certaines communes, en laissant aux élus locaux le soin, par le document d'urbanisme, d'orienter la nature des logements produits ? Ce choix a néanmoins été fait, pour des raisons politiques. En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) substitue le plan local d'urbanisme au plan d'occupation des sols, notamment, nous le verrons, pour faciliter l'expression d'un projet d'aménagement. La compétence reste aux communes ou à leur groupement.

Depuis les années 1980, le législateur s'épuise à corriger ce choix du transfert aux communes, par un encadrement intercommunal renforcé de ce plan, ou, depuis 2010, par l'incitation au transfert de son élaboration aux groupements de communes. La loi dite Grenelle 2 de 2010 laisse entendre que le PLU devrait être réalisé par les intercommunalités, sans toutefois l'imposer. Pour le faciliter, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et qui répondent à des orientations d'aménagement spécifiques. Ainsi, même au sein d'un plan local d'urbanisme intercommunal, les communes peuvent faire valoir leurs singularités.

Un document réglementaire

La loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) de 2014 a procédé à une importante réécriture du contenu des plans locaux d'urbanisme, notamment de son règlement. Sans entrer dans une analyse juridique¹, regardons-en le contenu en détail.

Un plan local d'urbanisme comprend cinq documents : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes.

1. Cf. MORAND-DEVILLER J. et FERRARI S., 2018, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz.

Le rapport de présentation est une forme d'exposé des motifs qui expliquent les choix retenus pour l'élaboration du PADD, des OAP et du règlement. Il s'appuie sur un diagnostic économique, social, démographique, etc. Il présente une étude de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et doit analyser les capacités de densification. Le rapport de présentation n'entraîne pas lui-même d'effets juridiques. Toutefois la jurisprudence se montre extrêmement sourcilieuse à l'égard de ses insuffisances éventuelles. Pour s'en prémunir, les auteurs soignent leur présentation et, souvent, les documents deviennent très longs, parfois rébarbatifs. Beaucoup ne sont faits que pour être lus par un éventuel juge de tribunal administratif...

Le deuxième document est le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il est considéré comme la clé de voûte de l'ensemble, car il exprime les projets et les enjeux du territoire. Les orientations générales du PADD concernent les politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisation, de protection des espaces naturels, agricoles, forestiers, d'habitat, des transports et déplacements, du développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique et des loisirs, et depuis la loi Grenelle 2, les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Cet inventaire à la Prévert est répété inlassablement dans le Code de l'urbanisme. Pour les auteurs, cela conduit à une véritable inflation du nombre de pages. On l'aura compris, deux objectifs potentiellement contradictoires sont assignés par la loi au document : le premier est d'exprimer succinctement et clairement le projet communal ; le second est de faire la démonstration que l'ensemble des « tiroirs » d'un projet territorial ont bien été ouverts. Le résultat ne peut être qu'un compromis boiteux et, souvent, fort volumineux.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) constituent la troisième pièce de l'ensemble. Elles ont été créées en 2000 et dissociées du projet d'aménagement et de développement durable pour former une pièce à part en 2003. Ces documents de programmation peuvent être assez précis. Ils peuvent définir les actions nécessaires à la mise en œuvre du PADD, notamment quant à la mise en valeur de l'environnement, aux paysages, aux entrées de ville ou au patrimoine. Ils peuvent comporter un échéancier de l'ouverture à l'urbanisation et prendre la forme de schéma d'aménagement. Pour l'habitat, ils fixent des objectifs pour favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale. Ils tiennent alors lieu de programme local de l'habitat, document qui sert à programmer

les investissements publics dans ce champ. En matière de mobilité, ils peuvent définir des actions en matière d'offres de transports de personnes et de marchandises, de circulation et de stationnement. Ainsi, en certaines circonstances, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains. Ces orientations d'aménagement et de programmation sont une innovation intéressante, utilisée très différemment selon les communes. Elles permettent de mieux relier les investissements et le règlement, qui constitue la pièce suivante à examiner.

Le quatrième document est composé d'un règlement et d'un zonage qui doivent être établis en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable. Il est opposable à toute personne publique ou privée pour les travaux de construction, plantations, affouillements ou encore exhaussements de sols. Au titre de son contenu obligatoire, conçu *a minima*, il fixe le fameux « zonage » et définit en fonction des circonstances locales, les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives. Ces règles ne doivent pas être systématiquement exprimées en termes quantitatifs, si elles sont suffisamment précises pour pouvoir être appréciées sur la carte. Les autres règles sont facultatives. Le zonage délimite les zones urbaines ou à urbaniser, et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.

- Les zones urbaines, dites zones « U », sont celles déjà urbanisées ou les secteurs dotés d'équipements publics suffisants pour desservir les constructions à venir. Pour définir les zones à urbaniser, dites zones « AU », l'engagement d'aménager une desserte en voies et réseaux divers suffisante est pris en compte. Le classement peut intervenir avant leur réalisation complète.
- Les zones agricoles sont les zones à protéger en fonction de leur potentiel agronomique, biologique ou économique de terres agricoles. Peuvent seules être autorisées les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs qui ne sont pas incompatibles avec cette activité. L'extension des constructions existantes est également possible, tout comme la définition de secteurs constructibles de taille limitée. Le législateur a cherché à réduire les possibilités de dérogation à ces règles qui permettent un développement du « mitage » dans les espaces agricoles, bien difficile à limiter tout à fait, quand un agriculteur se fait construire une maison indispensable à son activité... à quelques mois de sa retraite ! Les zones naturelles et forestières sont, elles, délimitées afin d'en assurer la préservation.

Enfin, cinquième document du plan local d'urbanisme : les annexes. Dans ces annexes, les auteurs du plan doivent lister un ensemble de règles, normes et documents qui ont un impact sur l'urbanisation. Il s'agit notamment des servitudes d'utilité publique qui affectent l'occupation et l'utilisation du sol. Elles sont nombreuses, il s'agit des mesures de protection des captages d'eau, des monuments historiques, des oléoducs, du bruit des aéroports et aérodromes, des mines et carrières, etc. Dans certaines communes, les marges de manœuvre réelles des élus peuvent être ainsi extrêmement étroites, au regard des effets combinés de ces différentes servitudes. Dans les annexes, on trouve également les éléments relatifs à la protection face aux risques technologiques et naturels.

Pour les petites communes, le plan local d'urbanisme est souvent trop complexe et lourd à réaliser. Les communes rurales, encouragées initialement par le ministère en charge de l'Urbanisme, optent souvent pour des documents simplifiés : les cartes communales. Ces cartes sont nées de la pratique. Elles sont devenues des documents d'urbanisme à part entière avec la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000. Les cartes peuvent être communales ou intercommunales. Ce sont des documents d'application des règles générales d'urbanisme qui délimitent les secteurs constructibles et les secteurs non constructibles, et doivent être compatibles avec les Schémas de cohérence territoriale. Formellement, elles comportent des documents graphiques et un rapport de présentation. Elles ne comportent pas de règlement. Seuls les documents graphiques sont opposables aux tiers.

Une réglementation de détail ?

Le décret du 28 décembre 2015 donne une large place aux règles facultatives puisque seul le zonage reste obligatoire. Il laisse donc aux auteurs du plan local d'urbanisme une très grande liberté. Les auteurs des plans locaux d'urbanisme peuvent aller dans de nombreux détails.

Ces règles facultatives concernent la destination des constructions, les usages des sols et la nature des activités. Elles peuvent ainsi préciser l'affectation des sols selon les usages principaux ou la nature des activités qui y seront exercées, définir, en fonction des situations locales, la destination et la nature des constructions autorisées. Ces règles permettent d'affecter à un quartier une destination dominante (commerces ou bureaux, par exemple). Elles peuvent également imposer une mixité dans les immeubles, en identifiant des rez-de-chaussée commerciaux.