

Avant-propos

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a transformé le cadre de la planification physique et spatiale, tant au niveau des grands territoires intercommunaux (avec les Schémas de cohérence territoriale, les SCoT) qu'à celui des communes (avec les Plans Locaux d'Urbanisme, les PLU). Elle reprend assez largement certaines des idées et des propositions faites par le réseau des agences d'urbanisme en mettant en avant le préalable du projet, l'exigence de la " transversalité " et de la mise en cohérence des politiques sectorielles, la responsabilité accrue des collectivités locales et l'association de la société civile. ... Visant à redonner du sens à l'action publique d'aménagement et de développement territorial, elle propose des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) dont les procédures et les contenus ont pour ambition de mieux répondre à ces différents objectifs.

Depuis une trentaine d'années et parfois davantage, les agences d'urbanisme sont au cœur des toutes les démarches de planification dans les agglomérations où elles sont présentes. En 2001, elles se sont mobilisées, en coopération avec les services de l'Etat (DGHUC, CERTU...), pour produire un Guide méthodologique des SCoT dont la version provisoire a été diffusée à Nantes à l'occasion de la XXII^e Rencontre nationale de la FNAU.

Beaucoup d'agences sont aussi très impliquées dans les PLU, tant au plan " méthodologique " qu'à celui de leur élaboration proprement dite. La FNAU a souhaité capitaliser leur expérience en créant un groupe de travail interne chargé de confronter leurs différentes approches et de mutualiser leurs savoir-faire. Mis en place au printemps 2002, le groupe de travail FNAU/PLU a produit différents documents et rapports qui sont susceptibles d'intéresser les urbanistes et les techniciens des collectivités locales et de l'Etat, les professionnels de l'aménagement urbain et les responsables locaux. Dans une première étape, la réflexion du réseau s'est centrée sur deux questions principales :

- Que signifie le concept de " projet " pour un PLU ?
- Quelle démarche adopter pour le mener à bien ?

Le présent rapport présente les premiers résultats de la réflexion ainsi engagée. Il doit être considéré comme une première contribution au débat national qui s'ouvre à l'occasion de la préparation des PLU et des réformes envisagées par le gouvernement pour faciliter l'application de ce nouveau dispositif législatif.

Il aura très certainement une suite.

Marcel BELLLOT
Délégué général de la FNAU

Introduction

L'évolution du POS au PLU

Outre le remplacement des schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale qui sont des documents de planification stratégique de mise en cohérence les différentes politiques publiques urbaines (politique foncière, politique en matière d'habitat, de déplacement, d'implantation commerciales, etc.), le remplacement des POS par les PLU constitue l'autre modification importante apportée par la loi SRU aux documents d'urbanisme.

Les POS (Plans d'Occupation des Sols) et les PAZ (Plans d'Aménagement de Zone) disparaissent au profit des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Il ne s'agit pas d'un simple changement de nom mais d'une réforme profonde qui vise à rénover le contenu et les pratiques attachées à ce document.

Le POS était un outil de gestion de l'espace ; le PLU, bien que conservant ce rôle, devient un document exprimant prioritairement un projet d'aménagement et de développement durable. À l'inverse d'une vision essentiellement négative et passive de la planification qu'exprimait le POS au travers du simple contrôle de l'utilisation des sols, le PLU propose une démarche positive avec l'expression d'un projet et permet d'utiliser le droit de l'urbanisme pour une planification stratégique.

Inspiré des propos de Louis Besson présentant la loi.

Les POS, de par la loi, étaient cantonnés, pour l'essentiel, à une fonction de limitation et de répartition de la constructibilité. Ils avaient un caractère essentiellement statique, ils définissaient assez précisément le droit applicable dans des quartiers qui évoluaient peu. En revanche, c'était dans le cadre des ZAC, dans ce que l'on appelle parfois l'urbanisme opérationnel, par opposition à l'urbanisme réglementaire, que la commune ou des aménageurs créaient des quartiers nouveaux, faisaient bouger la ville.

Ce type de procédure est principalement adapté à l'extension périphérique et aux opérations de rénovation urbaine lourdes, dans lesquelles la méthode était plutôt de faire disparaître tout un quartier ou une partie de quartier. (le POS) ne correspond pas

aux besoins des politiques actuelles qui visent, au contraire, à faire évoluer progressivement des quartiers sans les détruire ni les déstructurer. Il ne facilite pas, par ailleurs, la cohérence d'ensemble des politiques d'aménagement.

Les PLU sont les outils principaux de mise en œuvre, à l'échelle communale, des politiques urbaines. Ils traduisent le projet d'aménagement et de développement durable des communes défini à partir d'un diagnostic. Ils donnent aux communes un cadre de cohérence opérationnelle pour les différentes actions et opérations, publiques ou privées, et devront permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines prévues par la loi.

Comme le faisaient les POS, les PLU continueront à préciser le droit des sols. Véritables plans d'urbanisme, ils permettent d'exprimer le projet de la commune sur l'intégralité de son territoire et pourront intégrer, dans une présentation d'ensemble, tous les projets d'aménagement intéressant les communes, notamment les zones d'aménagement concerté. Ils pourront également exposer les actions et opérations envisagées en matière d'espaces publics, de transport, de paysages, d'environnement et de renouvellement urbain.

Les PLU sont des documents à la fois stratégiques, programmatiques et opérationnels, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à long terme ; ils seront à la fois plus exigeants pour les élus et plus lisibles pour les citoyens et faciliteront ainsi la concertation à laquelle ils sont soumis.

Le projet urbain et de territoire au centre du document d'urbanisme

En ce qui concerne plus particulièrement le PLU, la loi SRU remet la notion de projet à sa juste place dans le processus de planification territoriale : la définition de ce projet, reprenant le pas sur la dimension purement réglementaire, définit à la fois une stratégie de développement, une démarche partagée par les différents acteurs institutionnels et de la société civile et enfin, des actions de mise en œuvre : la définition du droit des sols. Elle offre ainsi l'opportunité de mieux lier les concepts d'aménagement et de développement urbain avec la réalisation des documents de planification.

Avant tout, c'est le sens profond de la planification qui est réaffirmé par la loi SRU :

l'élaboration du PLU doit ainsi être considérée comme l'occasion de revisiter l'exercice de planification "à la source", en partant de l'expression d'un projet d'aménagement et de développement urbain "guidé" par les principes de développement durable, et fondé sur un diagnostic qui analyse les différentes dimensions urbaines et leurs interactions.

En pratique, le PLU ne sort pas du néant. Même si le PLU pose de nouvelles exigences ou en assouplit d'autres, propose de nouveaux outils, fait évoluer la forme des documents de planification, le code de l'urbanisme d'avant la loi SRU donnait déjà au POS la possibilité, voire l'obligation, de mettre en œuvre nombre des exigences définies aujourd'hui par le PLU. Les expériences déjà mises en œuvre dans les POS de différentes collectivités peuvent aujourd'hui servir de support de réflexion en amont de la réalisation des PLU.

Une planification locale cohérente avec les politiques intercommunales

Afin d'assurer la cohérence des PLU et des cartes communales avec les politiques intercommunales d'aménagement urbain, d'habitat et de déplacements — SCOT (Schéma de cohérence territoriale, PLH (Plan local de l'habitat), PDU (Plan de déplacement urbain), mais aussi schéma de secteur, schéma de mise en valeur de la mer et charte de parc régional — la commune a pour obligation de mettre son document local en compatibilité dans les trois ans après élaboration ou modification de l'un ou l'autre de ces différents documents de référence.

Présentation des deux parties de l'ouvrage

Partie I : Au commencement, le projet : mise en perspective des évolutions du POS au PLU

Cette première partie vise à illustrer les enjeux actuels des documents de planification, sous-tendus par la loi SRU et un développement durable, à travers l'exposé des quelques nouveautés les plus marquantes et les plus fondatrices du nouveau document de planification que constitue le PLU : le projet au centre du document d'urbanisme, la nécessaire globalisation du projet pour la mise en œuvre du développement durable, la nouvelle importance des préoccupations environnementales, la nouvelle valeur du projet au regard de la population.

Partie II : Une vision pratique de la démarche de projet PLU

La deuxième partie de l'ouvrage est axée sur la démarche de projet, autrement dit la méthode plus que le contenu.

En effet, le contenu du dossier PLU est déjà traité par certains ouvrages parus ou à paraître (Cf. préambule). Ces ouvrages n'abordent pas ou peu les moyens d'aboutir à un projet de territoire concerté traduit dans ce nouveau document d'urbanisme qu'est le PLU.

Cette partie va proposer des approches pour parvenir à établir un projet de territoire fondant le PLU, le faire partager et le faire vivre. Elle suit le déroulement d'une démarche d'élaboration de projet de PLU à laquelle les éléments de contenu viennent "s'accrocher", non pas dans la forme et dans un ordre déterminé par la loi SRU (ordre de la procédure ou ordre des divers documents du dossier réglementaire de PLU), mais dans la forme et dans l'ordre chronologique issus de la démarche d'élaboration.

Le propos vise donc à illustrer la démarche attachée à l'expression du projet urbain et ses différentes étapes : la constitution et formalisation du diagnostic territorial avec la mise en évidence des potentialités et des enjeux de développement du territoire situé dans son environnement, approche croisée des thématiques et politiques urbaines, expression(s) du projet urbain, etc.

La démarche décrite s'applique plus à une révision qu'à une élaboration d'un nouveau document d'urbanisme là où il n'en n'existait pas : les collectivités ont pour la plupart déjà un document d'urbanisme (POS) qu'il est nécessaire de réviser. Le projet de la collectivité ne se construit pas sur rien, il ne part pas d'une "page blanche", il y a un historique et des projets à prendre en considération, etc.

En cela, la méthode est différente de celle qui se déduit de la lecture des articles du Code de l'urbanisme (il font prioritairement référence à une "élaboration").

De même, pour simplifier la rédaction, il est le plus souvent fait état d'une révision de PLU communal pilotée par un Conseil municipal qu'une révision intercommunale pilotée par exemple par un conseil communautaire.

Partie I

Au commencement ...
le projet

Le projet au centre du document d'urbanisme

Que change le PLU par rapport à cet impératif de projet pour la commune ?

Ce qui change, de notre point de vue, ce n'est pas la nécessité et la pertinence du projet, déjà fortement ressenties par les acteurs du POS, mais l'obligation de son expression par la collectivité d'une part, le devoir de globalisation d'autre part, et enfin l'opposabilité de ce projet aux tiers (au même titre que le règlement et les pièces graphiques).

Le devoir d'expression du projet

Rendre obligatoire l'expression d'un projet implique une réflexion préalable sur la nature du projet et la notion de projet : ni énoncé flou d'intentions souvent passe-partout, ni liste hétéroclite d'opérations, mais synthèse d'objectifs communaux stratégiques replacés dans une perspective d'objectifs (de politiques) à échelles territoriales plus vastes, comme les transports, le logement, etc., portés par d'autres institutions. Et il ne peut y avoir d'options stratégiques sans perspectives à long terme ! Le projet est toujours une capacité à imaginer un avenir et les moyens pour y parvenir.

Le projet, en ce qui concerne la planification, n'est toutefois pas un objet (ou une collection d'objets) tel que l'on pourrait le rencontrer en architecture, même si ce projet sert à positionner des objets, à qualifier leur nature et à calibrer leur volume. Dans la mesure où la traduction de ce projet est nécessairement spatiale, une confusion peut surgir dans les attentes des élus et des habitants quant au dessin final qui doit indiquer l'intention sans figer les formes. Ce dessin schématique, mais explicite, fait appel à des compétences spécifiques, celles de l'urbaniste.

Le projet d'aménagement fixant le dessein du PLU est également un projet de développement, comme la loi SRU l'indique, ce qui implique de la souplesse pour s'adapter aux évolutions de la société, des techniques, des attentes, voire de la réglementation. Il nous faut savoir laisser des marges de liberté pour stratifier des réalisations dans le temps. La ville

construite une fois pour toute n'existe pas : il est donc vain de vouloir tout prévoir sur chaque mètre carré du territoire. Le PLU doit certes couvrir tout le territoire communal dans son dessin mais pas nécessairement dans son projet. L'autre implication que l'on peut retirer du mot développement est l'idée d'effet dynamique : le projet d'aménagement et de développement conduit et entraîne les futures opérations selon un certain schéma appréhendable par les acteurs de l'aménagement et les habitants. La longue expérience des ZAC nous éclaire beaucoup sur cette philosophie du projet et sa représentation réglementaire. Bien que conçus pour du court et moyen termes, les PAZ trop figés devaient être fréquemment révisés. À l'inverse, les PAZ trop laxistes provoquaient souvent, sous l'effet de la seule recherche de l'équilibre financier du bilan, des dérives que le POS environnant n'aurait pas toléré. À la lumière de cette expérience, il est à souhaiter que les projets d'aménagement et de développement servant de base aux PLU ne deviennent pas des PAZ à l'échelle communale, même si certains contextes peuvent parfois le justifier ! L'habitude des extensions urbaines par les ZAC, outil au demeurant intéressant, risque d'amener dans les PLU des options très dessinées pour les opérations à courte échéance (zones de plan-masse) et il faudra alors veiller à schématiser l'intention qui sous-tend le projet afin de le rendre plus explicite à l'appréciation du public : le dessin du plan-masse ne vaut pas projet à lui seul (du moins dans l'esprit de la loi SRU tel que nous pensons le percevoir).

Pour plus de transparence envers la population, la collectivité doit exprimer son projet d'urbanisme

Une lecture isolée de l'article L. 123-1 d'avant la loi SRU (si on "oubliait" son lien implicite avec les articles L. 110-1 et L. 121-1 qui imposaient déjà au POS de déterminer les conditions permettant le respect des objectifs de développement) pouvait donner l'impression que le POS se réduisait à "définir les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols".

En effet, la loi n'obligeait pas expressément à ce que les documents du POS comportent une présentation des orientations de développement et d'aménagement définissant le projet de territoire, à partir desquelles étaient définies les règles d'occupation et d'utilisation des sols.

Bien souvent le projet, n'étant pas exprimé dans le rapport de présentation ou exposé de manière partielle et fragmentée, demeurerait implicite.

Cet état de fait rendait difficile pour les administrés la compréhension du "pourquoi" des règles, perçues comme des contraintes fortes sans l'éclairage du projet d'intérêt général de la collectivité, contrepartie aux limitations individuelles.

Aujourd'hui la loi SRU met en avant l'obligation pour la collectivité compétente en matière de planification locale, de présenter de manière explicite, avant la définition des règles d'urbanisme, le "projet de territoire" de la collectivité, c'est-à-dire l'obligation d'exposer clairement ses intentions, son projet politique de développement, sa stratégie d'aménagement de l'espace : le PADD, projet d'aménagement et de développement durable devient une pièce fondamentale du document d'urbanisme.

Il est le point de départ et la base à partir desquels les règles et contraintes à l'utilisation de l'espace sont définies, expliquées, motivées, justifiées.

À côté du PADD, la collectivité doit, dans le rapport de présentation "expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et la délimitation des zones, exposer les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols apportées par le règlement... et le cas échéant les changements apportés à ces règles." (article R. 123-2 du code de l'urbanisme).

La population, au travers de ses différents groupes d'expression (acteurs économiques, associations, particuliers...) est ainsi mieux à même de comprendre le projet de la collectivité fondé sur l'intérêt général, et sa mise en œuvre que constituent les règles : d'expérience, il est plus facile de motiver acteurs publics et population s'il s'agit de traduire un "dessein", des intentions en projet et de là en aménagements de l'espace, que le règlement et les documents graphiques vont essayer ensuite d'inscrire dans l'espace et le temps.

D'une part, cela lui permet de se positionner sur la base de ce projet pendant le processus d'élaboration du PLU, dans le cadre de la concertation élargie par la loi SRU.

D'autre part, cela lui permet lors de l'application du PLU aux autorisations de construire, de mieux comprendre et accepter, voire de mieux répondre aux contraintes des règles dans le sens du projet urbain.

Les différentes natures du projet

Au commencement le "projet urbain" puis le "projet de territoire pour la ville et la campagne"

La notion de "projet urbain" qui s'est développée de façon importante au cours des années 90 peut aujourd'hui servir de base de réflexion pour définir le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) à condition d'étendre les principes de réflexion à l'ensemble du territoire et de traiter l'urbain comme une composante de ce territoire et non comme une fin en soi. La loi SRU insiste d'ailleurs particulièrement sur les grands équilibres entre l'urbain et les espaces naturels (la ville et la campagne), ainsi que sur l'économie de consommation d'espace par l'urbain.

Dans la pratique, cette notion de projet urbain a recouvert peu à peu plusieurs sens qui correspondent assez bien aux différents niveaux que peuvent prendre les "orientations de développement et d'aménagement", niveaux de définition qui sont liés aux différentes échelles géographiques (de l'ensemble du territoire de la collectivité au quartier) et temporelles (long/moyen/court terme) et qui permettront de passer de la stratégie (objectifs globaux de développement à moyen/long terme) à la définition de la mise en œuvre (actions d'aménagement urbains et opérations d'aménagement de toute nature) sur des espaces ciblés.

Le projet de territoire au sens du projet politique et stratégique sur l'ensemble du territoire

C'est ce projet d'ensemble qui "met en ordre" et exprime les choix de développement de la collectivité (les objectifs généraux que celle-ci veut atteindre) et sa mise en œuvre au travers des orientations générales d'urbanisme.

L'expression de ce projet d'ensemble implique une réflexion préalable : il ne doit être ni un énoncé passe-partout d'intentions floues, ni une liste hétéroclite d'opérations sans liens entre elles, mais une réelle synthèse des objectifs stratégiques de la collectivité décrits de manière concrète et replacés dans la perspective des politiques définies à des échelles de territoire plus vastes (comme le SCOT, le PLH, le PDU...).

Ce projet d'ensemble se place donc dans la perspective du moyen/long terme, sans lequel il ne peut y avoir de définition de stratégie.

Précis dans ses orientations, le projet sera néanmoins avant tout "projet de développement" et fixera les grands axes de l'action de la collectivité, sans chercher à tout figer, à tout "dessiner" de façon trop précise, notamment en terme d'aménagement de l'espace : c'est un cadre général suffisamment clair pour que les intentions de la collectivité soient compréhensibles et suffisamment souple pour s'adapter aux évolutions du contexte. Ce cadre doit permettre d'inscrire de façon cohérente, lorsque celles-ci seront suffisamment mures, les opérations d'aménagement concernant tant la construction (habitat, activité économique) que l'espace public.

On pourrait résumer en disant que ce projet d'ensemble est avant tout un squelette destiné à recevoir la chair des opérations futures sans que ces dernières ne soient toutes pré-déterminées au moment de la réalisation du PLU.

En premier lieu, cette notion de projet d'ensemble renvoie à la dimension géographique : le PLU comporte un projet global cohérent couvrant la totalité du territoire de la collectivité compétente en matière de PLU (à une exception près : les secteurs couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur). Il ne pourra plus y avoir de PLU partiel sur une partie du territoire de la collectivité. De même, les "territoires d'exception" que constituaient les ZAC par rapport au POS, sont réintégrés dans le projet d'ensemble et dans le droit commun du PLU.

En second lieu le projet d'ensemble renvoie à une notion de prise en compte "synthétique" des différentes dimensions du développement urbain (environnementales, sociales, économiques) qui expriment dans les différentes politiques publiques thématiques (politiques d'habitat, économiques, commerciales, environnementales, patrimoniales, etc.), mais aussi dans les divers projets d'aménagement opérationnel. Il renvoie aussi à la nécessité de leur mise en cohérence au sein du projet global.

Il est à noter que le PLU, notamment en unifiant la planification générale et l'urbanisme réglementaire en réintégrant les PAZ/RAZ des ZAC dans les règles d'urbanisme du PLU, affirme une vocation "intégratrice" des différentes actions et opérations d'aménagement dans la perspective du projet d'ensemble. Le PLU ne doit pas être seulement une " somme " d'actions et d'opérations

d'aménagement, mais au contraire, celles-ci doivent se définir dans le cadre commun du projet de territoire, qui leur donne sens.

Le PLU se veut ainsi un outil permettant d'articuler le long terme, la stratégie générale de développement (les orientations générales d'urbanisme), avec le court terme et les aménagements ponctuels de l'espace (les orientations d'aménagement de secteur particuliers).

Les projets d'aménagement, au sens de l'encadrement des options d'aménagement opérationnel sur des secteurs géographiques particuliers : à urbaniser, ré-urbaniser, renforcer, mais aussi préserver (trame viaire, répartition du bâti, espaces verts, ...).

Ces projets d'aménagement seront le plus souvent mis en œuvre au travers d'opérations d'aménagement des ZAC.

Ils pourront aussi, sur des secteurs où la collectivité souhaite laisser place à l'initiative privée (secteurs sur lesquels il n'y a pas d'impératif de temps) être mis en œuvre dans le cadre général des autorisations d'utilisation des sols (permis de lotir, permis de construire).

Le projet de composition urbaine dans les zones bâties

Enfin, une dernière échelle, l'échelle de " détail ", vise à préciser sur certains sites, des éléments de l'ordre de la composition urbaine (implantations particulières, espaces à ne pas construire, préservations de vue, ...).

Devoir globaliser le projet pour mieux mettre en œuvre le développement durable

Un projet de territoire inscrit dans les principes du développement durable

Devoir globaliser le projet est le deuxième grand changement introduit par la loi SRU. Le PLU doit en effet exprimer un projet d'aménagement et de développement qualifié de durable, façon de dire qu'il doit être cohérent dans ses composantes et dans son contexte territorial, qu'il doit impliquer les habitants et qu'il doit mettre en interaction plutôt équilibrée les domaines sociaux, économiques et environnementaux.

L'idée est d'avoir une approche **globale** et **transversale** pour faire converger l'ensemble des facteurs vers un objectif traduit spatialement par le PLU. Il s'agit par conséquent pour une commune d'assurer non seulement sa propre cohérence interne au travers des politiques sectorielles communales (en général portées par les différents adjoints au maire, aidées parfois par des services), mais d'intégrer aussi les politiques et les orientations menées par d'autres échelles territoriales. L'existence d'un SCOT facilitera grandement ce travail de synthèse. S'il n'existe pas de SCOT ou si certaines politiques supra communales ne sont pas déterminées (ce que le travail de diagnostic doit aussi repérer), le principe de précaution nous invite à appliquer des règles de bon sens. Par exemple, s'il n'existe pas de PDU, une règle de bon sens est de ne pas disperser l'urbanisation afin de ne pas multiplier les déplacements qui provoquent des coûts sociaux et des désordres environnementaux à l'échelle de la zone d'emploi. Les agences d'urbanisme, en ce qui les concerne, ont capitalisé au moins collectivement ce savoir-faire grâce à leurs pratiques interdisciplinaires. Encore faut-il faire travailler en équipe de projet planificateurs et spécialistes de tous bords.

Rendre le projet "durable" suppose une approche très politique du développement en confrontation à des attendus prédéterminés de choix de société (contenus par exemple dans la charte

d'Alborg), et les programmes électoraux sont alors très utiles. Globaliser le projet demande du temps d'élaboration et des apports extérieurs à solliciter et à confronter, et exige une forte capacité de synthèse pour formaliser une proposition. Cette proposition doit-elle être unique ? Plusieurs solutions sont-elles possibles ? En fait, les méthodes issues du développement durable nous invitent fortement à scénariser et à conduire chaque scénario jusqu'à son terme pour aboutir à un choix raisonné qui sera présenté au public, ce qui n'est pas la pratique française qui consiste en général à développer le seul scénario jugé le plus viable et à n'argumenter que celui-ci, ou des variantes, auprès du public. Les concours de maîtrise d'œuvre nous ont pourtant démontré que plusieurs solutions sont toujours possibles face à un même cahier des charges. À quand plusieurs scénarios de projet pour un PLU ?

En fait, l'intrusion plus accentuée de l'environnement va nous y obliger puisque, sous la pression des pays nordiques notamment, l'Europe a adopté une directive d'évaluation des incidences environnementales sur laquelle la loi SRU anticipe déjà. Et cette directive, d'ordre procédurale, prévoit de scénariser. À terme, il conviendra donc de scénariser, au moins avec l'approche environnementale, le projet conduisant au PLU.

Jusqu'où aller dans l'exercice de globalisation ? L'exhaustivité est-elle nécessaire ? Là encore les méthodes issues du développement durable nous apprennent à hiérarchiser les thèmes et à savoir traiter les questions de fond qui se posent précisément sur le territoire étudié et pour la population qui y réside. Par exemple, dans une zone en crise économique, la préoccupation socio-économique dominera, et dans un territoire soumis à des risques naturels importants ce seront les questions environnementales ; mais les questions environnementales ou socio-économiques seront quand même traitées dans les deux cas d'espèce sous le filtre des préoccupations premières. Autre exemple : en bordure littorale, inutile a priori de traiter de la qualité de l'air liée aux déplacements, par contre dans une configuration de vallée urbaine le problème sera d'importance. Les études d'impact nous ont par ailleurs montré les dérives issues de l'application absurde de listes prédéterminées de thèmes à aborder. L'exhaustivité n'est donc pas nécessaire mais un travail préalable visant à cerner les questions fondamentales pour le territoire d'étude, pour ses habitants, et pour la communauté de vie

(agglomération, zone d'emploi, etc.), en liaison avec les élus, est requis.

Certains croisements sont toutefois incontournables tant au niveau des thèmes que des objectifs de développement durable. Il est par exemple inévitable de croiser aménagement de l'espace, développement économique, environnement, équilibre social de l'habitat, transports, équipements et services. Il serait difficile de parler de projet de développement durable sans vérifier comment sont traduits sur le territoire les 8 objectifs qui fondent le développement durable (cf. travaux de la FNAU) : intégration de la population, valorisation du patrimoine, utilisation économe et valorisante des ressources, santé publique, organisation de la gestion des territoires, expression de la démocratie locale, incitation à une croissance économique préservant l'environnement de façon socialement acceptable.

Ce tronc commun pour bâtir tout projet n'implique pas forcément les mêmes questions ni, donc, les mêmes analyses. Les investigations qui en découlent demandent l'emploi de données et d'indicateurs qui leur sont adaptés.

Un projet fondé sur un diagnostic territorial d'ensemble et évalué sur le plan environnemental

L'introduction de plus en plus forte de l'environnement dans le projet global

Ce qui change par rapport au POS, ce n'est pas la préoccupation environnementale déjà fortement présente, mais certaines obligations d'étude et de restitution qui pourraient situer l'environnement comme une composante importante de l'élaboration du projet (apparemment plus dans le sens de sa préservation et de sa mise en valeur que de sa transformation, si l'on s'en tient aux textes).

Le législateur a manifestement souhaité que l'ancienne " prise en considération " de l'environnement soit désormais plus étayée et propose à cet effet une liste et un contenu de pièces à produire dans le rapport de présentation. Le diagnostic doit ainsi préciser " les besoins répertoriés " notamment en matière d'environnement, une analyse de l'état initial doit être fourni, et la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la

mise en valeur de l'environnement doit être explicitée. Enfin, innovation de taille, surtout si on la rapproche de la directive européenne à caractère procédural du 27 juin 2001, l'obligation d'une évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement est introduite.

Il faut certes attendre la mise en conformité du code de l'urbanisme avec la directive pour connaître exactement ce que le terme "évaluation des incidences" comportera. Une lecture de la directive permet toutefois d'anticiper.

La directive européenne EIPPE (pour Évaluation des Incidences Environnementales des Plans et Programmes sur l'Environnement)

Les questions que soulève la directive EIPPE

Tout comme la loi SRU, la directive européenne ne propose pas de définition précise de l'environnement mais donne une liste possible de thèmes en annexes (I-f et II-2). Elle fait appel à l'intelligence et au bon sens de l'autorité de décision et de l'autorité environnementale pour distinguer "les aspects pertinents de la situation environnementale", pour lesquels il convient de décrire : l'évolution probable sans plan ou programme, l'évolution probable avec différents scénarios de plan ou programme et les mesures pour atténuer les incidences notables probables. Certes les études d'impact nous ont familiarisés avec cette approche, mais l'on peut craindre les mêmes dérives de contenu d'étude, d'autant plus que dans les PLU les projets ne sont pas encore connus sous forme d'objets.

La directive propose également de favoriser le débat public à partir de l'environnement pour minimiser les controverses, et ce avant la prise de décision dans un document cadre, en l'occurrence ici le PLU.

Premier constat : la pratique française n'est pas de fournir des scénarios évalués poussés jusqu'au bout de leur logique, surtout en ce qui concerne les PLU, mais d'intégrer progressivement et continûment les contraintes. Il faudra désormais développer des solutions alternatives, les comparer, justifier les choix décisionnels, vulgariser pour le public, discuter et prendre en compte les avis. Ce qui implique, outre un surcroît de travail (et donc de coût !), un changement général de comportement chez les techniciens et les décideurs.

Deuxième constat : la directive oblige à identifier le critère environnement et à réaliser un rapport spécifique. Or l'environnement n'est jamais le seul critère de décision. Des critères fonctionnels, financiers, socio-économiques vont aussi intervenir. Il sera par conséquent difficile de n'apporter au débat que ce volet environnemental. L'obligation de ce rapport spécifique implique de fait d'autres rapports explicatifs par l'autorité décisionnelle qui aura sinon beaucoup de mal à s'expliquer. En ne conservant que le volet environnemental, le risque serait d'assujettir à nouveau le développement à un seul critère et d'échapper encore une fois aux principes du développement équilibré, ou développement durable, auquel se réfère la directive !

Troisième constat : la définition de l'environnement dépend de la personne qui emploie ce terme : porteur de projet, administrateur, habitant, association (cf. IFEN, J. THEYS, *l'environnement à la recherche d'une définition*, juin 1993) . De sorte que vont se mêler sous ce vocable, du moins chez nous, dimensions écologiques, sanitaires, sociales, culturelles et esthétiques, économiques, sécuritaires... Il apparaît donc très vite que l'environnement n'est pas une discipline mais une agrégation de disciplines, tant scientifiques que juridiques que sociales ou humaines, et de savoir-faire méthodologiques qui devront mêler des éléments objectifs, subjectifs et techniques. Évaluer l'environnement est de surcroît un exercice difficile qui ne peut se contenter d'un seul descriptif. Dans ces conditions, l'évaluateur environnemental, multicompétent, devient un accompagnateur de projet gérant des jeux d'acteurs. Il s'agit par conséquent d'un " oiseau rare " si l'on raisonne au niveau de la personne, et il n'est pas du tout certain que cette compétence existe de façon large en bureau d'étude, en dehors de certains pays anglo-saxons. La directive implique de s'organiser pour pouvoir produire cette évaluation, notamment au niveau territorial, pour susciter ces compétences et pour les assembler. Il nous faudra en particulier, au niveau local, étendre le champ de l'environnement au delà des classiques secteurs des déchets, de l'eau et de l'assainissement. S'organiser demandera de profondes modifications institutionnelles dans le domaine technique, administratif et politique et demandera aux agences d'urbanisme encore plus de technicité et de méthode.

De facto, l'environnement dans les PLU devient un chapitre fortement individualisé et il sera difficile de bâtir un projet sans " traiter " ce domaine et sans aborder de façon distincte l'état initial, la préservation / mise en valeur, et l'évaluation, tant les obligations de présentation formelle sont fortes, que ce soit par la loi SRU ou par les futurs effets de la directive EIPPE. La question que l'on peut alors se poser est de savoir si un déséquilibre ne va pas s'instaurer dans les pièces écrites, si ce n'est dans le projet, en donnant un tel relief à la préoccupation environnementale. Un projet global, qui plus est de développement durable, ne peut être construit sans une forte intégration du domaine social, du domaine économique, des préoccupations de déplacement, etc., qui mériteraient tout autant une obligation de présentation formelle dans le but d'éclairer le public sur les motifs de choix du projet proposé.

Qu'est-ce que la procédure d'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement (EIPPE) ?

Objet de la directive : rend obligatoire des évaluations environnementales à incidences "notables" de certains plans et programmes pendant leur élaboration (le PLU en fait partie), avant leur adoption et en amont des projets qui en découlent, selon une procédure européenne commune. Nota : les études d'impact, en aval des projets, demeurent et ne sont pas concernées par cette directive.

Objectifs poursuivis : intégrer des considérations environnementales dans le processus de décision ; assurer une meilleure protection de l'environnement ; fournir un cadre décisionnel plus cohérent et plus transparent pour le citoyen ; apporter de la cohérence dans les régions transfrontalières et prendre en compte les incidences si d'autres États membres s'avèrent concernés ; instaurer une pratique de suivi des incidences et de mesures correctrices.

Le champ d'application : est encore soumis à interprétation dans la mesure où les incidences doivent être notables, que des exceptions sont possibles pour de petites zones ou des modifications mineures. Obligation pour les plans et programmes définissant un cadre de mise en œuvre de projets et/ou ayant une incidence sur un site Natura 2000, tant en proposition nouvelle que modificative.

La procédure :

dès lors que le plan ou programme l'implique et que ce plan ou programme est mis à l'étude par toute autorité locale, régionale, ou nationale, que ce soit pour des projets publics ou privés, la procédure est la suivante :

- 1- définition du contenu du rapport environnemental en fonction du plan ou programme et du contexte, avec avis obligatoire d'une autorité environnementale ;
- 2- mise en œuvre des études environnementales ;
- 3- élaboration d'un rapport environnemental (voir contenu plus loin) soumis à avis de l'autorité environnementale et du public affecté ou concerné ;
- 4- éventuellement consultation transfrontalière ;
- 5- prise de décision prenant en compte le rapport et les avis exprimés ;

6- publicité de la décision intégrant un résumé environnemental ainsi que les mesures de suivi envisagées ;

7- suivi des effets du plan ou du programme sur l'environnement ;

8- mesures de correction éventuelles.

Le contenu du rapport :

- un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou programme et les liens avec d'autres plans et programmes ;
- les aspects pertinents de la situation environnementale (situation existante initiale) ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre ;
- les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;
- les problèmes environnementaux liés au plan ou programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement (*directives oiseaux sauvages et habitats naturels*) ;
- les objectifs de la protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou programme, ainsi que la manière dont ces objectifs ont été pris en compte ;
- les incidences notables probables sur l'environnement, y compris les résultats sur la biodiversité, la population, la santé, la faune, la flore, les sols, l'eau, les répercussions climatiques, les ressources, le patrimoine culturel incluant l'architecture et l'archéologie, le paysage et l'interaction entre tous ces facteurs ;
- les mesures envisagées pour empêcher, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ;
- une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées, et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris toute difficulté rencontrée (les déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) lors de la collecte des informations requises ;
- une description des mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan ou programme ;
- un résumé non technique des informations visées aux points ci-dessus.

Un projet désormais opposable aux tiers

Un projet débattu avec les acteurs publics et la société civile

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains introduit une nouveauté en généralisant la concertation à l'élaboration des documents d'urbanisme (largement utilisé dans le cadre des opérations d'aménagement afin de concilier l'aménagement de l'espace et les préoccupations environnementales). La loi SRU a étendu l'obligation de procéder à la concertation de tout projet d'aménagement, donc du PLU, tout au long de l'élaboration du projet. Cependant, les élus locaux demeurent libres quant au choix des modalités de concertation.

La politique de concertation

La définition de la concertation

La notion de concertation a une acception particulière au sens où le code de l'urbanisme réserve cette phase de débat à un public défini par l'article L300-2.

Nous pouvons dénombrer trois niveaux d'implication des acteurs :

- **informer** : cette notion correspond aux phases d'information et de communication
- **demander l'avis** : est une démarche supplémentaire car les acteurs participent et s'expriment. La collectivité questionne les acteurs, recueille les avis (mais ne s'engage pas pour autant à modifier son projet).
- **construire avec** : il s'agit d'élaborer, de concevoir de manière partagée et concertée avec l'ensemble des interlocuteurs locaux un projet sur le devenir du territoire. Cela peut prendre la forme d'ateliers de travail et de conception. Il peut s'avérer néanmoins nécessaire de procéder à certains arbitrages (rôle qui revient logiquement aux responsables des collectivités) entre l'expression, la vision des divers acteurs.

La différenciation avec des termes proches de la notion de concertation :

- **l'information et la communication** : Nous sommes face à une démarche unilatérale dans la mesure où aucun échange ou interactivité n'est instauré. Il s'agit

dans un premier temps d'avertir la population des intentions et de la volonté de changement des élus locaux. Cette démarche doit être cependant adaptée en fonction du public ciblé pour lequel le message peut revêtir des formes diverses (insertion dans les journaux locaux, informations personnalisées ...). En revanche, communiquer peut être l'acte de délivrer un message de manière globale, l'information est très largement diffusée.

- **le partenariat** : Cette notion conduit au partage des informations et des visions, du pouvoir en ce qui concerne la conception conjointe du projet. Cette démarche peut s'avérer difficile à mettre en œuvre dans la mesure où l'ensemble des participants ne disposent pas des mêmes connaissances, d'une culture commune appréhendant la technicité en matière d'aménagement de l'espace.

Le Code de l'Urbanisme distingue les diverses phases de la mise en débat du projet en fonction des acteurs participant à l'élaboration du projet.

(pour la consultation et l'association : voir partie sur la procédure) :

- l'article L. 123-7 relatif à l'association,
- l'article L. 123-8 et R. 123-16 relatif à la consultation,
- l'article L. 300-2 relatif à la concertation.

Les objectifs d'une politique de concertation

- créer une forme de dialogue entre les habitants, la société civile et les décideurs locaux.

La concertation peut être l'occasion de créer un lien, un dialogue, de renforcer une identité et de créer une vision commune. Cette dimension peut apparaître primordiale pour aboutir à une reconnaissance et à une appropriation du projet dans la perspective d'une participation future à la vie municipale.

- **faciliter l'appropriation par les habitants**

La concertation est le procédé pouvant conduire au non rejet du projet présenté. Dans la mesure où la population et la société civile sont informées et participent à la définition des orientations stratégiques et à la détermination d'une identité commune, l'appropriation sera d'autant plus envisageable qu'elle permettra d'aboutir à la conception d'un projet partagé. La sensibilisation de la population et de la société civile, sur des problématiques généralement du ressort des décideurs locaux, permet une compréhension mutuelle qui est

Participation de la population et urbanisme à Montréal

Le Québec a accumulé une expérience de consultation et de concertation qui le met à l'avant-garde d'une pratique qui en est encore à ses balbutiements en France.

La participation du public a été intégrée aux processus de planification urbaine de Montréal à partir de 1986. La finalité de la consultation du public consiste à ne pas consulter sur tous les objets, mais plutôt sur des objets majeurs qui ont des incidences importantes dans la gestion des affaires publiques.

Le Plan d'urbanisme ou les PLU en France font partie de ces objets publics majeurs. Montréal a associé dès le début du processus d'élaboration de son plan d'urbanisme les élus et les citoyens, par un processus de discussions publiques qui a permis d'intégrer la connaissance des montréalais de leur milieu de vie.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la pratique des urbanistes québécois, dont la méthodologie et les règles à suivre pour garantir la meilleure implication de la population dans l'urbanisme de la ville.

Méthodes de consultation et de participation du public

Les méthodes de consultation et de participation du public visent d'abord et avant tout à permettre une prise de décision plus éclairée. La consultation publique ne doit jamais être l'occasion de promouvoir un projet.

Il existe plusieurs méthodes pour organiser la participation de la population. Toutes doivent cependant être préparées, en fonction d'une stratégie, avec les objectifs visés par la participation.

Les 4 grands champs de la participation de la population :

L'appel d'idées

L'appel d'idées apparaît comme une étape préliminaire de la préparation d'un projet. Il enrichit le dossier au départ, sans présumer de son utilisation.

La concertation

La concertation implique une prise de décision partagée. Elle sollicite la participation de partenaires

mis sur un plan d'égalité et fait appel à l'accord ou au consensus des participants. Cette approche est souvent utilisée pour des grands sommets économiques ou sociaux. Elle prend place au moment de la conception d'un projet. Elle a été utilisée pour le Plan d'urbanisme de Montréal et, à titre d'exemple, correspond au processus de participation du projet d'agglomération 2000 de Strasbourg.

La consultation publique

La consultation publique est un mode de participation initié par les décideurs, qui consiste à rechercher les avis de la population par rapport à une décision à venir. Il s'agit de tenir compte des opinions, de déterminer clairement les critères d'analyse et de faire part des résultats d'analyse des opinions dans un document de suivi. Au Québec comme en France, ce processus s'apparente aux démarches d'enquêtes publiques environnementales et aux Déclarations d'utilité publique (DUP).

La médiation

La médiation associe les publics directement concernés dans la recherche d'une solution acceptable pour tous. Il s'agit d'un processus volontaire qui dépend du consentement des parties. Le "win-win situation" est surtout utilisé aux USA dans les poursuites devant tribunaux

Les règles d'or

- a) Accepter d'être influencé
- b) Engager le processus le plus tôt possible
- c) Éviter d'être juge et partie

Les règles d'éthique

- Établir avec le public invité un contrat loyal et transparent sur le processus et les décisions déjà prises.
- Indiquer quelles seront les étapes de la participation et ses cheminements : qui dirige le processus ? Quand ? Comment ? Où ? Qui participe ? Selon quels critères d'analyse ?
- Donner la documentation pertinente le plus tôt possible au début du processus de participation.
- Toute personne morale ou physique doit être traitée de la même manière, sans discrimination.
- S'il s'agit d'une consultation, les opérateurs doivent être indépendants de l'autorité décisionnelle.

le fondement même du projet souhaitable pour le développement durable du territoire. De plus, l'appropriation et la reconnaissance mutuelle du projet permettent de gérer au mieux les éventuels conflits pouvant émergés.

- aider à la prise de décision.

Le projet territorial acquiert une valeur juridique

Avoir désormais un projet opposable aux tiers permet de mieux expliquer les orientations qui sous-tendent les prescriptions intégrées dans le règlement et les documents graphiques. De la sorte, les motivations qui ont conduit à formuler un règlement et à dessiner un plan devrait acquérir autant d'importance que ces derniers, évitant ainsi des interprétations fallacieuses.

En distinguant le projet (PADD) du rapport de présentation et en le rendant opposable au tiers, la loi SRU donne un véritable statut juridique au projet territorial et au "projet urbain", et inscrit ainsi la planification dans une dynamique d'action. Le projet devient ainsi une pièce à part entière du document de planification, précédant et justifiant la règle, mais également applicable en lui-même aux opérations de construction et d'aménagement de l'espace. Les orientations définies dans le projet, servent le cas échéant, à interpréter, remettre en perspective, à éclairer le sens de la règle : toute construction, toute opération devront respecter non seulement la "règle d'utilisation de l'espace" mais aussi l'esprit du projet.

Les orientations d'aménagement et de développement qui ont conduit à formuler le règlement et à dessiner les plans devraient acquérir autant d'importance que ces derniers dans l'application du PLU vis à vis des demandes d'autorisation d'utilisation du sol, introduisant ainsi la notion d'interprétation "qualitative" de la règle en vue d'atteindre les objectifs définis dans le projet urbain.

En contrepartie, cette opposabilité s'applique aussi à la collectivité qui a réalisé le PLU : celle-ci devra donc mesurer les conséquences de ses engagements exposés dans le PADD : n'y inscrire que ce qu'elle peut réellement faire et maîtriser, décrire ses orientations sous forme d'objectifs restant valables à moyen/long terme, plutôt que sous forme de dessins

trop "figuratifs" qui bloqueront toute possibilité d'adaptation aux contraintes et aux opportunités futures, sauf modification de PLU à répétition.

En distinguant le projet (PADD) du rapport de présentation et en le rendant opposable aux tiers, le législateur nous oblige à le préciser : ce ne peut être ni un plan détaillé, ni un commentaire réglementaire, ni un argumentaire, mais bien "l'esprit" qui a procédé à la confection du PLU. Le projet sera donc nécessairement une schématisation des intentions à long terme, prenant en compte le temps de leur réalisation, accompagnée des principes ayant guidé les choix d'aménagement. Il s'agit de faire comprendre le squelette qui supporte le PLU de la façon la plus claire qui soit, ce qui exige un travail spécifique de représentation schématique et d'écriture à la fois synthétique et pédagogique. Beau chantier en perspective !

À supposer qu'un tel projet ne puisse être formalisé, on pourrait en conclure que le PLU n'a pas d'objet et qu'une simple carte communale serait suffisante pour instrumentaliser les droits à construire sur la commune.

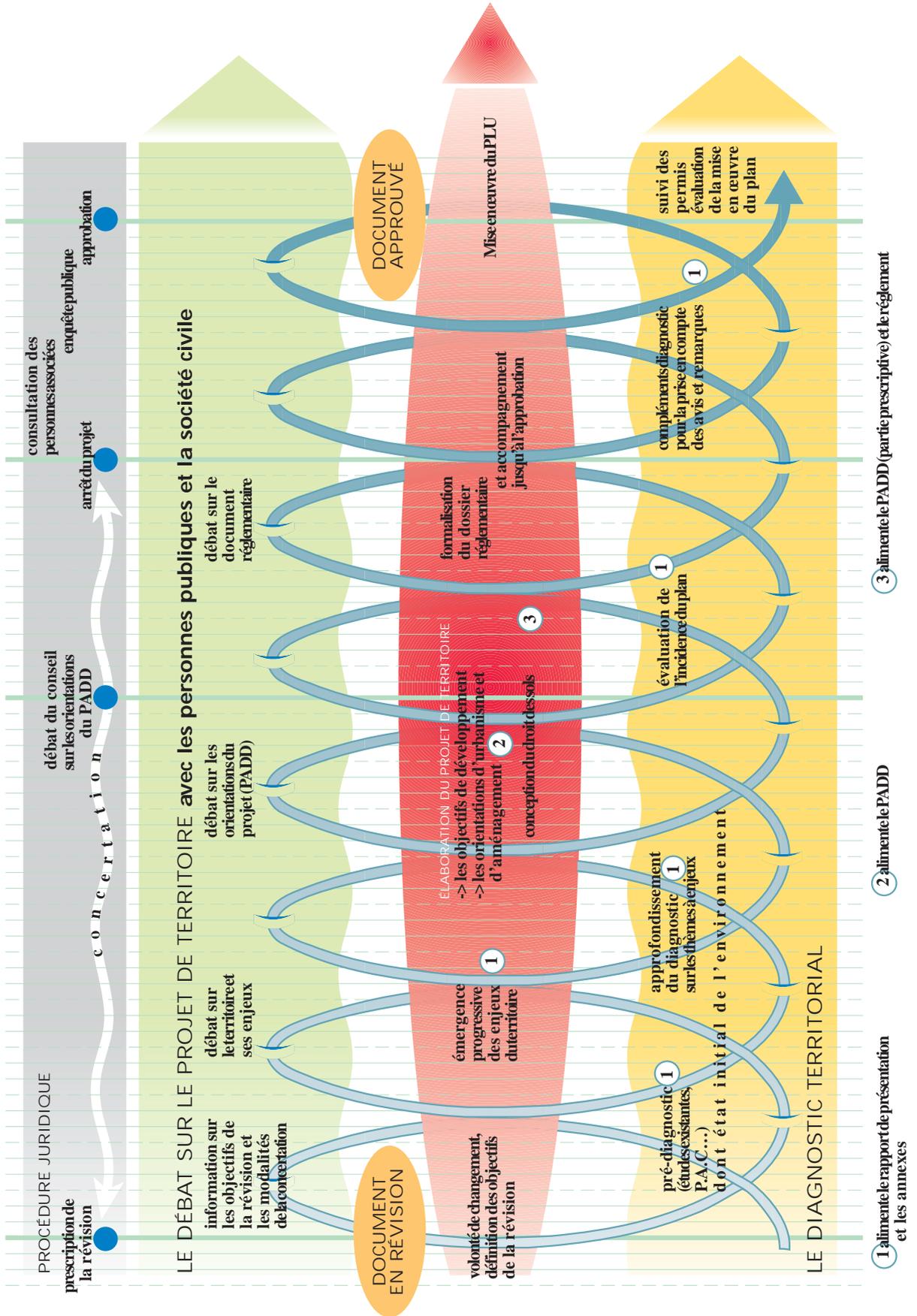
Quelles sont les conséquences positives de l'existence d'un projet global formel et opposable aux tiers dans le PLU ?

- on assure une plus grande cohérence entre le projet politique (ou les différentes politiques sectorielles) et les documents réglementaires,
- on explicite la formalisation réglementaire du PLU, on peut contrôler son application de façon plus fine, en respectant davantage l'esprit que la lettre,
- on peut envisager son impact en termes d'incidences (notables) sur l'environnement, mais également, sur le social, l'économie, les transports, ...
- on peut parler de phasage et de faisabilité, on peut suivre et évaluer le PLU dans sa réalisation en mesurant l'évolution des indicateurs qui ont servi à le construire.

Partie II

La démarche de projet PLU

LE PLU : UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION QUI SE TISSE ENTRE ÉTUDES ET DÉBATS



Introduction

Une démarche fondée sur un processus itératif

Le projet doit s'inscrire dans la logique du développement durable, dont l'article L. 121-1 a précisé la nature pour ce qui concerne les documents et politiques d'urbanisme, à travers les notions d'équilibre entre les différents modes d'occupation de l'espace, de maîtrise de l'urbanisation, de diversité urbaine et de mixité sociale, et d'utilisation économe et équilibrée des différents espaces sur lesquels se mettent en œuvre les politiques publiques d'urbanisme.

Cette démarche d'ensemble implique :

- de veiller à la bonne articulation de trois séries de paramètres : le local et le global, le court et le moyen terme, la prise en compte réciproque de l'économique, du social et de l'écologie.
- de prendre en compte les besoins des générations futures, ce qui revient à accepter l'incertitude, à définir a priori des limites qui doivent empêcher les décideurs d'hypothéquer l'avenir.

En matière d'aménagement et de développement, cela suppose de rompre avec les visions et pratiques culturelles ou professionnelles antérieures selon lesquelles il était concevable qu'un schéma d'urbanisme détermine une fois pour toutes et de façon certaine l'évolution d'un territoire à long terme.

Il est nécessaire de déterminer un projet évolutif et non figé afin qu'il ne devienne pas rapidement un carcan incapable de réagir aux exigences issues du fonctionnement des territoires et de l'économie.

De fait, la mise au point du projet ressort d'un processus itératif permanent (voir schéma ci-contre).

Élaboré sous la responsabilité des élus, le projet est d'abord un projet politique au sens où il s'agit de servir les intérêts et les choix des hommes et des femmes qui vivent la commune.

L'élaboration du projet, c'est aussi l'occasion de comprendre que le développement n'est plus ni naturel, ni octroyé, et qu'il appartient aux partenaires locaux, et en premier lieu aux élus, d'inventer le devenir de leur commune et de se donner les moyens de le construire.

| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
|---------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Prescription de la révision

Article L. 123-6

L'initiative de la prescription relève de la compétence de la commune ou de l'EPCI compétent (article L. 123-18).

La délibération prescrivant la révision

(article L. 123-13) :

-précise les objectifs de la commune et le cas échéant les secteurs devant faire l'objet de la révision.

-et peut définir les modalités de concertation (article L. 300-2) associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (dont les représentants de la profession agricole).

Procédure

La délibération de prescription marque le point de départ de la concertation qui se déroule tout au long de l'élaboration du projet. Nous pouvons considérer que l'élaboration du projet débute par la prescription de la révision et s'achève lors de la délibération d'arrêt du projet. Ensuite, la procédure d'enquête publique prend le relais dans un souci de démocratisation des procédures et de la transparence des actions publiques.

Conseil

La concertation se déroule tout au long de l'élaboration du projet, nous conseillons de débiter la concertation dès la prescription de la révision (la concertation portera alors, dans un premier temps, sur les objectifs de la révision, la volonté de changement, l'ambition de l'équipe municipale) jusqu'à l'arrêt du projet.

PHASE 1 Le lancement de la démarche PLU

La volonté d'évolution ou de changement

Le lancement d'une démarche de PLU matérialise la volonté de changer radicalement une situation existante, ou, pour le moins, de la faire évoluer. Elle nécessite dès l'origine de fixer les objectifs de cette démarche, ce qui constitue toujours un exercice à risques, puisque bon nombre d'objectifs principaux ou secondaires n'émergeront qu'au cours du processus.

Lorsque cette volonté d'évolution ou de changement trouve son origine dans un projet global, qu'il soit issu d'un programme politique, d'une réflexion stratégique de type projet de territoire ou charte de développement ou d'une démarche de planification amont (DTA, SCOT, PLH, PDU), fixer des objectifs généraux susceptibles d'être affinés et précisés dans le processus de projet s'avère plus aisé.

Lorsque cette volonté est issue d'un blocage juridique ou technique autour d'un projet plus ponctuel, la tentation peut exister de limiter les objectifs de la démarche de PLU à cet aspect ou à ceux qui lui sont similaires ("toiletage" du règlement, "assouplissement" de tel ou tel type zonage, etc.).

Dans cette configuration, il est souvent judicieux, avant de figer par délibération les objectifs de la révision, d'amorcer la démarche de PLU par un premier travail de réflexion qui élargira les problématiques à l'ensemble du territoire local et à ses rapports de voisinage, à ses différentes dimensions et composantes, ainsi qu'aux relations qu'il entretient avec les diverses échelles de territoire supérieures.

Outre que cette approche permet d'amorcer le dialogue très en amont avec l'ensemble des partenaires de la démarche, ce qui ne peut que contribuer à l'enrichir, elle permet également de sécuriser juridiquement le PLU en évitant qu'il n'y ait trop d'incohérences entre les objectifs initiaux et le projet final.

Dans le pire des cas, des objectifs «oubliés» pourront toujours être adjoint à la première délibération en respectant le parallélisme des formes, mais on risque alors de devoir relancer un cycle de concertation et d'introduire de la confusion aux yeux du public dans une démarche déjà complexe en soi.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Lorsque l'élaboration du PLU fait suite à un Plan d'Occupation des Sols, une bonne manière d'aborder la question des enjeux et des objectifs de la révision passe par la réalisation conjointe d'un bilan de «l'exécution» de l'ancien document. Par exemple, les politiques mises en œuvre dans le POS ont-elles abouti ? Si oui, faut-il les renouveler, si non, pourquoi ?, etc.

Mais c'est aussi le moment de s'interroger sur les variables d'environnement politique, juridique ou institutionnel qui ont changé, sur les outils de mise en œuvre du document (une politique d'acquisition foncière ambitieuse dans le POS peut par exemple ne pas avoir été suivi d'effet simplement parce que l'instance d'examen des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) n'existait pas), etc.

L'évolution ou le changement de document local de planification supposent une ré-interrogation du "projet politique de territoire". Même si les changements sont partiels, il importe d'évaluer de façon globale les répercussions du changement sur l'ensemble du projet de territoire.

C'est dès ce moment qu'il est nécessaire de s'interroger sur les objectifs de la révision d'une part, et d'autre part sur les modalités du "débat" sur le projet.

La prescription de la révision

Comment déterminer et exprimer les objectifs de la révision, les écueils et les pièges à éviter. Jusqu'où aller et ne pas aller dans la précision ? Faut-il concerter sur ces objectifs, dans quelles circonstances ?

La délibération de prescription avec les objectifs de la révision marque en fait le lancement officiel de la réflexion sur l'élaboration du projet "politique" de territoire qui va comprendre des phases de réflexion sur le diagnostic, pour permettre de faire émerger les enjeux du territoire qui détermineront les objectifs puis les orientations du projet de territoire.

Définir les objectifs de la révision

Il ne faut pas confondre les objectifs de la révision et les orientations du projet. Le lancement de la révision ne présume pas des "résultats". Les orientations du projet ne pourront le plus souvent être définies qu'au fil de la démarche.

Les objectifs de la révision doivent être cohérent avec le contenu, sous peine de contentieux.

Dans l'hypothèse d'une révision large et non ciblée, on aura tout intérêt à fixer des objectifs globaux dans la délibération pour éviter de devoir la modifier ultérieurement.

Il semble nécessaire de rester "général" car de nouveaux objectifs peuvent apparaître tout au long des processus de concertation, de diagnostic ou d'élaboration du projet. Par conséquent, même dans le cas d'une révision très ciblée, pourquoi ne pas conclure la liste des objectifs avec une formule du type "...et tout autre changement dont l'opportunité apparaîtrait au cours des études, des débats ou de la concertation" ?

Rédaction des objectifs : 3 exemples de délibérations : "à risques", "floue" et "bonne"

● Élément type d'une délibération "à risques" :

"- ouvrir à l'urbanisation 3,5 hectares de la zone 2NA du Champ Vert afin d'y réaliser 44 logements dont 18 locatifs sociaux"

● Élément type d'une délibération trop "floue" :

"- prendre en considération les évolution probables de la commune"

● Élément type d'une "bonne" délibération :

"- afin de permettre le développement de l'activité, notamment au nord de la commune..."

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

L'association

La délibération prescrivant la révision doit être :

- *notifiée pour information à toutes les personnes associées au titre des articles L. 121-4, L. 123-6, L. 123-8 et L. 121-5)*
- *faire l'objet de mesure de publicité (article L. 123-25)*

L'association relève soit de l'initiative du maire, soit d'une demande du préfet (article L. 123-7). Le recours automatique à l'association a été supprimé par les nouvelles procédures. Cependant, il apparaît nécessaire, dans l'esprit de la loi, d'associer le plus en amont possible du projet les services de l'État et en particulier avant tout arrêt de projet. Les principaux écueils seraient ainsi évités lors de la consultation des services après arrêt du projet et pendant l'enquête publique.

De plus, aucune contrainte de formalisme (quorum, modalités d'association) n'organise cette procédure, réduisant par la même le risque de contentieux portant sur un non respect de la procédure.

Au sens de l'article L. 123-8, diverses personnes peuvent être consultées à leur demande au cours de l'élaboration du projet.

Les communes doivent répondre positivement aux demandes de consultation des personnes publiques.

Le lancement de la concertation

Les formes de la concertation

Afin de préserver et valoriser l'objectif de la loi SRU de démocratiser et rendre plus accessible les procédures d'urbanisme et d'aménagement, la loi SRU a étendu le champ d'application de la concertation, mais elle n'en a pas modifié les modalités : elle doit contribuer au recueil des observations des avis du public. Une grande liberté est laissée aux élus dans le choix des modalités en fonction des phases de la procédure et/ou du public ciblé : la concertation ne revêt aucun formalisme particulier, elle doit être suffisante et réelle.

Les moments de la concertation

- le lancement de la démarche de PLU

La concertation peut intervenir dès la prescription de la révision. Cependant les élus peuvent s'interroger sur l'opportunité de lancer une concertation dans la mesure où le projet est de l'ordre de la simple intention. Dans un premier temps, la simple information d'engager une procédure peut paraître suffisante puisque le débat sur le contenu du projet semble être prématuré. Cependant, il est important de ne pas retarder l'ouverture de la concertation, d'une part pour des raisons de sécurité juridique de la procédure engagée (risque de contentieux lié à l'insuffisance de la concertation) et, d'autre part, pour ne pas priver le public de sources d'information notamment de connaître la volonté politique d'engager une réflexion sur le devenir du territoire.

| Phase de concertation : avancement de la démarche d'élaboration du projet | | | |
|--|--|--|----------------------------|
| 1 ^{ère} étape | 2 ^{ème} étape | 3 ^{ème} étape | 4 ^{ème} étape |
| Lancement de la concertation ↓ Information sur l'intention d'engager une procédure | Diagnostic ↓ Enjeux Problématique | Orientations du projet ↓ Choix → | Formulation des stratégies |

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

- l'avancement de la démarche d'élaboration du projet de PLU

La phase d'élaboration et d'affinage du projet est l'occasion pour les responsables locaux de prendre des décisions intermédiaires nécessaires à toute conception d'un projet. Néanmoins, ces décisions doivent nécessairement faire l'objet d'une concertation avant d'être politiquement entérinées. Dans ce contexte, la concertation peut prendre une forme sensiblement différente de celle engagée lors du lancement de la procédure.

Nous ne sommes plus dans une phase de simple information du public mais dans une phase d'échanges et de dialogue. La concertation peut alors s'articuler en trois étapes :

- d'une part, l'étape de présentation de la démarche et la concertation sur la phase d'analyse-diagnostic. Il s'agit ici d'appréhender les éléments et les données de cadrage, constitutifs du diagnostic, qui caractérisent le territoire ainsi que les enjeux, les problématiques d'aménagement de l'espace.
- d'autre part, une phase de présentation des scénarios, des stratégies et des hypothèses d'aménagement doit avoir lieu afin de débattre sur les perspectives d'évolution du territoire ainsi que sur les orientations à définir, les choix à retenir.
- enfin, l'élaboration du PADD doit faire l'objet d'une concertation qui explique et justifie les choix retenus et les conditions de mise en œuvre.

- Formulation des stratégies : la finalisation et la formulation du projet

Le projet issu des différentes phases de concertation, d'association avec les personnes publiques et de débat au sein de l'équipe municipale conduit à la formulation d'un PADD complet pour lequel il est préférable de recevoir la validation de la majorité des acteurs publics et privés.

La durée de la concertation

L'article L. 300-2 spécifie que la concertation doit se dérouler tout au long de la procédure d'élaboration du projet. La démarche de concertation doit s'adapter à cette temporalité et les modes de participation varient en fonction de son avancement. La concertation devrait débiter lors de la prescription de la révision et jusqu'à l'arrêt du projet. Ensuite, l'enquête publique prendra le relais.

Les moyens de la concertation

Les procédés utilisés pour mener à bien la concertation doivent nécessairement se concevoir en fonction des différentes cibles à atteindre. Les moyens d'expression à disposition de la population, de la société civile, des acteurs du territoire doivent clairement dépasser la simple possibilité d'une inscription dans un registre. Le recueil d'observations, d'avis, de suggestions, de contre propositions, de recommandations de la population, des associations, des acteurs économiques et sociaux n'est qu'un outil parmi d'autres dans une démarche dynamique d'échanges, de dialogue itératif.

D'autres moyens sont offerts :

- l'exposition permanente et évolutive, le dossier déposé en mairie,
- les réunions généralistes sur la cohérence du projet,
- les réunions thématiques,
- les permanences d'élus et de techniciens,
- la mise en place de questionnaires, etc.

Nous devons retenir que la finalité de la démarche de conception d'un PLU doit s'inscrire dans une dynamique de partage, de jeux d'acteurs. Le consensus recherché autour du projet permet ainsi de légitimer l'actions des décideurs locaux, voire de renouveler la confiance dévolue à l'équipe municipale dans la construction d'un avenir commun. En effet, le PLU, à travers son PADD, est l'expression du projet (technique et politique) du territoire. Cette interactivité des divers interlocuteurs locaux est l'occasion de faire émerger une approche renouvelée de la gouvernance locale.

Dans le processus de concertation du projet PLU, les agences d'urbanisme jouent un rôle primordial pour fédérer, coordonner et faciliter les échanges entre les divers intervenants du territoire. Ainsi, l'agence est :

- le support de l'animation nécessaire à la conception du projet,
- un vecteur d'idées,
- un médiateur permettant de créer un accord, un consensus entre les divers interlocuteurs,
- un conseiller, un soutien garantissant le respect des règles.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

E x e m p l e

L'exemple d'Issy-les-Moulineaux

«Demain, vu d'Issy»

La concertation sur le PLU d'Issy-les-Moulineaux

1. Une révision de PLU axée sur le renouvellement urbain et l'amélioration du cadre de vie

Une ville profondément transformée depuis 20 ans Issy-les-Moulineaux est une commune d'environ 55 000 habitants de la 1^{ère} couronne de la région parisienne. Depuis le milieu des années 1980, elle a su tirer parti de sa localisation à la frontière sud-ouest de Paris et le long de la Seine, de son excellente desserte par les transports en commun (métro, RER, trains), et de la disponibilité d'importantes friches industrielles, pour reconverter son économie et enrayer son déclin démographique.

Au cours de cette période, d'importants projets de bureaux, de logements et d'espaces verts ont été lancés (et pour nombre d'entre eux achevés) ce qui, à l'horizon 2010 devrait permettre de renouveler près de la moitié de son territoire et regagner environ 15 000 habitants !

Les objectifs de la révision

Après cette phase de réaménagement intensive, l'heure est, comme partout, au développement durable, c'est-à-dire aux améliorations qualitatives et au «ménagement» du territoire.

En avril 2001, le Conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux a délibéré en faveur de la révision de son PLU, lui fixant une quinzaine d'objectifs, tels que :

- le maintien de l'équilibre habitat-emploi ;
- la satisfaction des besoins en équipements et services publics ;
- l'harmonisation des formes urbaines dans les secteurs de transition ;
- la création d'emplacements réservés hors des ZAC pour la construction de logements sociaux, afin de maintenir le ratio actuel global de 25% ;
- la résorption de l'habitat insalubre ;
- la création ou l'amélioration d'espaces publics (en particulier dans les nœuds de circulation) ;
- la réduction de la circulation automobile et le développement des modes de déplacement alternatifs ;
- l'amélioration de la perception du grand paysage et la mise en valeur de ses «amers».

2. Une commune innovante en matière de démocratie locale

L'une des caractéristiques d'Issy-les-Moulineaux, est d'avoir attiré sur son territoire de nombreuses activités de communication. C'est probablement pour cela qu'elle a beaucoup investi dans les outils de démocratie locale médiatisés, telles que le «Conseil municipal interactif» ou le «Panel citoyen» sur Internet.

En complément de ce que certains considèrent comme des gadgets, il existe une panoplie d'outils classiques d'information, de consultation, de concertation, voire même de participation (avec une expérience de budget participatif alloué aux comités de quartier), permettant aux habitants de faire remonter leur préoccupations et aux élus de prendre le pouls de leurs administrés.

3. Les modalités de la concertation : le choix de la proximité

La municipalité a opté pour une concertation en deux étapes (correspondant à deux objets distincts : le diagnostic et le PADD), chacune organisée selon les modalités et la chronologie suivantes :

- réunion publique par « village » (Issy en compte 8, appelés ainsi pour se distinguer des « quartiers » (regroupant chacun deux villages), qui bénéficient de conseils, au sens de la récente loi sur la démocratie de proximité ;
- exposition au centre administratif municipal avec registre ;
- dossier d'information + questionnaire dans le journal municipal (doublé par des pages sur le site www.issy.com/cadrevie/plu/1pludex.htm) ;
- sondage du « panel citoyen » ;
- saisie pour avis de plusieurs instances consultatives telles que le CES.

Par ailleurs, la Ville a demandé l'assistance d'une agence de communication urbaine, afin d'harmoniser l'ensemble des vecteurs d'information utilisés tout au long de la démarche. Celle-ci s'est attachée à convaincre les élus qu'au delà des résultats bruts du diagnostic, il est essentiel de développer une pédagogie sur «ce qui fait la ville» (et plus particulièrement son processus de renouvellement) ainsi que sur le rôle d'un P.L. U. (mais aussi d'autres documents d'urbanisme) à cet égard.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

PHASE 2

La détermination des enjeux du territoire : la construction du diagnostic

Le rapport de présentation est le premier document du PLU. Conformément au décret du 27 mars 2001 (art. R. 123-2), il se structure en cinq parties, qui successivement présentent :

- le diagnostic ;
- l'état initial de l'environnement ;
- l'explication des choix retenus pour établir le PADD, la description et la justification du zonage et des règles ;
- les incidences prévisibles des orientations du plan sur l'environnement ;
- la prise en compte de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement.

Le document distingue l'environnement des autres champs d'analyse. L'état initial de l'environnement, tout comme les incidences du projet sur l'environnement et la prise en compte de sa préservation et de sa mise en valeur, devront donc faire l'objet d'une écriture spécifique dans le rapport de présentation et de façon distincte pour chacune des obligations. Cette présentation, conforme à la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (EIPPE), ne doit pas occulter le fait que l'environnement est un élément à part entière du diagnostic comme du projet d'aménagement et de développement durable.

L'état initial de l'environnement

Comme nous l'avons vu dans la partie I, l'état initial de l'environnement est une analyse corrélée aux autres.

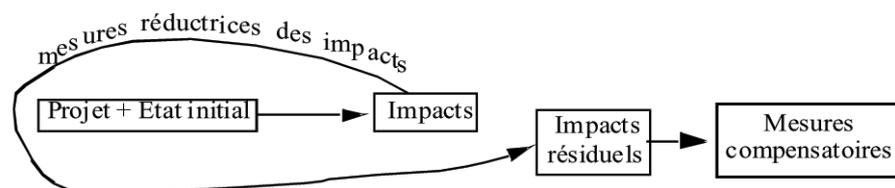
L'état initial de l'environnement est tout à la fois l'un des moyens de construire et de faire émerger les enjeux du territoire, et un des documents obligatoires composant le dossier de PLU. Distinguer ces deux dimensions n'est pas qu'une figure de rhétorique du point de vue de la démarche. Si les analyses de l'environnement se font au démarrage de la démarche, la formalisation de l'état initial en tant que composante du dossier de PLU peut difficilement se concevoir avant que le projet global d'urbanisme ne soit suffisamment avancé.

En effet, sur le plan du contenu, l'état initial de l'environnement n'est pas qu'un simple descriptif de l'environnement communal dans ses différentes composantes. Il doit certes constituer d'une certaine façon un "état zéro", mais surtout il doit être en adéquation avec le projet global d'urbanisme.

C'est en effet le croisement de l'état initial et du projet global qui va permettre de déterminer les impacts de ce projet sur l'environnement ; l'analyse de ces impacts va donner les mesures réductrices de ces impacts, et donc modifier le projet, déterminant les impacts résiduels. C'est à partir de ces derniers que seront proposées les mesures compensatoires, adjointes au projet.

On voit donc se dessiner également une boucle itérative dans la démarche d'élaboration du PLU, entre le projet et l'état initial de l'environnement. En fonction des circonstances locales, l'amorce de cette boucle pourra se faire par l'entrée "état initial" ou par l'entrée "projet".

Si le projet global est connu, on va pouvoir s'intéresser à ses impacts supposés sur l'environnement, et affiner ainsi le projet en cherchant à les corriger ou à les minimiser, en proposant des mesures compensatoires.



| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

À titre d'exemple : une extension urbaine prévu au projet global va avoir un impact paysager, l'état initial devra donc comporter une analyse du paysage et de ses composantes ; et l'extension urbaine des mesures pour limiter son impact paysager.

À l'inverse, la présence connue d'une espèce protégée ou d'un secteur inondable, par exemple, va générer un secteur à préserver, lequel secteur sera intégré au projet global d'urbanisme.

Par contre, s'intéresser par exemple à la géologie du territoire si elle n'a aucune incidence sur le projet et que le projet n'a aucune incidence sur elle ne présente pas d'intérêt et ne contribue qu'à alourdir les analyses et le dossier. Il est totalement inutile de la décrire dans l'état initial, puis d'examiner les incidences du projet pour conclure qu'il n'en a aucune, ce qui reviendrait de fait à essayer de dresser la liste des domaines sur lesquels le projet global

d'urbanisme n'a pas d'influence !

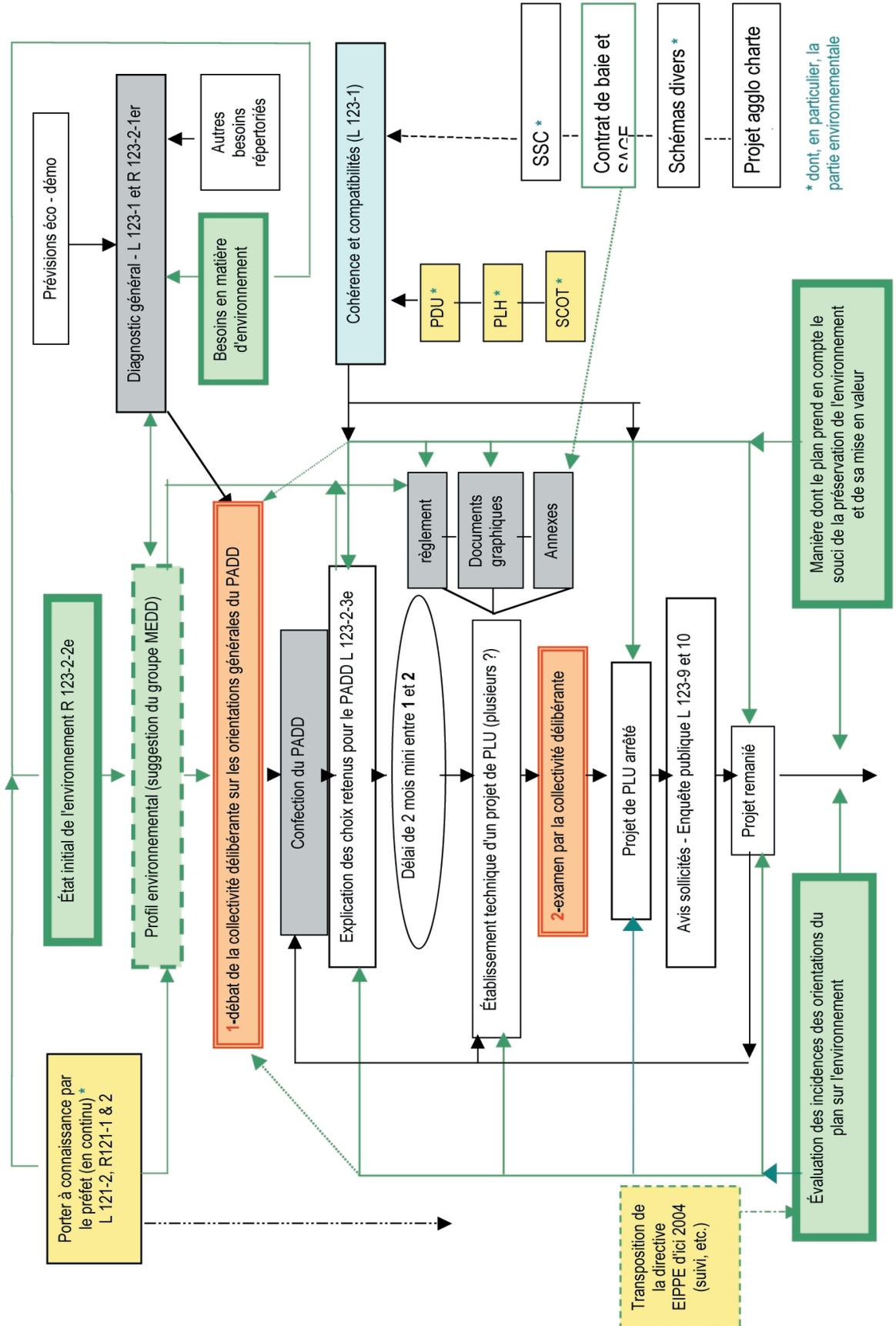
Dans cet exemple, on pourra simplement effectuer la vérification de l'absence d'intérêt de la géologie dans les analyses ou les études préliminaires. A contrario, la géologie peut s'avérer indispensable pour justifier des mesures spécifiques d'assainissement ou de traitement des eaux pluviales, ou pour repérer des gisements de granulats, ou pour expliquer certains risques localisés d'éboulement, etc.

De façon pratique, la grille ci-après permet d'identifier, en fonction du territoire considéré, les principaux champs d'investigation qui pourront être analysés pour cet état initial de l'environnement. Simple rappel, elle ne constitue ni une recette ni une liste exhaustive. Il conviendra dans la mesure du possible de privilégier une approche systémique mettant en lumière les relations entre les thèmes plutôt qu'une approche strictement thématique.

| Objectifs | Thèmes | Sous-thèmes |
|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Qualité de la vie | NATURE | Espaces verts et plantations Couloirs écologiques (écologie fonctionnelle) Espaces naturels sensibles (zone humide, dunes, forêt) Mer et littoral, Montagne Espaces cultivés et forestiers faune, flore, biodiversité |
| | PAYSAGE et PATRIMOINE | Paysage bâti, paysage végétalisé Sites Affichages/entrées de ville Réseaux aériens (déplacements, énergie) Patrimoine naturel ou bâti |
| | HABITAT | Environnement extérieur : ensoleillement, matériaux, toitures, clôtures, espaces libres et plantations, façades, antennes et pylônes, protection contre les vents |
| | DÉPLACEMENTS | itinéraires piétons et cycles |
| Gestion des ressources | EAU | Eau potable Eaux superficielles et souterraines; eaux marines Assainissement eaux usées et eaux pluviales (nature, paysage, sols/sous-sol et aménagement urbain) |
| | ÉNERGIE | Consommation Production Distribution Énergies renouvelables : éolien, capteurs divers, bois, etc. |
| | DÉCHETS | Collecte Élimination et mise en décharge Valorisation |
| Nuisances, pollutions, risques | BRUIT | Activités bruyantes Logement/bâtiment (air et déplacement) |
| | AIR | Surveillance de la qualité de l'air ambiant, odeurs. Traitement de l'air intérieur. (déplacements, énergie, bruit) |
| | SOL SOUS-SOL | Qualité des sols Utilisation des sols carrières (Nature, risques, paysages, déplacement, aménagement) |
| | RISQUES | Risques technologiques Installations classées (Seveso...) Risques naturels prévisibles : incendies, inondations, séismes, vent, glissement de terrain,... |
| | AUTRES POLLUTIONS et NUISANCES | |

| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
|---------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Présentation synoptique du processus d'intégration de l'environnement dans un PLU



| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Cet état des lieux va donc servir à nourrir le diagnostic et le projet, puis va être formalisé en tant que pièce obligatoire du dossier de PLU. Mais il a aussi son importance dans une autre partie obligatoire du document, l'analyse des incidences du projet sur l'environnement.

Cet aspect spécifique du dossier de PLU sera abordé ci-après dans la partie sur le rapport de présentation, mais il a une incidence sur le contenu de l'état initial de l'environnement.

En effet, cette analyse des incidences doit porter sur tous les aspects de l'environnement abordés dans l'état initial. Cette obligation renforce l'attention qui devra être portée au contenu de l'état initial de l'environnement pour limiter les considérations hors contexte ou sans rapport avec le projet.

Cet aspect des choses se trouvera en outre renforcé dans les années à venir avec la traduction en droit français de la directive européenne EIPPE, qui imposera, comme pour les schémas de cohérence territoriale, une évaluation régulière.

De l'importance d'une analyse des dynamiques

L'état initial de l'environnement ne doit pas être une description statique mais une description du fonctionnement et des interactions des différents éléments (approche écosystème).

En effet, il importe, comme pour les autres domaines du diagnostic, de rechercher les dynamiques existantes de l'environnement tout autant que ses éléments patrimoniaux. Rien ne sert de relever tous les sites sensibles si l'on ne prend pas le soin d'étudier le fonctionnement actuel, l'histoire et les devenir de chaque milieu ainsi que les interactions des milieux les uns sur les autres.

Exemple : 2 bois distants à forte valeur écologique. Il est alors nécessaire de saisir l'importance des échanges biologiques qui les relient afin de veiller à la protection de ces échanges : s'attacher tout autant à un espace sans intérêt écologique en lui-même car il est le support d'un système d'échanges, qu'aux sites exceptionnels.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Le diagnostic

La loi SRU a rendu obligatoire la réalisation d'un diagnostic préalablement à l'élaboration des projets d'aménagement et de développement durable des SCOT et des PLU.

Le terme de diagnostic recouvre un contenu précis qu'il n'est pas inutile de rappeler : il s'agit à **partir de signes** de faire une **prévision**, une **hypothèse** (définition tirée du Petit Robert, dictionnaire de la langue française). Établir la liste des signes, l'état des lieux, n'est pas un diagnostic. Faire un diagnostic, c'est problématiser les phénomènes observés.

Il en résulte qu'il faut commencer par faire un état des lieux (les "signes"), le problématiser (expliquer ce qu'entraîne les signes observés, faire des hypothèses et des prévisions d'évolution, d'où le terme de diagnostic prospectif parfois employé), et que l'élaboration du projet constitue la réponse apportée aux prévisions et aux hypothèses effectuées.

Cette approche, pour toute théorique (certains diront simpliste) qu'elle soit, résume pourtant une démarche parfaitement opératoire en matière d'élaboration de document d'urbanisme.

De cette définition découle au passage le fait qu'un diagnostic parfaitement neutre au sens scientifique n'existe pas, vu les sujets qu'il aborde, et qu'il doit être l'expression du professionnalisme de l'équipe d'étude. Une fois élaboré, ce diagnostic doit être ensuite partagé, explicité dans ses attendus et ses présupposés pour être compris, complété,... afin que la maîtrise d'ouvrage et le public au travers de la concertation s'en approprient le contenu.

L'élaboration d'un diagnostic tel qu'il est défini ci-dessus va donc servir, aux côtés de l'état initial de l'environnement, à amorcer la démarche d'élaboration du PLU.

Si le code de l'urbanisme n'impose qu'un diagnostic économique et démographique, il serait dommage, voir contre-productif, de ne s'intéresser qu'à cette seule série d'indicateurs pour bâtir un projet global qui, lui, a vocation à s'intéresser à bien d'autres champs thématiques, aussi divers que l'accessibilité des espaces, la santé publique, l'architecture, la morphologie urbaine, les espaces publics et leur rôle dans la ville, les rapports sociaux des habitants, leurs loisirs ou leur logement, etc.

Le diagnostic du PLU se doit donc d'essayer d'appréhender l'ensemble du territoire et de ses composantes, ainsi que les questions qui s'y posent, du moins celles pour lesquelles le document d'urbanisme a une action directe ou indirecte.

Dans l'idéal, il doit également tirer des hypothèses des dynamiques à l'œuvre, non seulement dans les domaines classiques de la démographie, de l'habitat, de l'économie, déplacements, etc., mais aussi dans le domaine des différents projets présents ou à venir aux différentes échelles de territoire, et aux volontés qui les sous-tendent. La place croissante de l'intercommunalité impose que cette dimension soit présente dès le départ, en dressant d'abord le tableau des signes (les projets), puis en l'interprétant sous la forme d'un diagnostic.

Les démarches communales ou intercommunales sur le territoire considéré, ou à proximité (charte de développement local, mise en place de la taxe professionnelle unique, élaboration de pays, regroupement en communauté de communes, etc.) et les forces politiques ou sociales qui les sous-tendent peuvent revêtir tout autant d'importance que l'évolution de tel ou tel indicateur pour l'élaboration d'un projet global ; il est donc important de s'y intéresser le plus en amont possible.

L'association des personnes publiques et des différentes collectivités à la démarche de PLU doit normalement permettre d'établir en grande partie cet état des lieux des projets, mais il n'est pas inutile d'en faire une analyse plus approfondie dès le stade du diagnostic.

Cette analyse essaiera de formuler des hypothèses cohérentes sur les effets possibles ou probables de ces projets ou de ces intentions de projet sur le territoire, et donc d'en tirer des enseignements susceptibles d'enrichir ou d'influer le projet global d'urbanisme.

Ce diagnostic est aussi le moment où s'élabore entre tous les acteurs de l'élaboration du PLU la "vision partagée du territoire". Dans l'idéal, ce partage doit être étendu le plus possible à la population par le biais de la concertation.

L'élaboration de cette vision partagée est la garantie d'une appropriation plus forte du projet global d'urbanisme par les acteurs et, in fine, de leur implication dans sa mise en œuvre. La compréhension des tenants et des aboutissants par le maître d'ouvrage, ses représentants élus ou techniques et les citoyens permet en outre d'éviter, au moins partiellement, les

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

remises en cause intempestives dues à une méconnaissance des enjeux amonts qui fondent les propositions et donc le projet.

Cette notion de diagnostic partagé correspond donc à la nécessité, dans la démarche d'élaboration, de partager les approches de l'équipe d'étude avec les élus mais aussi, au travers de la concertation, avec la population et la "société civile".

S'il ne semble pas souhaitable que ce diagnostic soit totalement co-établi, pour préserver la neutralité des constats et des travaux qui initieront le processus, il est indispensable qu'il fasse par la suite l'objet d'une appropriation par les acteurs de l'élaboration, puisqu'il va fonder en grande partie le projet de territoire.

Au recensement et à l'élaboration des questions à se poser sur le territoire par l'équipe d'étude pour établir son diagnostic doivent s'ajouter les problèmes et questions que se posent les élus sur leur territoire ; et, pourquoi pas, tenter de développer une démarche amont similaire dans des ateliers de concertation.

Ces approches, une fois croisées, enrichiront le diagnostic et permettront d'impliquer plus fortement les intervenants dans le projet.

L'approche "développement durable" dans le diagnostic

L'introduction des concepts et des objectifs du développement durable dans les documents d'urbanisme doit trouver sa place à tous les stades d'élaboration du document. Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme, dont le PLU, outre les grands textes nationaux ou internationaux qui s'attachent à définir et à encadrer le développement durable, ces objectifs de développement durable sont rappelés et définis par l'article L. 121-1.

Au niveau du diagnostic, il s'agit d'essayer de mettre en relation les phénomènes observés et les hypothèses que l'on en tire, en mettant en évidence leurs interactions, dans la perspective des objectifs de développement durable énoncés par le code de l'urbanisme

Suite à une réflexion au sein du réseau FNAU, Françoise Rouxel et Dominique Rist ont développé dans un ouvrage publié par le CERTU une méthodologie d'élaboration de diagnostics territoriaux sous l'angle du développement durable qui apporte des réponses pratiques et opérantes à ces questions.

La prise en compte des objectifs du développement durable en remplacement des thématiques classiques des diagnostics en permet une meilleure prise en compte et, ce, dès les premières réflexions. Intégré comme armature du diagnostic, ces objectifs se retrouvent ensuite plus facilement dans les projets, ou du moins il est plus facile de les identifier et de mettre en évidence la chaîne logique qui relie les états initiaux, le diagnostic, le projet global et ses différentes dimensions et le développement durable ; donc de mieux exposer, dans le rapport de présentation, en quoi et comment le projet retenu prend en compte ces objectifs.

À titre d'exemple, trop de zones d'extension restent lettre morte parce qu'elles sont d'abord conçues comme extension urbaine avant d'être analysées en terme de réseaux nécessaires, alors même que le coût de réalisation de ceux-ci font que les zones ne seront jamais urbanisées. Une analyse "amont" des possibilités de renforcement des réseaux aurait permis d'introduire dans les réflexions leur coût et, par-là même, d'influer sur la décision d'étendre -ou non- l'urbanisation.

À une autre échelle, l'élaboration de ce diagnostic est le moment privilégié pour interroger les services et les collectivités partenaires de l'élaboration du PLU afin de connaître les éléments de servitude à prendre en compte, mais aussi les parties "diagnostic" des futures annexes techniques. Celles-ci sont en effet des éléments importants du processus d'élaboration du projet, mais elles sont trop souvent conçues et réalisées de façon réactive, à partir d'un projet connu et déjà "ficelé". Elles traduisent alors plutôt la façon de mettre en œuvre le projet, au lieu de jouer un rôle "proactif" en fournissant les éléments de réflexion propres à éclairer les orientations du projet global d'urbanisation. Le tout gagnerait en cohérence, et sans doute en faisabilité au final.

Quelques pistes de réflexion pour introduire plus de transversalité dans les questionnements préalables pour le territoire analysé :

- comment est assurée la mixité sociale ? la mixité urbaine ?
- comment fonctionne le territoire dans la répartition de l'espace, des relations entre quartiers, des systèmes de déplacements, etc. ?
- rythme de l'étalement urbain et localisation
- les bâtiments sont-ils durables, notamment dans le fonctionnement ?

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

- l'activité est-elle concentrée ou diffuse ? implique-t-elle de forts déplacements ?
- rythme de consommation des ressources non renouvelables et stocks disponibles ? alternative possible ?
- nuisances répertoriées et émergentes ?
- etc.

La formalisation du diagnostic

Comment formaliser ce document ? Il est nécessaire de rappeler qu'il a pour objet de présenter ("exposé" dit le Code) la démarche de connaissance du territoire et d'émergence des enjeux, et ceci de façon synthétique : ce n'est pas la somme des études.

En tant que tel, le diagnostic est une partie importante du rapport de présentation. C'est lui qui permettra d'éclairer les choix retenus en matière de projet, et donc les mesures réglementaires qui traduiront ces volontés d'aménagement sur l'espace.

S'il intervient plutôt dans la partie amont du processus d'élaboration du PLU, sa formalisation définitive ne peut guère avoir lieu qu'après l'élaboration du projet. Les interactions et les itérations entre ces différentes phases de diagnostic, d'état des lieux et de projet sont en effet nombreuses, et formaliser trop tôt un diagnostic risque de priver le rapport de présentation d'éléments d'explication importants.

Il n'est pas souhaitable d'attendre la fin du processus de fabrication du PLU pour produire les annexes, certaines d'entre elles sont à formaliser dès le début de la démarche, elles vous aideront à établir le diagnostic.

Cf. graphique "lien entre démarche de projet PLU et formalisation du document" page 58

Outre le diagnostic, le PLU doit préciser les besoins répertoriés dans différents domaines (cf. art. L. 121-1).

La formulation de cette phrase du code de l'urbanisme mérite qu'on s'y arrête. Elle prolonge celle qui mentionne le diagnostic établit "au regard des prévisions démographiques et économiques" et ne donne pas lieu à une pièce spécifique à produire ou à une partie clairement identifiée du rapport de présentation.

La notion de besoins répertoriés peut laisser à penser qu'il n'y a pas d'obligation à mener des investigations dans ces différents champs, lorsqu'elles n'existent pas déjà par ailleurs. Mais c'est aussi le moyen de légitimer les compléments apportés aux champs thématiques imposés au diagnostic dans le code de l'urbanisme et de les exprimer dans le rapport

de présentation.

Dans le même temps, c'est un moyen pour l'équipe d'étude d'introduire dans la démarche d'élaboration du projet global ces éléments pour enrichir les réflexions autour de ces thèmes. Et dès lors que ces éléments sont intervenus dans les choix effectués pour l'élaboration du projet, il serait dommage de ne pas en faire état dans le rapport de présentation en complément du diagnostic.

Les enjeux du territoire

Le croisement de l'état initial de l'environnement, du diagnostic et de l'état des besoins répertoriés doivent permettre de dégager les enjeux du territoire.

La mise en évidence et la clarification de ces enjeux aux différentes échelles et sur les différentes thématiques ou localisations géographiques serviront de socle à l'élaboration du projet global. C'est une étape importante de la démarche qui marque la fin de la partie "investigations, état des lieux, diagnostic" et le démarrage de la phase élaboration du projet (même si, comme on l'a vu précédemment, aucune phase n'a réellement de "fin" lors de l'élaboration du PLU, le processus étant nécessairement itératif).

Le PLU est un outil d'intégration des différentes échelles de temps, même si ce n'est pas à proprement parler un outil programmatique :

- les orientations (locale, DTA, région, européenne, thématique) = long terme
- les prescriptions (cadre réglementaire, prescriptions des documents "supérieurs" tels les SCOT, PLH, PDU et autres) = moyen court terme
- les projets opérationnels (ZAC et assimilé, loupe du PADD, infrastructures, autres) = court terme

Le PLU est également un outil de déclinaison et de croisement des différentes échelles de territoire dans sa dimension spatiale (intercommunalité, commune, quartier, îlot) : l'intégration des enjeux, contraintes et politiques "macro" à l'aune du territoire communal ou infra communal.

Un des exercices principaux sera par conséquent de hiérarchiser correctement les orientations du projet en fonction de l'échelle de temps de leur réalisation :

- long terme et moyen terme : les orientations générales
- court terme : l'encadrement des opérations, des projets connus et programmés

Il en découlera notamment le choix de précision de rédaction du PADD.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

PHASE 3

La conception et formalisation du projet de territoire

Entre dessein et dessin

Tout urbaniste ayant pratiqué des POS sait que le seul exercice réglementaire est souvent hermétique, ennuyeux, et peut même devenir pervers lorsque certains acteurs y prennent goût. Son emploi exclusif, hors de toute référence à des enjeux, produit des contraintes sans contrepartie explicite, l'excès d'interdiction cachant l'absence d'objectifs sous le prétexte légitime de faciliter l'instruction des dossiers. D'expérience, il est plus aisé de motiver élus et habitants pour la planification s'il s'agit de traduire, pour la commune, un « dessein » en projet et, de là, en aménagement(s) que les éléments à caractère réglementaire vont essayer d'inscrire dans l'espace et dans le temps.

De façon générale, le « dessein » pour la commune existe toujours, que ce soit celui des élus, des habitants, voire du maître d'œuvre réalisant le document de planification. Il consiste par exemple à assurer la croissance démographique de la commune pour telle ou telle raison (remplir l'école, atteindre un seuil fiscal intéressant, etc.), à créer de l'emploi, à aménager un cadre de vie agréable, à assurer des services à la population, etc. Ce dessein est souvent exprimé en termes généraux et/ou par une liste d'opérations ou avec des objectifs partiels, plus rarement sous forme d'objectifs stratégiques. Dans les périodes post électorales, lorsque les programmes électoraux des équipes en place sont encore disponibles, il est recommandé d'y glaner les desseins et attendus politiques qui serviront à construire le projet et les questionnements de fond, ce que les techniciens redoutent pourtant de faire.

À partir de ces lignes directrices, le rôle de l'urbaniste est de constamment recadrer la demande dans le but d'obtenir un projet, c'est-à-dire une proposition cohérente constituant le fil conducteur des opérations dans l'espace et dans le temps. Ce travail doit également vérifier la validité de cette proposition par rapport au demandeur et aux partenaires, ainsi que par rapport aux cadres fixés par les institutions.

L'élaboration du projet

Un projet politique

La nécessité d'une méthode clairement établie pour rendre possible le choix politique.

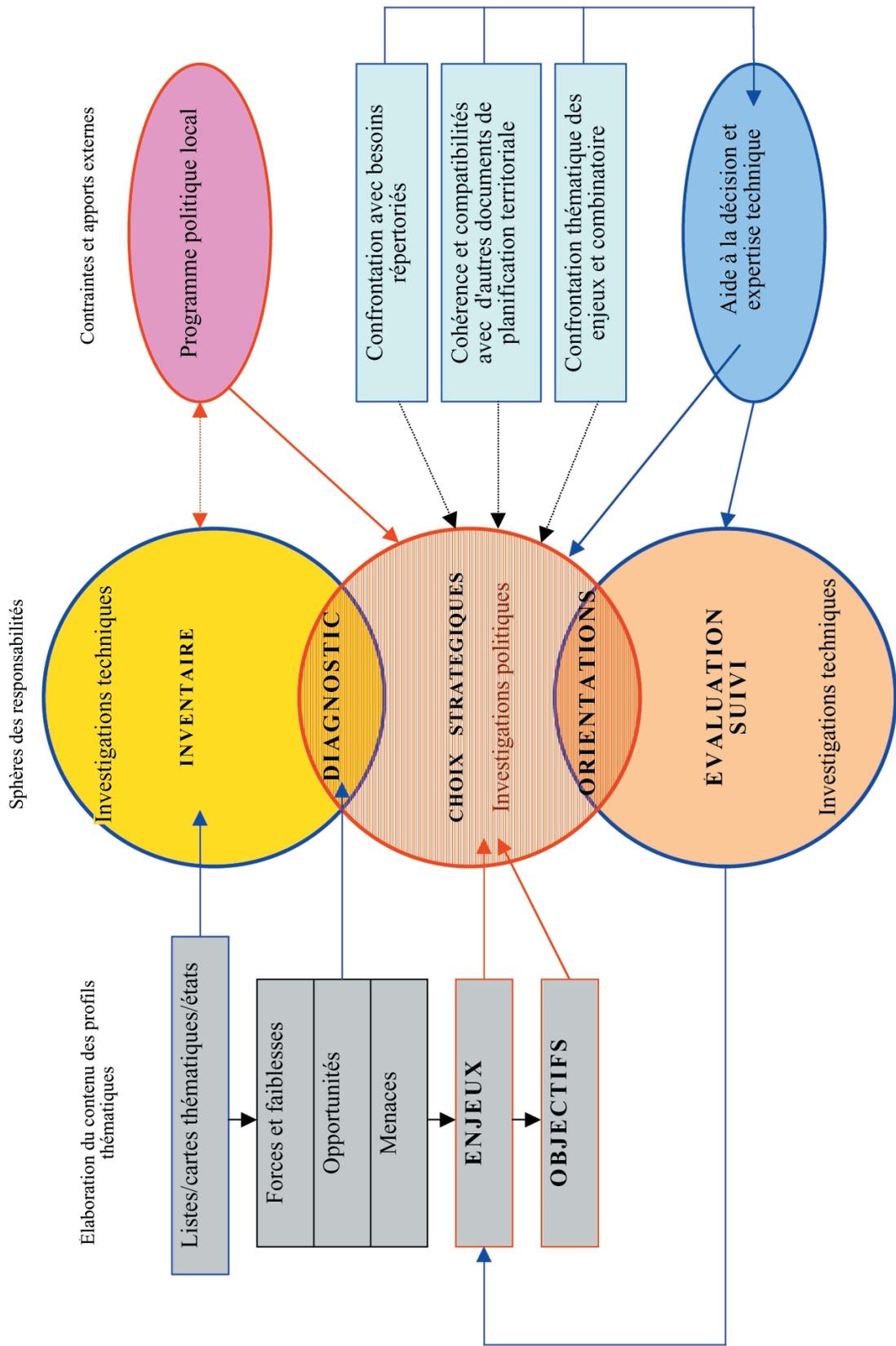
Rendre le projet durable suppose une approche très politique du développement, impliquant par conséquent davantage les élus. Et la loi SRU met en place un processus en vue de séparer la phase d'orientation politique de la phase technique d'élaboration du projet finalisé sous forme de prescriptions cartographiques et littérales et d'annexes. Mais nous savons tous qu'il ne suffit pas de décréter une intention pour qu'elle se réalise. Si l'on ne se donne pas les moyens pour y arriver, la phase d'orientation politique peut très bien déboucher sur un contenu élaboré par des techniciens, surtout lorsque la matière s'y prête, par exemple dans les domaines complexes de l'environnement, de l'économie, des déplacements, etc., d'autant plus qu'il faudra croiser ces domaines.

La question qui se pose est une question de méthode plus que de contenu, pour savoir comment, dans le processus général de l'élaboration d'un PLU, les élus peuvent exercer leur pouvoir de décision et donner des orientations, sans être soit confrontés à des listes incompréhensibles, et difficiles à synthétiser, d'états, problèmes, forces et faiblesses, menaces, etc., soit pris dans une logique technicienne difficilement maîtrisable.

Plusieurs impératifs pour dépasser ces obstacles :

- exiger des documents de vulgarisation compréhensibles du public (la directive EIPPE le demande pour l'environnement) ;
- structurer la présentation aux élus sous forme de profils synthétiques (profil environnemental, social, etc.) pour faciliter l'accès à l'information ;
- prévoir que les élus puissent avoir recours à des experts extérieurs dans l'aide à la décision (compléter les informations, croiser les domaines et les enjeux, évaluer les incidences, organiser la concertation, etc.) ou dans l'apport d'autres points de vue (la directive EIPPE prévoit par exemple de scénariser plusieurs projets pour évaluer leur incidence sur l'environnement) ;
- nettement distinguer la responsabilité politique ou technique dans l'élaboration des documents dans la phase amont (diagnostic, orientations, enjeux, objectifs) : s'il est clair, par exemple, que l'inventaire,

Processus pour impliquer les élus dans le PADD et les aider à décider d'orientations stratégiques à partir de profils thématiques



| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

l'évaluation des forces et faiblesses, le repérage des opportunités et des menaces sont plutôt dans la sphère technique et que le travail avec les élus sera de vérifier que le diagnostic est partagé par le plus grand nombre, l'approche sera plus politique au stade des enjeux, de leur combinatoire, de leur classement hiérarchique ainsi qu'au stade des objectifs. Par contre, les évaluations des incidences de ces objectifs sur l'environnement, sur l'état initial, ou sur le social, les déplacements, etc.. relèvent à nouveau de techniciens, de même que les indicateurs éventuels qui en découlent. Le travail des élus peut toutefois nécessiter une aide technique à la décision (analyse multicritère) ou une aide technique à la prospective pour envisager l'évolution des données à long terme en fonction des objectifs.

Bref, l'obligation de l'expression des choix politiques suppose un éclairage technique plus ouvert que par le passé, l'existence éventuelle de scénarios (méthode usitée chez les européens du nord), l'intégration des besoins répertoriés de la population grâce à la concertation, ainsi qu'une certaine séparation entre les investigations de la sphère politique et de la sphère technique. Dans ce contexte, les agences d'urbanisme ont une simple mission d'assistance à maître d'ouvrage. Peuvent-elles répondre seules à toutes les compétences, à tous les savoir-faire, à toutes les exigences que la loi SRU a introduits ?

Exemple de structure de profil

(inspirée du profil environnemental des DIREN) :

- état de la question
- forces et faiblesse
- opportunités
- menaces
- enjeux et objectifs
- indicateurs de suivi (éventuellement)

La présentation d'objectifs

Il appartient au projet d'aménagement et de développement durable de présenter des objectifs et orientations des politiques publiques d'urbanisme.

En même temps, le projet doit revêtir un caractère global qui embrasse l'ensemble des problématiques, afin d'apporter une réponse équilibrée aux besoins des habitants et capable de rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

E x e m p l e

Grenoble : la démarche du projet urbain stratégique pour le POS (puis PLU)

L'originalité de la démarche, les résultats atteints et la mobilisation de matière grise, de partenaires ainsi que la participation/concertation avec les habitants constituent les points forts de cette expérience.

Le projet de la ville s'est développé en même temps que les travaux pour le PLU, le Schéma Directeur et l'Agenda 21 de la ville.

Ces démarches, conduites sur des territoires différents, se sont enrichies mutuellement. Elles ont contribué à forger une culture partagée au sujet de l'aménagement de Grenoble.

Deux années (1997 et 1998) ont été consacrées aux études urbaines et aux diagnostics, réalisés avec la participation de l'École d'Architecture et avec les contributions de six urbanistes (un par quartier).

Quatre séminaires thématiques ont mobilisé plus de 80 partenaires qui ont exprimé leur vision et leurs attentes. Au terme de cette phase, un document de diagnostic et "d'options stratégiques" a été présenté aux habitants des six quartiers.

Un colloque a synthétisé cette phase de travail.

L'année 1999 a été consacrée à l'élaboration des propositions et à une nouvelle démarche de concertation avec la publication d'un journal et l'organisation de 8 rencontres "les jeudis du projet urbain".

L'année 2000 a permis l'élaboration des synthèses, la consultation du comité consultatif et l'organisation de deux réunions publiques qui ont permis l'aboutissement de la démarche.

Concernant le contenu, la localisation et l'identification de programmes concernant les sites mutables et les sites stratégiques ont facilité le dialogue avec les partenaires. L'élaboration du PLU se trouve ainsi enrichie et facilitée.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

E x e m p l e

Une démarche d'élaboration de projet urbain : L'exemple d'Ostwald, 10000 habitants, commune de la CUS limitrophe de Strasbourg

À l'origine de cette démarche, on trouve d'une part la prise de conscience politique de la nécessité de se doter d'une vision stratégique et d'un projet global, et d'autre part l'existence de gros projets communautaires sur le territoire communal, projets vis-à-vis desquels il était devenu nécessaire que la municipalité se positionne (liaison tramway, mise en place d'une coulée verte d'agglomération, création d'un futur quartier, ...).

Bien que lancée initialement en dehors de tout processus d'élaboration de PLU, cette démarche peut s'apparenter à la réalisation d'une démarche d'élaboration de PADD.

En premier lieu, un groupe de travail est créé, regroupant des élus et quelques personnes membres de la « société civile », pour élargir le champ des débats.

La démarche s'organise en ateliers, l'agence étant clairement positionnée comme animateur des travaux et fournisseurs d'analyses, et non pas comme un fournisseur de projet clef en main, afin de faciliter le processus d'appropriation du projet.

Un premier atelier est consacré à un tour de table destiné à recueillir les impressions sur les projets de planification qui touchent la CUS ou la Ville d'Ostwald en cours ou annoncé, et détecter les points d'intérêt du groupe de travail, les enjeux qu'il visualise, ainsi que ceux qui ne font pas question.

En second lieu, une série d'ateliers sont programmés pour confronter cette première vision à celles des spécialistes thématiques de l'Agence.

Ces visions d'expert sont en fait d'une part des états des lieux, et d'autre part des diagnostics thématiques qui mettent en relief et problématisent les phénomènes et les dynamiques à l'œuvre sur le territoire.

Au vu des points soulevés lors du premier atelier, les visions d'expert présentées ont recouvert successivement les champs de l'environnement, de l'habitat, des déplacements, de la démographie et de l'économie.

À l'issue de cette phase d'ateliers, on a abouti, côté groupe de travail communal, à une première définition de l'état des lieux et des enjeux pour la commune ainsi qu'à une première série de propositions.

C'est à ce stade seulement qu'un lien est fait avec la démarche de révision du POS en cours par

ailleurs, au travers d'une confrontation entre ces travaux et l'analyse du chargé de POS de la commune. Celle-ci a eu lieu sur site, pour permettre à chacun de visualiser et de localiser clairement les enjeux sur le territoire.

Cette dichotomie entre la démarche d'élaboration du projet urbain et la révision du POS en cours a, dans le contexte, permis de ne pas cantonner les débats au seul champ réglementaire. À l'époque, la notion de projet était en effet formellement absente du cadre du POS. Aujourd'hui, cette dichotomie ne devrait plus exister, l'élaboration d'un projet faisant clairement partie du processus d'élaboration du PLU.

Cette confrontation a pour objectif de permettre de détecter les points convergence avec le POS, ceux qui pourront nourrir le contenu de la révision en dégageant les éléments à y insérer, mais aussi de voir les éventuelles difficultés que pourrait soulever ces premières orientations au vu des contraintes réglementaires ou des intérêts supra communaux. Il est important de noter que ces propositions n'ont pas ici toutes relevées des champs traditionnels régit par le document d'urbanisme, tel que proposition d'aménagement ou de reconversion de site ou de bâtiments, future politique sociale ou patrimoniale de la commune, etc.

Il conviendra dans un processus d'élaboration de PLU de ne pas s'interdire d'explorer ces propositions / orientations qui sont intimement liés au "projet urbain" bien que ne relevant pas du champ du PLU, tout en orientant le cas échéant la collectivité vers les outils appropriés.

À l'issue de cette phase, le groupe de travail a identifié et localisé les secteurs d'enjeux. Avec l'agence, le groupe de travail a élaboré par la suite un scénario d'aménagement à long terme et un programme d'actions qui formeront le projet urbain de la commune et en quelque sorte son projet politique.

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, cette démarche apparaît comme assez largement reproductible. Elle permet de dégager les objectifs de la révision, et d'engager la définition du projet. Si on reformule les "visions d'expert" sous forme de diagnostics et d'études préalables nécessaires à l'élaboration d'un PLU et de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable, on tient là l'une des méthodologie possible d'élaboration de PADD. Il conviendra d'y incorporer la concertation, les consultations et l'association des personnes prévues par la loi pour enrichir et affiner les contenus.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Le projet porté par le PADD peut-il avoir une portée plus large que ce que permet le PLU ?

Les possibilités prescriptives sont souvent très encadrées par les textes qui énumèrent précisément ce qui peut être réglementé dans un PLU. De sorte que l'on pourrait être tenté, dans une lecture à rebours, à ne traiter comme projet en amont que ce qu'il est autorisé de réglementer, la finalité étant de réaliser un PLU.

Nous attirons l'attention sur le caractère réducteur d'une telle méthode. La loi SRU insiste en effet sur les orientations politiques, indiquant par là qu'il est nécessaire de sortir du seul cadre technique. Du reste, elle précise que le PADD peut prévoir des actions et des opérations d'aménagement à mettre en œuvre dans différents domaines, ce que l'on peut interpréter comme une invitation à ouvrir en partie la portée du PADD par rapport à la partie prescriptive, puisque même les actions peuvent être évoquées (on se rapproche alors du projet d'agglomération).

De notre point de vue, le PADD pourra, pour être compréhensible, exposer un projet dépassant les seules capacités d'un PLU, à condition, évidemment, de justifier et d'expliquer ce que le PLU peut prendre en compte à l'intérieur dudit projet au travers des opérations d'aménagement et des différentes règles édictées. C'est particulièrement vrai en matière d'environnement.

Comment aborder le projet communal sur une vaste commune ?

Appréhender un projet sur une commune n'est pas un exercice facile lorsque celle-ci est vaste et peuplée et qu'elle est composée à la fois de parties urbaines denses, d'espaces périurbains, de zones naturelles, voire de zones agricoles plus ou moins intensives.

Le projet doit alors s'envisager à plusieurs échelles, notamment à celle du quartier, dans un jeu de va-et-vient entre le niveau de proximité et le niveau des politiques communales. Il se construira par globalisation et interaction progressives. L'urbaniste devra élaborer en concertation avec les élus une stratégie méthodologique de façon à ne pas aboutir à un projet qui ne soit que la somme de micro-projets. La logique des ZAC peut en particulier provoquer un émiettement de la réflexion sur le PLU, si chaque opération reste autonome par rapport aux incidences globales.

Le projet doit-il mettre en œuvre une cohérence avec d'autres documents non cités par la loi ?

La cohérence est devenue le maître-mot qui sous-tend la loi SRU, tant entre démarches sectorielles (habitat, déplacements, environnement, ...) qu'entre échelles territoriales.

Au-delà des points de passage obligés (PDU, PLH, ...) et de la hiérarchisation des compatibilités, qui peuvent s'envisager comme autant de contraintes formelles, nous attirons l'attention sur l'intérêt de cet exercice visant à instaurer un développement plus durable et plus efficace dans le temps et sur l'espace, car articulant plusieurs niveaux et plusieurs domaines politiques et financiers.

En acceptant cette confrontation, on accepte le fait que le projet local puisse et doive se construire dans un contexte de projet plus vaste. À cet effet, les schémas de service collectifs, régionaux ou nationaux, le SRADT, ou les schémas plus techniques (SDAGE, SAGE, contrats de baie ou de rivière, etc.) ou certains schémas locaux de référence ou d'orientation sont aussi à examiner de près pour cadrer un projet de PLU. Nous pensons même que de tels documents peuvent être le support de projets locaux parfois en panne d'inspiration. À défaut d'existence d'un SCOT, document de base et emblématique de la cohérence en planification territoriale, le recours à de tels documents, non cités par la loi SRU, s'impose encore plus.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Le débat en Conseil Municipal

L'article L. 123-9 prévoit un débat en Conseil Municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (article L. 123-1) au minimum deux mois avant l'examen du projet du PLU en vue de son arrêt (article L. 123-9). Dans le cadre d'une révision, ce débat peut avoir lieu lors de la mise en révision du PLU

Conseil ou rappel

Il est préférable que le débat en Conseil ait lieu après une première phase de concertation portant sur l'ensemble du projet. Le Conseil municipal sera plus à même de débattre des orientations du projet d'aménagement et ensuite pourra tirer le bilan de la concertation.

L'objet du débat

Le débat porte exclusivement sur les orientations du PADD, en d'autres termes sur la partie obligatoire du PADD (article R. 123-1).

L'organisation du débat

Les membres du Conseil Municipal peuvent émettre des observations, des avis sur les grands axes du projet. La discussion engagée au sein du conseil est à rapprocher du débat sur les orientations budgétaire organisé par les communes de taille importante. Aucun formalisme particulier n'est à prévoir, en effet, le débat ne fait l'objet d'aucune délibération, ni d'un vote.

Les orientations du PADD

La loi SRU introduit ce nouveau dispositif visant à éclairer les choix du document par l'exposé de la stratégie d'aménagement dans deux démarches de planification différentes : le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme.

Le PADD du PLU est différent à bien des égards de celui du SCOT :

- il est opposable à toutes les autorisations d'occupation et d'utilisation du sol alors que le PADD du SCOT s'impose aux politiques sectorielles et aux documents qui les mettent en œuvre (cf. néanmoins l'exception des lotissements de plus de 5000 m²),
- il a un contenu en partie normatif et précis quand le PADD du SCOT n'a vocation à traiter des grandes orientations qu'à travers la définition d'objectifs,
- le PADD du PLU est opérationnel alors que celui du SCOT a besoin de passer par des relais,
- le PADD du PLU fait l'objet d'un document séparé alors que celui du SCOT constitue une partie du rapport de présentation.

Le projet d'aménagement et de développement durable est sans doute le moment le plus important du PLU sur le plan politique. Il est l'expression de la volonté des élus locaux de définir l'avenir prévisible de leur commune. La législation a d'ailleurs prévu un débat à ce stade.

Le PADD constitue le document central du PLU entre le rapport de présentation et le règlement.

À l'amont, mais aussi en travaillant par itération, le diagnostic prend ainsi toute son importance. Le diagnostic n'est pas neutre. Il ne s'agit pas d'un inventaire accumulant toutes les données, mais de l'analyse rétrospective et prospective des éléments déterminants pour le territoire.

L'urbanisme n'est pas une science mais une pratique qui s'applique à un « terrain » particulier jamais exactement semblable par ses caractéristiques physiques, son passé, ses réactions aux "remèdes". Le diagnostic ne pourra donc pas être semblable, même dans sa démarche, entre une agglomération en expansion rapide ou en déclin, entre un pays autour de sa petite ville et une aire urbaine millionnaire.

Le territoire, au travers de ses acteurs, doit se reconnaître dans le diagnostic avec ses qualités, ses atouts et ses défauts, ses handicaps. Le diagnostic ne sera pas obligatoirement et spontanément partagé. C'est bien la preuve qu'il n'est pas seulement « objectif

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

». Il n'est en effet pas gratuit. Reconnaître un handicap, un défaut à la situation actuelle est déjà une position politique. Chacun le ferait aisément néanmoins, si le projet était indépendant du diagnostic, par exemple dire que la mixité sociale n'est pas assurée et que les logements aidés sont trop concentrés doit logiquement conduire le projet d'une meilleure répartition.

C'est là qu'intervient le choix politique, à l'issue du débat le plus large possible avec les partenaires institutionnels et avec le public. Le diagnostic conduit donc au projet d'aménagement et de développement durable. Il ne s'agit pas du choix totalement ouvert d'un projet mais orienté par la loi, dans son titre même mais aussi dans les principes affirmés d'équilibre, de diversité et de respect de l'environnement posé à l'article 121-1 du Code de l'Urbanisme.

Le cadrage réglementaire des orientations et actions du projet

Le cadrage réglementaire, au sens de l'encadrement du droit des sols, est devenu plus riche de possibilités, et corrélativement plus complexe, que dans les POS, en donnant la même portée normative au PADD qu'au règlement.

La formalisation du PADD

Il est nécessaire d'organiser le projet en démarquant ce qui relève des orientations, quel qu'en soit le terme temporel, et les prescriptions. Cette distinction permet d'organiser le PADD, mais aussi le débat lors des travaux avec le maître d'ouvrage, en l'obligeant à distinguer ce qui relève de la volonté, du souhait, et ce qu'il entend rendre obligatoire.

Le PADD : son contenu et sa structure par le Code de l'urbanisme

Références :

Nouvel article L. 123-1 (définition législative du PADD)

Nouvel article R. 123-1 (opposabilité des orientations et prescriptions du PADD)

Nouvel article R. 123-3 (contenu du PADD)

Nouvel article R. 123-6 (zones AU)

Ni la loi ni les décrets ne définissent de sommaire précis ou encore de structure pour un PADD. Néanmoins, les dispositions de l'article R. 123-3 (éclairée par le 2^{ème} alinéa du R. 123-1) distinguant 2 types de contenu (les orientations et les prescriptions), il nous apparaît plus simple et plus clair d'envisager une présentation en deux parties.

La structure d'un PADD pourrait alors se présenter ainsi :

> **une première partie** (opposable, dans un rapport de compatibilité), exposant les orientations générales du projet d'urbanisme de la Commune, qui "définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement" :

> **une deuxième partie** (prescriptive, opposable jusque dans un rapport de conformité, en complémentarité totale avec le règlement), exposant les prescriptions du projet de la Commune en présentant des "loupes" soit thématiques soit géographiques sur le projet défini dans la première partie. La mise en œuvre des projets de la Commune.

Attention : la liste proposée par l'article R. 123-3 (complétée par le R. 123-6) est limitative. Le PADD ne pourra par conséquent pas établir de prescriptions précises sur des projets ou orientations qui ne sont pas dans cette liste ou qui ne concernent pas les zones AU ouvertes à l'urbanisation.

Rappel nouvel article R. 123-3

Le PADD définit, ...

Dans ce cadre, il peut préciser :

1° Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ; il semble que ces prescriptions seront relatives aux polarités uniquement

2° Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ; il semble que l'on parle ici des RHI, OPAH, ZAC, etc (actions, opérations et interventions) et non pas des prescriptions réglementaires

3° Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;

Attention à ne pas être trop précis...

Hors périmètre de ZAC (qui implique une localisation de ces espaces), il semble qu'il ne s'agit pas ici de localiser de futurs espaces et ouvrages publics

4° Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;

Qu'est-ce que cela recouvre ? ... actions et opérations et non pas prescriptions réglementaires ?

5° Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L. 111-1-4 ;

Attention, il ne s'agit ici que des cas de zones concernées par l'application de la loi Barnier pour lesquelles le PLU propose de modifier la marge déterminée en application du L. 111-1-4. Il ne s'agit pas ici d'édicter des prescriptions pour n'importe quelle entrée de la ville.

6° Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.

Semble être la loupe la plus généraliste, la moins "étroite" dans sa rédaction.

Ex. : on peut l'utiliser pour protéger le paysage des entrées de ville non soumises à la loi Barnier...

+ dans les zones AU ouvertes à l'urbanisation, les conditions d'aménagement et d'équipement

Dans ces zones, le PADD pourra édicter de nombreuses prescriptions liées aux conditions d'aménagement et d'équipement du projet

Commentaire :

La liste des précisions (= prescriptions) semblant assez limitative, il est peut-être souhaitable de se référer au texte du premier paragraphe pour donner des orientations d'aménagement à certains secteurs qui ne sont pas classés AU.

Mais se pose alors le problème de la limite entre "orientations d'aménagement" et "prescriptions d'aménagement".

Sommaire possible d'un PADD

Exemple d'organisation possible pour la première partie :

(Les orientations d'urbanisme et d'aménagement du projet d'aménagement et de développement durable, dans le respect des objectifs et des principes des L. 110 et L. 121-1)

1 - les objectifs de développement ("projet politique") :

> accueil des population, mixité, développement économique, cadre de vie, protection de l'environnement, etc.

Cette partie doit être courte, simple, ne pas reprendre tous les objectifs du développement durable comme discours "langue de bois" mais correspondre à la politique que les élus entendent mener.

2 - les orientations d'urbanisme et d'aménagement ("projet urbain global") :

> en vue de favoriser le renouvellement urbain (obligatoire)

> en vue de préserver la qualité architecturale (obligatoire)

> en vue de préserver l'environnement (obligatoire)

> composition urbaine,

> zones d'extension,

> densité,

On peut s'inspirer ici des éléments du L. 121-1 qui définissent le développement durable au titre du Code l'urbanisme :

> en vue d'assurer un équilibre entre développement urbain et la préservation des espaces naturels et des paysages

> en vue de maîtriser les besoins de déplacements et de circulation automobile

> etc.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Organisations possibles de la deuxième partie

Cette partie pourra être organisée selon un découpage soit thématique, soit géographique, soit par projet, soit encore en mixant ces formules.

- Un découpage thématique reprendrait les 6 alinéas du R. 123-3. Quid alors des zones AU ouvertes à l'urbanisation ?

- Un découpage géographique pourrait éventuellement s'organiser en 3 catégories :

- ce qui relève des espaces urbanisés et du renouvellement urbain : art. R. 123-3 (1°, 2°, 3°, 4° et 6°)

- ce qui relève des opérations de développement par extension : art. R. 123-3 (5° et 6°), art. R. 123-6

- ce qui relève des autres espaces de la commune (autres espaces naturels) en terme de paysage : art. R. 123-3 (6°)

- Le découpage par projet paraît simple et intéressant.

- Mais, pour balayer de façon logique les 7 items, un découpage qui mixte les projets et actions thématiques avec les projets et actions localisées paraît le plus complet, du type :

- 1 - Les projets thématiques (ex. : trame verte paysagère sur l'ensemble de la commune)

- 2 - Les projets localisés dans les espaces à urbaniser 1AU (comportant les 6 items en tout ou partie (si besoin est) et, obligatoirement, les conditions d'aménagement et d'équipement)

- 3 - Les autres projets localisés de la commune (comportant les 6 items en tout ou partie si besoin est, + des "orientations d'aménagement" ?)

Ce qui est obligatoire, ce qui est facultatif...

La première partie du PADD telle qu'exposée ci-dessus est indiscutablement obligatoire.

De plus, sont obligatoirement traitées dans cette partie les orientations visant à favoriser le renouvellement urbain, préserver la qualité architecturale et préserver l'environnement.

La deuxième partie n'est pas entièrement facultative. En effet :

- Dans le cas d'un PLU comportant au moins une zone AU ouverte à l'urbanisation, le PADD devra, en liaison avec le règlement, définir les conditions d'aménagement et d'équipement de cette zone. Ces conditions d'aménagement et d'équipement relèvent bien de prescriptions et non pas d'orientation générales

et font donc bien partie de la deuxième partie du PADD.

Les autres "loupes" (thématiques ou géographiques) sont facultatives ("le PADD peut..."). Néanmoins, dans les ZAC, il est nécessaire de préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer (Art. L. 123-3-a CU), ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (Art. L. 123-3-b CU). Le PADD sera parfois le document le plus approprié pour remplir ces exigences ; dans ce cas, cela peut relever de l'item 3° de l'article R. 123-3.

Remarques diverses

Remarque 1

Le PADD comprend du texte et des documents graphiques. (comme le règlement, ainsi que le précise l'art. R. 123-1)

Remarque 2

Le PADD n'est pas lieu d'exposition de l'ensemble des politiques menées par l'équipe municipale, fussent-elles de développement durable.

Il s'agit d'un document opposable au tiers (à tous travaux, constructions, etc.), dont l'objet doit rester dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, dans le champ du PLU.

Par exemple, la politique menée par la Commune en matière de tri sélectif n'a pas à être exposée dans un PADD.

Remarque 3

Le PADD n'a qu'un objet : exposer le projet retenu.

Ce n'est donc pas dans le PADD (mais dans le rapport de présentation) que l'on trouve :

- un résumé du diagnostic,
- les justifications du choix,
- les conséquences du projet, etc.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Quelle doit-être la précision des orientations et des prescriptions du PADD au regard de la "gestion" du PLU (modifications, révisions, révisions partielles) ?

Comme pour les autres documents, il est nécessaire de rappeler qu'il y a un réel travail intermédiaire et itératif pour décliner les orientations du projet en prescriptions du droit des sols.

Un des premiers exercices à mettre en œuvre sera de hiérarchiser correctement les orientations du projet en fonction de l'échelle de temps de leur réalisation, avec un lien entre précision spatiale et dimension temporelle :

- long terme et moyen terme : les orientations générales pour une approche globale du projet ;
- court terme : l'encadrement des opérations, des projets connus et programmés, orientations plus précises à des échelles de temps rapprochées.

Il en découlera le choix de précision de rédaction du PADD.

Dans un deuxième temps, il sera nécessaire d'évaluer ce qui est de l'ordre du PADD (partie prescriptive) et ce qui est de l'ordre du règlement (écrit et graphique).

Il existe une réelle complémentarité entre ces documents, évidente à la lecture de la loi et de ses décrets, mais nécessitant une nouvelle "technicité" des praticiens pour une mise en œuvre réussie. Tout l'attrait des nouvelles possibilités prescriptives du PADD (pouvoir orienter les projets avec des "outils" réglementaires plus souples que ceux auparavant offerts par le seul règlement) disparaîtra si l'on ne sait réaliser correctement et avec inventivité cet exercice.

Le nouveau règlement du PLU

Le règlement est défini par les articles R. 123-4 à R. 123-12.

Le règlement n'a pas considérablement évolué au premier abord entre le POS et le PLU. Néanmoins, on peut noter une différence fondamentale et quelques différences de moindre importance.

La nouvelle valeur juridique des documents graphiques

En premier lieu, le règlement du PLU s'entend comme un ensemble composé de documents graphiques (règlement graphique : les plans de zonage) et d'un document écrit (règlement "littéral"). À ce titre, il est affirmé que les éléments graphiques ont la même valeur que les éléments écrits.

Le changement par rapport au POS est conséquent. En effet, la règle d'urbanisme avait limité l'importance juridique des documents graphiques dans les POS : les documents graphiques n'étaient dans les POS qu'une projection spatiale du règlement qui ne pouvaient, en principe, créer à eux seuls des servitudes relatives à l'utilisation du sol.

Le PLU permet d'enrichir considérablement la palette des outils réglementaires en offrant au dessin la même valeur d'opposabilité que celle de l'écrit : enrichissement des possibilités d'expression territorialisée de la règle notamment.

Quelques évolutions du règlement

- La dénomination des 14 articles a quelque peu évolué. On peut en conclure que certains articles ne recouvrent pas exactement le même champ que les articles correspondant dans le POS.
- Les règles ne peuvent être différentes dans une même zone que selon la destination des constructions dont une liste limitative a été établie : habitation, hébergement, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière ou fonction d'entrepôt. Par ailleurs, les règles peuvent être particulières pour les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Il en résulte que l'on n'a (clairement) pas (plus ?) le droit de définir des règles différentes pour l'habitat individuel et l'habitat collectif par exemple (jurisprudence constante et art. R. 123-9 avant-dernier alinéa). C'est vrai, par exemple, pour l'article 12 et la réglementation sur les stationnements.

Nota

On peut aisément concevoir la suppression des "Sections" dans le règlement qui ne sont pas dans l'art. R. 123-9 et ne se justifient plus car les articles autres que 6 et 7 ne sont pas obligatoires et qu'il n'y a plus que l'art. 14 dans la dernière ancienne section. Elles avaient été instituées par les dispositions de l'article A. 123-2 de l'ancien Code de l'urbanisme.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Le règlement graphique (les plans de zonage)

Les documents graphiques font désormais partie intégrante du règlement.

Le règlement graphique fait apparaître le découpage de la commune, non plus selon un mode binaire (espaces urbains U d'une part, espaces naturels NA, NB, NC et ND d'autre part), mais selon 4 zones différentes.

Le changement de noms des zones

L'appellation des zonages est modifiée. Le règlement délimite les zones urbaines U, les zones à urbaniser AU, les zones agricoles A et les zones naturelles et forestières N. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones.

Les zones urbaines sont dites "zones U".

La zone "U" : elle est identique à la zone U des POS. Y sont classés les secteurs déjà urbanisés et ceux où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Les zones à urbaniser sont dites "zones AU".

- Lorsque les voies publiques et les réseaux existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées.

- Lorsque les voies publiques et les réseaux existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Les zones agricoles sont dites "zones A".

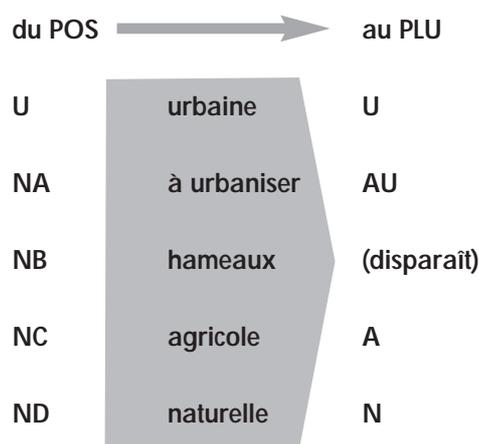
La zone "A" : sont classés dans cette zone les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Cette zone est plus restrictive que l'ancienne zone NC car seules les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont autorisées sur ce secteur.

Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N".

La zone "N" : elle comprend les secteurs naturels ou

forestiers de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la qualité des sites.

- Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels. Des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.
- Les possibilités de transfert de COS sont maintenues.



Outre ce nouveau zonage, les documents graphiques comportent aussi un certain nombre d'informations, dont certaines sont nouvelles, notamment :

- les emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale ;
- les secteurs dans lesquels la reconstruction sur place est autorisée pour des raisons d'urbanisme ou d'architecture (quel que soit le COS applicable) ;
- les secteurs pouvant être gelés en zone urbaine dans le cadre de la servitude instituée par l'article L. 123-2-a C. urb. ;
- les emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements (art. 123-2-b C.urb.)

Les documents graphiques reprennent les éléments

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

de définition de la règle d'urbanisme que l'on trouvait dans les POS, à l'exception du report d'informations diverses qui sont du ressort des annexes, et aux différences près suivantes :

- » Représentations possibles dans toutes les zones
- Protection contre les nuisances, préservation des ressources naturelles, existence de risques naturels.
 - Secteurs protégés pour la richesse du sol ou du sous-sol.
 - Emplacements réservés aux voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts (avec indication nature et bénéficiaire).
 - Périmètres de desserte des transports réguliers inclus dans un PDU et permettant de réduire ou supprimer les obligations d'aires de stationnement ou de fixer un nombre maximum lors de constructions autres que l'habitation.

Remarques

- Suppression de la représentation des zones et activités spécialisées sous forme d'une trame.
- La zone N n'est plus destinée à représenter les zones de nuisances ou de risque comme pouvait l'être la zone ND. Ces secteurs à signaler sont dorénavant délimités indépendamment des zones U, AU, A ou N.

Représentations possibles dans les zones U

- Les terrains cultivés à protéger et inconstructibles.
- Les secteurs intéressés par un projet d'aménagement global (interdiction pendant 5 ans des constructions nouvelles selon seuil défini par le règlement).
- Les emplacements réservés pour programmes de logements respectant la mixité sociale.

Représentations possibles dans les zones U et AU

- Les secteurs pour lesquels un plan de masse coté à trois dimensions définit des règles spéciales.

Représentations possibles dans les zones N

- Les secteurs protégés au titre du paysage permettant le transfert des possibilités de construction (excluant les territoires intéressés par le développement des exploitations forestières).

Quelles zones AU dans le PLU ?

La rédaction du nouvel article R. 123-6 nous inspire 2 remarques :

- la caractérisation des zones AU semble plus simple et plus claire que celle des zones NA,
- mais, néanmoins, une lecture attentive révèle quelques questions persistantes.

De prime abord, la rédaction "peuvent être classés en zone AU les secteurs à caractère naturel de la commune" implique que les autres secteurs de la commune ne sont pas concernés : cela semble exclure notamment les zones de renouvellement urbain, qu'elles constituent de la rénovation de quartier existant ou de la réhabilitation de friches.

Question : comment classe-t-on ces zones qui sont de fait "à urbaniser" ? : l'art. R. 123-5 dit "peuvent être classés en zone U les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter".

La zone AU ne peut donc apparemment s'appliquer qu'aux zones d'extension urbaine.

En second lieu, il semble à la lecture du décret qu'il existe désormais 2 types de zones AU :

- les zones AU équipées pour la totalité de leur urbanisation,
- les zones AU qui ne sont pas suffisamment équipées pour la totalité de leur urbanisation.

On retrouverait ainsi une pratique courante visant à distinguer les zones NA à règlement alternatif des zones NA strictes.

Mais une lecture plus attentive nous conduit à relever que la distinction est plus subtile que cela.

En effet, la deuxième catégorie se subdivise elle-même en 2 catégories :

- les zones AU insuffisamment équipées pour la totalité de leur urbanisation **mais qui peuvent être urbanisées sans procédure** (modification ou révision)
- les zones AU insuffisamment équipées pour la totalité de leur urbanisation et **qui nécessitent une procédure** (modification ou révision) pour être ouvertes à l'urbanisation.

Finalement, on obtient donc 3 catégories :

- 1- les zones AU équipées pour la totalité de leur urbanisation, **dont l'ouverture à l'urbanisation ne peut pas être conditionnée** (modification ou révision)
- 2- les zones AU insuffisamment équipées pour la totalité de leur urbanisation **mais qui peuvent être urbanisées sans procédure** (modification ou révision)
- 3- les zones AU insuffisamment équipées pour la totalité de leur urbanisation et **qui nécessitent une**

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

procédure (modification ou révision) pour être ouvertes à l'urbanisation.

Le classement d'une zone AU dans la première catégorie s'imposera pour des raisons techniques : telle zone AU est suffisamment équipée.

Le classement entre la deuxième et la troisième catégorie relèvera par contre d'une analyse plus subjective, et notamment :

- du phasage souhaité par la Commune dans la mise en œuvre de son urbanisation,
- du délai de réalisation des équipements nécessaires,
- du niveau de définition des projets sur chacune des zones AU (l'absence de projet urbain conduira probablement à classer la zone AU dans la troisième catégorie),
- du niveau de maîtrise foncière, etc.

Dans la première catégorie, "le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone".

Dans la troisième, ce n'est pas nécessaire (sous-entendu, le PADD et le règlement seront complétés lors d'une procédure de modification ou de révision).

Quid de la deuxième catégorie ? > Puisqu'elle est ouverte à l'urbanisation et que, par conséquent, aucune procédure pouvant modifier le contenu du PLU ne sera vraisemblablement mise en œuvre, il est préférable d'appliquer les mêmes règles que pour la première catégorie : "le PADD et le règlement définissent..."

Combien de zones AU différentes ?

On a vu 3 catégories de zones AU présentées en 2 alinéas. Dès lors, une question se pose :

- doit-on identifier 2 catégories de zones AU dans un PLU (1AU et 2AU) comme auparavant les zones 1NA et 2NA dans nos POS ? (Dans ce cas, la séparation entre la 1 et

la 2 se fait-elle entre la 1^{ère} et la 2^{ème} catégorie ou bien entre la 2^{ème} et la 3^{ème} catégorie?)

- doit-on identifier 3 catégories de zones AU dans un PLU (1AU, 2AU et 3AU) ?
- ou n'y a-t-il qu'1 catégorie, chaque zone AU étant identifiée au moyen d'un numéro (AU 1, AU 2, etc.), d'un indice (AUa, AUb, etc.) ou d'un nom (AU "Champs Verts" par exemple) ?

La troisième solution est séduisante, même si elle peut être plus délicate à mettre en œuvre.

Dans cette solution, chaque zone AU correspond à un projet unique :

- son projet est décrit dans le PADD,
- ses prescriptions réglementaires sont déclinées dans le règlement (règlement littéral + plans de zonage).

Mais cette troisième solution présente un inconvénient majeur : en terme d'affichage pour le public, un manque de clarté pour distinguer ce qui est ouvert à l'urbanisation de ce qui ne l'est pas.

Finalement, la solution la plus simple semble être la première (2 zones AU : 1AU et 2AU). Mais elle n'est simple que si la distinction se fait entre les zones ouvertes à l'urbanisation sans procédure et celles qui nécessitent une procédure (donc entre la 2^{ème} et la 3^{ème} catégorie), et non pas entre les zones équipées et celles qui ne le sont pas. Cette solution a le mérite d'un "affichage" très clair et peut reprendre également la description par projet exposée ci-dessus.

1 1AU : zone ouverte à l'urbanisation

- zone AU équipée pour toute l'urbanisation prévue
- zone AU insuffisamment équipée pour toute l'urbanisation

1 2AU : zone non ouverte à l'urbanisation, nécessitant une procédure d'urbanisme

- zone AU insuffisamment équipée pour toute l'urbanisation.

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Le règlement littéral du PLU

Il est dorénavant composé de 14 articles : l'article 15 relatif au dépassement de coefficient d'occupation du sol a été supprimé.

D'une façon générale, les articles sont relativement similaires à ce qu'ils étaient auparavant. On peut toutefois noter les évolutions suivantes.

Articles 1 et 2 : Les articles 1 et 2 sont inversés

Article 4 : L'article 4 relatif aux réseaux peut définir les conditions de réalisation d'un assainissement individuel le cas échéant.

Article 5 : L'article 5 relatif à la superficie des terrains ne peut plus réglementer les terrains desservis par un assainissement collectif : désormais, la superficie minimum de parcelle ne peut être édictée que pour des parcelles concernées par un dispositif d'assainissement individuel.

(mais utilisation possible d'autres outils pour dessiner la morphologie urbaine : emprise, implantation des constructions, etc.)

Articles 6 et 7 : Seuls les articles 6 et 7 demeurent obligatoires : "les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques".

Seuls les articles 6 et 7 sont donc obligatoires (règlement écrit ou graphique), SAUF dans les zone N de hameaux (N constructible) où "le règlement prévoit les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone" (art. R. 123-9 antépénultième alinéa) : les articles 6, 7, 8, 9 et 10 sont par conséquent obligatoires dans le règlement écrit pour les zones N de hameaux, avec une nécessité de faible densité gérée autrement que par le COS (pas de COS possible en zone N).

Article 10 : La hauteur est définie en tant que hauteur maximale, c'est à dire hauteur au faîtage et non pas à l'égout du toit ou en nombre de niveaux.

On peut alors imaginer définir la hauteur par un gabarit.

Article 11 : L'article 11 concernant l'aspect extérieur peut également contenir des prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, mais aussi des quartiers, îlots, monuments, sites et

secteurs à protéger.

Article 12 : Possibilité de réguler les aires de stationnement en fonction des orientations arrêtées par un PDU (possibilité de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, d'imposer un nombre maximum de places de stationnement, pour les bâtiments à usage autre que d'habitation).

Article 13 : Le règlement peut édicter des prescriptions en matière d'aires de jeu et de loisirs.

Article 14 : Le COS est autorisé en zones U et AU ; il ne peut être instauré en zone N que dans le cas de la mise en place d'un transfert de COS.

Article 15 : Supprimé (suppression de la possibilité de dépassement du COS).

Les annexes

Dorénavant, seules les annexes d'un PLU peuvent faire l'objet d'une procédure de mise à jour. La distinction entre les éléments qui constituent la réglementation décidée par la commune (déclinée dans le PADD, le règlement littéral et le règlement graphique) et le report de la réglementation qui n'est pas la conséquence d'une décision du Conseil municipal et qui, à ce titre, ne doit pas être soumise à enquête publique PLU lors de son évolution, est beaucoup plus nette que dans le POS.

Les annexes sont composées, pour partie, d'éléments d'information localisés auparavant sur les documents graphiques.

Elles font notamment apparaître sur un ou plusieurs documents graphiques les périmètres de zones d'aménagement concerté, des secteurs sauvegardés, les périmètres dans lesquels le droit de préemption s'applique (droit de préemption urbain, zone d'aménagement différé), les périmètres au sein desquels un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé, etc.

Les annexes comprennent également tous les éléments d'information déjà contenus dans les annexes des POS (hormis les emplacements réservés). Le décret les complète puisque peuvent y figurer, pour information, les actes instituant des zones de publicité restreinte et des zones de publicité élargie et les zones agricoles protégées (article L. 112-2 C. rur.).

Les annexes comprennent un ou plusieurs documents graphiques et ainsi que des documents complets (écrits et, le cas échéant, graphiques). (art. R. 123-13 et R. 123-14)

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

Sur les documents graphiques, sont reportés à titre d'information un certain nombre de périmètres :

- les secteurs sauvegardés,
- les zones d'aménagement concerté,
- les zones de préemption dans les espaces naturels sensibles,
- les périmètres de droit de préemption urbain,
- les périmètres provisoires ou définitifs des ZAD,
- les zones délimitées à l'intérieur des périmètres sensibles (espaces naturels sensibles) où s'applique le permis de démolir,
- les périmètres de développement prioritaire (économie d'énergie, réseau de chaleur),
- les périmètres réglementant les plantations et semis, les périmètres d'actions forestières, les périmètres de zones dégradées (faible taux de boisement),
- les périmètres miniers, les périmètres de recherche et d'exploitation de carrières,
- les périmètres des zones délimitées en application du L. 111-5-2 à l'intérieur desquelles certaines divisions foncières sont soumises à déclaration préalable,
- les périmètres permettant de surseoir à statuer selon des conditions spéciales (L. 111-10),
- les périmètres des secteurs dans lesquels un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) a été approuvé,
- les périmètres des secteurs situés au voisinage des infrastructures affectées au bruit, entraînant des prescriptions d'isolement acoustique.

Nota :

- Suppression des plans des zones à risques d'exposition au plomb.
- Suppression des périmètres de rénovation urbaine (R. 312-1 abrogé en 86).
- Suppression des périmètres de résorption de l'habitat insalubre.

Les documents écrits rappellent, à titre d'information :

- les servitudes d'utilité publiques ainsi que les bois ou forêts soumis au régime forestier,
- la liste des lotissements dont les règles d'urbanisme sont maintenues,
- les schémas des réseaux d'eau et d'assainissement et des systèmes d'élimination des déchets existants ou en cours de réalisation, et la précision des emplacements retenus pour le captage, le traitement et le stockage des eaux destinées à la consommation,

les stations d'épuration des eaux usées et le stockage et le traitement des déchets,

- le plan d'exposition au bruit des aérodromes,
- les prescriptions d'isolement acoustique dans les secteurs affectés par le bruit au voisinage des infrastructures de transports terrestres (+ les références des arrêtés préfectoraux et lieux de consultation),
- les actes instituant les zones de publicité restreinte et élargie,
- les dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles et du plan de prévention des risques miniers,
- les zones agricoles protégées (délimitées en application du Code Rural).

Nota :

- Suppression de la liste des emplacements réservés (destination – superficie – bénéficiaire) : elle ne figure plus dans les annexes mais est reportée sur le document graphique du règlement.

Observation pratique

Il sera plus logique de regrouper le plan des "périmètres des secteurs situés au voisinage des infrastructures affectées au bruit, entraînant des prescriptions d'isolement acoustique" (périmètres reportés normalement avec les autres dans la ou les annexes graphiques) avec l'annexe "prescriptions d'isolement acoustique dans les secteurs affectés par le bruit au voisinage des infrastructures de transports terrestres". On peut alors imaginer une annexe composée de la sorte :

Annexe xx - Secteurs affectés par le bruit à proximité des infrastructures de transports terrestres :

- plan des périmètres
- prescriptions d'isolement acoustique
- références des arrêtés préfectoraux et lieux de consultation.

| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
|---------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

E x e m p l e

Exemple de justification d'un aménagement de zone.

Cette partie de la zone 1AU couvre environ 2,3 hectares. C'est la plus vaste de la commune parmi celles classées immédiatement constructibles. Sa réalisation permettra de relier correctement, avec des voies appropriées, le quartier plus récent construit à l'entrée nord de la commune et le village. Afin de doter à terme cette partie de la commune d'une nouvelle centralité dans le respect du schéma de développement inscrit au PADD, un emplacement réservé couvre une partie du site.

Une organisation a été imposée afin que les principes de liaison développés dans le PADD soient respectés. La localisation exacte de cette future voie de desserte de la zone n'est pas fixée, mais son emprise minimale et son orientation sont déterminées.

Plusieurs croquis différents avaient été réalisés en phase d'étude pour ce site, afin d'affiner les concepts proposés. Celui qui a été retenu est celui qui consomme le moins de foncier tout en respectant les objectifs fixés. La réalisation d'un parc public en complément de la place a été écarté en raison de ses coûts prohibitifs au regard d'une commune dont les espaces naturels sont aussi nombreux, l'aménagement de la place n'excluant toutefois pas des aménagements plus paysagers.

De même, l'équipement communal destiné à terme à compléter la vocation de centralité a été préférentiellement localisé sur la place elle-même, afin de traiter sa façade bâtie de façon cohérente et non de donner à voir des pignons de pavillons ou d'imposer à ceux-ci de se retourner sur la place. Cette solution limite aussi le linéaire de voies à réaliser dans cette opération.



Figure 1 : secteur centre-nord : illustration et principes retenus

Cette image illustre bien la volonté de continuité à créer entre le lotissement existant et l'opération projetée, du point de vue des voies notamment. Le croquis n'a pas de valeur réglementaire en soi, ce n'est qu'une représentation des volontés de la commune pour l'aménagement de ce site.

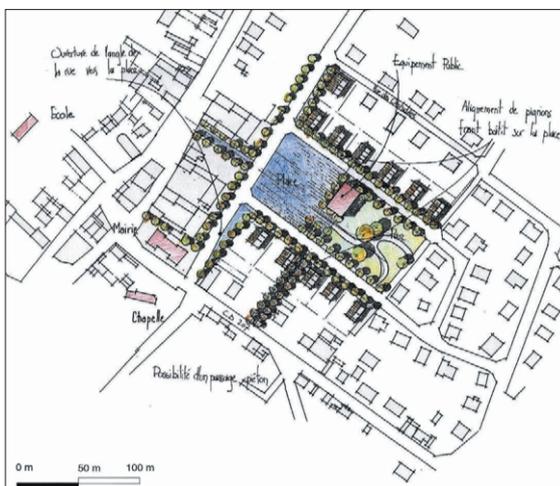
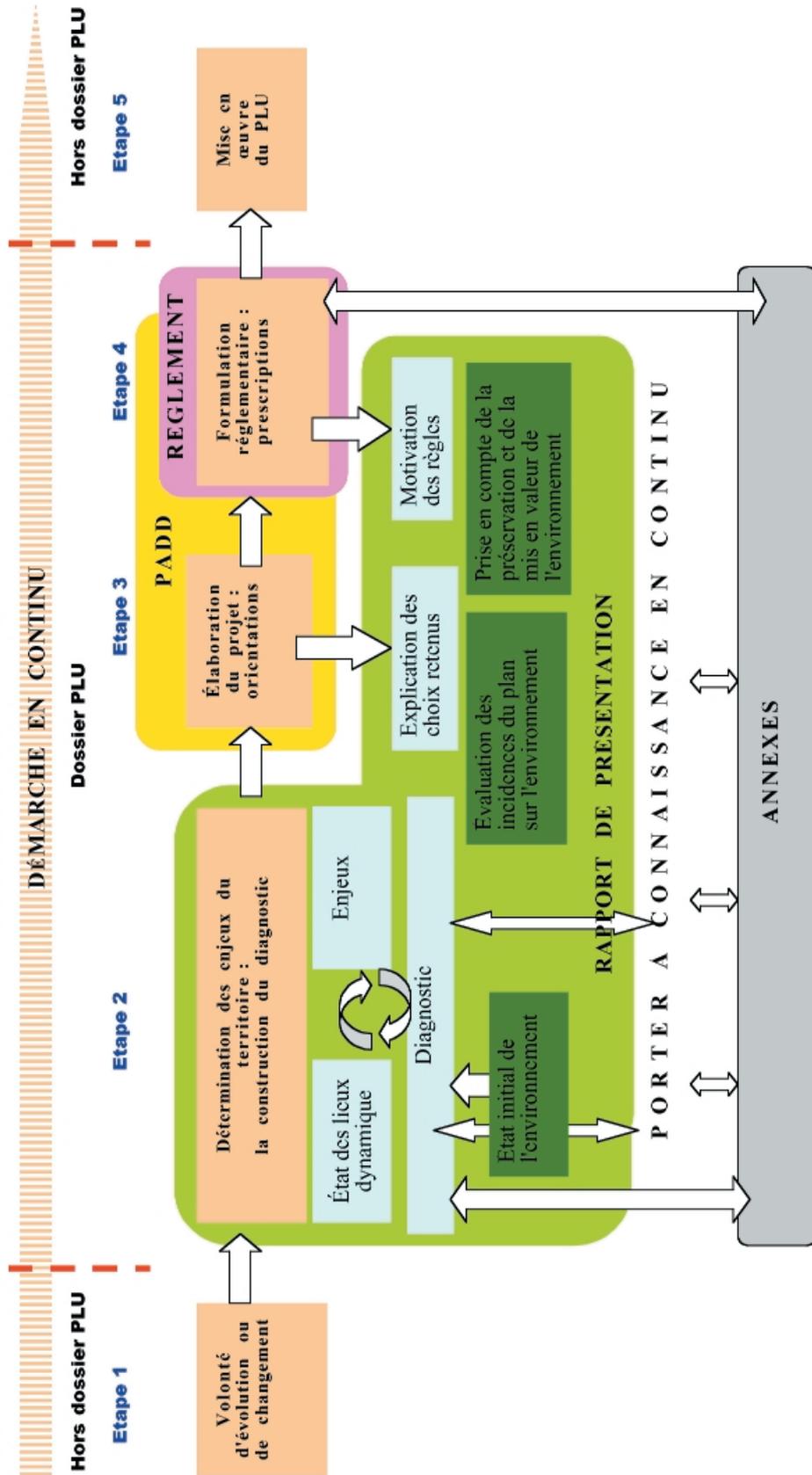


Figure 2 : illustrations non retenues des principes d'aménagement

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |



| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|----------------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

PHASE 4

La composition du dossier PLU et la phase d'accompagnement jusqu'à l'approbation

Le lien entre la démarche de projet PLU et la mise en forme du dossier PLU

Voir schéma ci-contre

La complémentarité des documents du PLU

Le rapport de présentation et le PADD

Même si dans le PLU, contrairement au SCOT, le PADD est un document distinct du rapport de présentation, les liens entre les deux sont nombreux et la démarche d'élaboration nécessite nécessairement des allers-retours permanents entre les deux éléments.

En effet, le rapport de présentation doit d'une part expliquer les choix retenus pour expliquer le PADD, d'autre part justifier les choix réglementaires et, enfin, évaluer les incidences des orientations du plan sur l'environnement et exposer la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur à partir d'un état initial. Sur ces points notamment, les deux documents recouvrent des objets identiques, mais dans une approche différente de justification dans le premier cas et d'affichage du projet dans le second.

Le règlement et le PADD

De même valeur juridique, ces deux documents sont nécessairement complémentaires. Les prescriptions particulières retenues dans le PADD sont retranscrites réglementairement et graphiquement. Le PADD ne s'impose pas au règlement (écrit ou graphique) mais participe à la détermination et à la traduction des limitations administratives au droit de propriété.

Un exemple de complémentarité des documents : les ZAC dans les PLU

Depuis le 1^{er} avril 2001, le Plan d'Aménagement de Zone d'une ZAC est supprimé et le PLU (Plan Local d'Urbanisme) devient le document d'urbanisme de la ZAC.

Le maître d'œuvre du PLU devra rédiger les éléments permettant de "nourrir" le PLU dans tous ses aspects relatifs à la ZAC, en veillant à ce qu'ils soient en cohérence avec les orientations futures du PLU.

Ce travail s'apparente complètement à celui fourni lors de l'élaboration des anciens PAZ, mais sa présentation en est différente.

Par conséquent, le projet d'urbanisme de l'opération en ZAC doit se décliner à travers le PLU dans :

Le rapport de présentation

Présentation de l'opération d'urbanisme, sa vocation, ses objectifs, son programme...

Explication des choix du projet.

Résumé de l'impact de la ZAC sur l'environnement et sur le paysage.

Justification des limitations à l'utilisation du sol.

Le PADD

Le PADD doit définir les orientations d'urbanisme et les conditions d'aménagement et d'équipement de la ZAC.

À ce titre, il :

- explique le projet de la ZAC en insistant le cas échéant sur les réponses qu'il apporte en terme de renouvellement urbain, de préservation de la qualité architecturale et la préservation de l'environnement ;
- définit les conditions d'aménagement et d'équipement de la ZAC
- propose un schéma global d'aménagement (valeur réglementaire : le PADD est opposable)
- précise les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer (Art L. 123-3-a)
- et, le cas échéant, formule les éléments relatifs aux 6 alinéas facultatifs de l'article R. 123-3.

Intégrer des prescriptions et indications spécifiques pour une ZAC (Art L. 123-3) :

- localisation des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer,

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

- localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts.

Le règlement

Le règlement littéral

Proposition du règlement de chaque zone ou secteur de la ZAC, en cohérence avec le règlement PLU mais pouvant comporter des différences :

- secteurs de plans-masse, traitement graphique de la règle plus poussé
- article 14 (choix nécessaire entre : absence de COS, COS, SHON au secteur)

Le règlement graphique (plans de zonage)

- Définir le périmètre des différentes zones et secteurs de la ZAC.

Les annexes

- report du périmètre notamment,
- mais aussi éléments pour les annexes techniques relatives aux réseaux, etc.

La composition du dossier PLU

Liste des pièces composant le PLU

● Rapport de présentation

Accompagné éventuellement d'annexes à caractère d'état des lieux, de diagnostic, d'inventaire, de recensement (milieux naturels, sites archéologiques, paysage, patrimoine bâti)

● PADD (Projet d'aménagement et de développement durable)

● Règlement

◇ Règlement littéral

Accompagné éventuellement d'annexes à caractère prescriptif (patrimoine bâti par exemple)

◇ Règlement graphique : plan de zonage n° 1, 2, 3, etc.

● Annexes

(Document(s) graphique(s))

Annexe 1 - Différents périmètres portés à titre informatif (Secteurs sauvegardés, ZAC, zones de préemption des Espaces naturels sensibles, DPU et ZAD, zones de permis de démolir des Espaces naturels sensibles, périmètres de développement prioritaire énergie, divers périmètres liés à la politique forestière, périmètres miniers, périmètres de carrières et de zones de recherche, périmètres de restriction des divisions foncières en application du nouveau L. 111-5-2, les périmètres de sursis à statuer pour projet L. 111.10, PAE)

ou (si les informations sont trop nombreuses pour tenir sur un seul plan)

Annexe 1.a, Annexe 1.b, etc...

(Documents écrits ou mixtes)

Annexe 2 - Servitudes d'utilité publique (liste + plan)

Annexe 3 - Lotissements dont les règles d'urbanisme ont été maintenues

Annexe 4 - Alimentation en eau potable : notices et plan

Annexe 5 - Assainissement EU / EP : notice et plans

Annexe 6 - Collecte et élimination des déchets

Annexe 7 - Plan d'exposition au bruit d'un aéroport

Annexe 8 - Secteurs affectés par le bruit à proximité des infrastructures de transports terrestres :

- plan des périmètres de bruit

- prescriptions d'isolement acoustique

- références des arrêtés préfectoraux et lieux de consultation

Annexe 9 - Actes instituant les zones de publicité restreinte et les zones de publicité élargie

Annexe 10 - Dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles et du plan de prévention des risques miniers

Annexe 11 - Zones agricoles protégées

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

PHASE 5

La vie du PLU : sa mise en œuvre

L'évolution du PLU après son approbation

Le "pilotage" du PLU dans le temps

La nouvelle génération des documents d'urbanisme est appelée à évoluer de manière plus fréquente et concertée. En effet, les techniciens et en particulier les élus locaux doivent appréhender la durée de vie des PLU de manière souple. Cela se confirme par la souplesse et l'adaptabilité dévolues au PADD, élément central des nouveaux PLU. Ce document, exprimant la volonté politique de la commune, doit répondre de manière adéquate et pertinente aux attentes et besoins exprimés par la population. Le PADD approuvé est un outil qui doit intégrer les évolutions du projet communal.

Par ailleurs, l'intégration dans le PLU des règles d'urbanisme nécessaire aux opérations d'aménagement (les ZAC) va nécessairement conduire à de fréquentes adaptations si l'on se réfère aux pratiques antérieures observées pour les PAZ.

On peut citer également la compatibilité nécessaire du PLU avec les SCOT et, nouveauté, avec les PLH et les PDU. Le délai de 3 ans va imposer aux collectivités dont les documents ne seront pas compatibles de procéder à des changements de leur PLU alors même qu'aucun projet communal nouveau ne le justifierait à lui-seul.

Attention

Le nouvel article L. 123-1 ne s'applique qu'aux PLU : ainsi, le délai de 3 ans ne concerne pas les POS (pour lesquels l'ensemble de l'ancien art. L. 123-1 reste applicable). Doit-on en déduire que l'approbation d'un SCOT rendrait immédiatement incompatible un POS, le cas échéant ? Quelle en serait la conséquence juridique ?

Enfin, des nouveaux "outils" comme la servitude conduisant à geler un périmètre pour une durée maximale de 5 ans dans l'attente d'un projet vont également amener à modifier, voire réviser, le document d'urbanisme dès que la commune

souhaitera permettre la réalisation d'un projet.

Cette volonté de changement de la part de la collectivité peut conduire à procéder à une modification ou à une révision du document d'urbanisme en fonction de l'importance des changements souhaités. Cette évolution du PLU conduit à l'engagement de procédures :

- de modification,
- de révision,
- voire d'abrogation.

La modification

Désormais, la loi SRU encadre plus strictement la procédure de modification (article L. 123-13). Outre le fait que la modification ne puisse porter atteinte à l'économie générale du plan, désormais elle ne peut avoir pour objet :

- de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels. Ainsi, toute réduction des zones NC et ND conduit à l'obligation de recourir à une procédure de révision.
- de générer de graves risques de nuisance.

La révision

Bien que la révision se déroule dans les mêmes formes que l'élaboration, la révision d'un PLU peut être partielle. Ce caractère partiel de la révision n'est admis qu'à la suite de l'approbation d'un PLU ayant le contenu définit à l'article R. 123-1 et suivants et couvrant l'intégralité du territoire communal voire intercommunal. Ainsi, la révision partielle d'un POS approuvé est supprimée par la loi SRU compte tenu des effets de la mise en révision d'un POS prévue à l'article L. 123-19 (mesures transitoires).

La loi SRU a introduit une nouveauté en matière de procédure de révision en créant la procédure de révision d'urgence. Cette procédure, destinée à redonner la souplesse d'adaptation offerte antérieurement par l'application anticipée (supprimée par la loi SRU), offre la possibilité d'adapter rapidement le PLU. La loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locale offre aux communes disposant d'un POS la possibilité d'engager une procédure de révision d'urgence. Cependant, les motifs conduisant à telle

| La démarche de projet PLU | | | | |
|---------------------------|--|-----------------------|---------------------------|----------------------|
| PHASE 1 | PHASE 2 | PHASE 3 | PHASE 4 | PHASE 5 |
| Volonté d'évolution | Détermination des enjeux du territoire | Elaboration du projet | Formulation réglementaire | Mise en œuvre du PLU |

procédure doivent s'inscrire dans la réalisation d'un projet présentant un caractère d'intérêt général (article L. 123-13). Toute confusion, entre le caractère d'intérêt général du projet et un projet d'intérêt général prévu aux articles L. 121-3 et R. 121-4 ou une déclaration d'utilité publique, doit être écartée.

Dans l'état actuel des textes, cette révision d'urgence doit être approuvée au plus tard le 1er janvier 2004, de plus, la commune doit au préalable prescrire une révision générale de son document d'urbanisme. En outre, les remaniements apportés au contenu du PLU sont limités aux adaptations nécessaires à la réalisation du projet présentant un caractère d'intérêt général.

L'abrogation

La loi SRU supprime l'interdiction d'abroger les POS prévu à l'article L. 123-4-1 ancien du Code de l'Urbanisme. Ainsi, à compter du 1er avril 2001, date d'entrée en vigueur de la loi SRU relatives aux PLU, une commune ou un EPCI compétent peut abroger son POS afin :

- d'élaborer une carte communale,
- ou d'être soumis au régime du Règlement National d'Urbanisme (RNU).

De plus, l'abrogation ne peut avoir pour effet, de laisser subsister un document qui ne couvrirait que partiellement le territoire d'une commune.

L'application du PLU : l'instruction des permis de construire

La vie du PLU approuvé s'exprime également à travers la délivrance des autorisations du droit des sols.

La complémentarité des documents composant le dossier de PLU dans l'instruction des autorisations du droit des sols

L'intégralité des documents composant le PLU doivent être analysés en vue de la délivrance de toute autorisation du droit des sols. Les services instructeurs doivent consulter l'ensemble des pièces afin d'appliquer.

Complémentarité entre rapport de présentation et PADD

Au sens de l'article R. 123-2, le rapport de présentation expose le diagnostic et analyse l'état initial de l'environnement qui contribuent à définir les orientations et les prescriptions du PADD. En outre, il explique les choix retenus pour établir le projet de développement durable au regard des objectifs définis par l'article L. 121-1. Le rapport de présentation intervient donc à deux niveaux, en présentant et expliquant d'une part les orientations générales retenues et d'autre part en définissant et motivant les limitations administratives à l'utilisation des sols et les délimitations des zones. Il est en fait « le lien » permettant de relayer les orientations inscrites au PADD et les limitations régies par le règlement.

L'évaluation : phase préalable à toute nouvelle révision

Contrairement aux dispositions législatives relatives au SCOT, l'élaboration d'un PLU ne suppose pas la mise en place d'outil d'évaluation et de suivi. Cependant, il est essentiel de concevoir un PLU comme un projet prospectif d'une part mais surtout évolutif d'autre part. Il s'avère donc nécessaire de réfléchir, bien en amont, de la mise en œuvre du PLU.

Le meilleur moyen de suivre l'évolution de l'urbanisme, par rapport au diagnostic de départ, est de mettre en place une observation du territoire sur les thématiques considérées comme stratégiques. Cette observation peut se faire avec les moyens de recensement statistique classiques (recensement de la population, enquête ménages, tableaux de surfaces urbanisées, etc.) mais également avec des moyens plus dynamiques que sont les systèmes d'information géographiques.

Pour cela, il est essentiel que cette évolution soit envisagée dès l'élaboration pour mettre en place des indicateurs pertinents dont l'initialisation correspond à la mise en œuvre du projet PLU. Pour avoir une vision juste, dynamique et réactive de ces évolutions, il faut non seulement avoir un observatoire, mais il faut aussi suivre et actualiser les indicateurs et les analyses. Bien évidemment, un tel suivi demande des moyens et des compétences que les collectivités peuvent trouver auprès des agences d'urbanisme quand elles existent. Ces dernières ont été confortées

Conclusion

Les nouvelles pratiques professionnelles

L'élaboration du PLU consacre la réunion des savoirs et des pratiques de mondes professionnels jusque-là séparés.

La nécessaire rencontre entre planification, projet de territoire, projet urbain et opérationnel

S'agissant d'un document autant juridique qu'urbanistique, le profil du chargé de POS s'est en conséquence défini le plus souvent (mais les données fiables manquent encore) autour de compétences initiales issues de la géographie ou de l'architecture.

Dans le premier cas, l'approche synthétique propre à la géographie a été mise à contribution, alors que dans le second, ce sont les savoirs en matière de projection sur plan ou des réalités de la construction qui ont prévalu.

Au fil de la complexification du droit et des nouvelles approches à prendre en compte (risques, paysage, eau, social, économie, ...), ces compétences de base se sont étoffées, selon les sensibilités locales ou les problèmes rencontrés, autour par exemple de l'environnement, ou encore du droit, avec un timide début de montage d'équipes pluridisciplinaires, remplaçant ici ou là les pratiques solitaires d'élaboration des POS qui étaient la règle, d'autant plus respectée que la commune était petite, et donc (!) les enjeux supposés limités.

La période récente et les démarches de POS dit "qualitatif" (selon une dénomination officielle mais répandue) ont élargi ces champs initiaux. Le projet urbain a fait irruption dans le monde de la planification, et l'on a découvert que l'environnement juridique des POS n'avait pas été conçu pour lui.

Face à cette démarche planificatrice, amont, un champ d'exercice professionnel s'est développé

ces trente dernières années, autour du pré-opérationnel et de l'opérationnel, à l'aval de la planification. Les préoccupations de réalisation et d'économie de projet y primaient souvent sur les approches globales, et le projet urbain y était développé à l'échelle du quartier, de la friche ou de l'extension urbaine à venir.

Aujourd'hui, la loi SRU est venue bouleverser ces pratiques anciennes et légitimer en quelque sorte les démarches innovantes qui ont fleuri au milieu des années 90. Le PLU englobe désormais l'approche globale, la conception d'un projet de développement territorial et urbain, mais aussi l'opérationnel (en partie) qui remonte à cette occasion d'un cran dans la hiérarchie des documents d'urbanisme, avec la disparition du Plan d'Aménagement de Zone, outil privilégié de l'urbanisme opérationnel de ces trente dernières années.

Ce seul bouleversement est riche de confrontations (au sens d'échange entre approches et sensibilités différentes) entre différents métiers qui, jusque là, se côtoyaient sans toujours dialoguer ou se comprendre.

La conception d'un PLU obligera désormais les "professionnels de la synthèse" et de la transcription en règles de visions d'urbanisme à dialoguer avec les spécialistes du projet urbain, et à intégrer les préoccupations des chargés d'opération. Ce brassage des pratiques n'est pas à sens unique, chacun devra comprendre les motivations et le cadre de référence professionnel de l'autre, et le PLU n'en sortira que meilleur.

Cette modification de contenu à l'occasion du passage du POS au PLU met fin pour partie à la segmentation historique entre planification d'un côté, et opérationnel de l'autre.

Le développement durable comme outil d'approche globale et transdisciplinaire

Outre les modifications de pratiques qui vont se développer sur les bases décrites ci-avant, la dimension "développement durable" va générer ou du moins généraliser une seconde mutation : celle de l'approche globale et de la multidisciplinarité des équipes. De nouveaux champs de compétences seront

nécessaires pour que les principes du développement durable soient mis en œuvre. Les différentes thématiques devront impérativement se recombinaer pour permettre la réalisation de diagnostic territoriaux transversaux, qu'ils utilisent ou non la méthodologie proposée par la FNAU et le CERTU. À cette condition seulement, les projets fondant les PLU seront véritablement des projet d'aménagement et de développement durable au sens global du terme.

Une nécessaire animation de la gouvernance

À ces nouvelles pratiques professionnelles, la loi SRU est venue en ajouter une nouvelle par l'obligation renforcée de concertation faite au PLU tout au long de son élaboration.

Cette concertation, sans être totalement nouvelle, n'est pas une pratique généralisée au sein des agences d'urbanisme, du moins pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce domaine nouveau de la participation des citoyens aux décisions qui les concernent est encore, en France, largement à explorer, ne serait-ce que pour sortir et convaincre de sortir des expositions et des registres alibis.

Les agences d'urbanisme, de par leur positionnement sur les échiquiers locaux, ont indubitablement un rôle à jouer sur ce thème. Dans le même esprit, il faudra bien s'interroger sur le rôle de l'urbaniste, qu'il soit individu ou équipe, entre pouvoir politique et citoyens/société civile. Aujourd'hui, il est selon les cas le défenseur de son projet avec un pouvoir politique qui arbitre, ou bien le support technique supposé neutre sur lequel on s'appuie pour les questions "techniques".

Mais demain, ne doit-il pas être aussi celui qui, à la demande d'un pouvoir politique, facilite ou organise les débats entre ce pouvoir politique et la société dite civile, voire au sein même de la société civile.

Ce passage du rôle d'expert au rôle de "facilitateur" (voir de médiateur, de contre-expert, etc., selon le cas et les besoins) nécessitera vraisemblablement au passage que soient éclaircies

les notions de déontologie et d'éthique professionnelles.

Ce questionnement commence aujourd'hui à surgir autour notamment des PLU, et il ne pourra que s'amplifier au fur et à mesure que la population sera associée aux projets.

L'interface entre les différents pouvoirs

Si l'on définit la gouvernance comme la gestion des interfaces entre les différents pouvoirs locaux, entre les différentes échelles de territoire et entre les différents groupes d'acteurs, on s'aperçoit que l'émergence des nouvelles pratiques mises en avant dans l'élaboration des PLU correspond tout à fait à cette définition.

En effet, le PLU doit être cohérent avec les territoires voisins, prendre en compte des échelles de phénomènes et de territoires très variées. Il doit croiser, au travers de l'approche globale nécessitée par le développement durable, la plupart des politiques sectorielles sur un territoire donné, en les harmonisant et en les confrontant avec les souhaits, les projets et les attentes de tous les acteurs présents sur ce territoire, qu'ils soient institutionnels, politiques ou issus de la société civile.

En terme de métier, la polyvalence des équipes et des compétences sera de plus en plus la règle, avec l'appui d'expertises pointues, mais la maîtrise de la chaîne d'informations et de savoirs que suppose l'exercice de cette gouvernance au travers des PLU (mais aussi des SCOT) correspond bien au champ d'intervention des agences d'urbanisme en général. Encore une fois, l'aspect le moins bien maîtrisé dans ces diverses interfaces est sans doute celui de la relation à la population.

Le rôle des Agences d'urbanisme

Pour dépasser le problème récurrent de la transversalité, il sera nécessaire de passer d'une "pluridisciplinarité" existante à une réelle "transdisciplinarité".

À développer, notamment sur le thème des méthodes, de l'aide à la décision, de l'aide à la concertation, et des compléments extérieurs à

BIBLIOGRAPHIE " P.L.U. "

Nous avons sélectionné quelques articles et ouvrages qui pourront retenir votre attention.

Articles de périodiques et revues spécialisées

- 50 questions sur la loi Solidarité et Renouveau Urbains.- Le Courrier des Maires de janvier 2001, pp 27-37
- Loi "Solidarité et Renouveau Urbains" . Les décrets d'application.- in Espaces de janvier 2001, pp 2-6
- Loi SRU : nouveaux documents d'urbanisme. Comment s'y retrouver?.- in le Moniteur du 26 janvier 2001, pp 88-89
- Un des oublis de la loi SRU : la sécurité juridique dans l'instruction des permis de construire. - in la Gazette des Communes du 19 février 2001, pp 49-53
- Des P.O.S. aux P.L.U..- in Études Foncières n° 90 de mars-avril 2001, pp 20-22.
- L'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme .- in le Journal des Maires de mars 2001, pp 75-76
- Loi SRU : le nouveau régime des documents d'urbanisme. Cahier détaché de la Gazette des Communes du 25 mars 2001, pp 181-225
- Le P.A.D.D., un outil qui doit faire ses preuves. - in Études Foncières n° 90 de mars-avril 2001, pp 17-19.
- Sur quelques innovations urbanistiques de la loi S.R.U. - in Études Foncières n° 90 de mars-avril 2001, pp 14-16.
- Le Zonage principal des PLU de la loi SRU.- in le Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme de juin 2001, pp 395-404
- Quand des règles d'urbanisme deviennent caduques. - in Le Moniteur du 5 oct. 2001, pp 94-95
- La loi S.R.U. : incertitudes dans la concertation. - in Le Moniteur du 2 nov. 2001, pp 177-179.
- Les urbanistes à l'heure des S.Co.T. et des P.L.U. - in Le Moniteur du 16 nov. 2001, pp 68-71.
- La liberté communale dans l'élaboration du P.L.U. - in Études Foncières n° 94 de nov-déc. 2001, pp 24-25.
- Loi S.R.U. : Du P.O.S. au P.L.U. : une transition en douceur. - in Le Moniteur du 21 déc. 2001, pp 72-73.
- Comment passer de l'ancien P.O.S. au nouveau P.L.U. ? - in Études Foncières n° 95 de janv.-fév. 2002, pp 18-23.
- Du POS au PLU : esprit de la loi SRU et enjeux de la gouvernance.- in Territoires de janvier 2002.- pp 40-41
- Construire en zone rurale.- in Le Journal des Maires de janvier 2002, pp 89-90
- Loi SRU. Un texte bien difficile à appliquer.- in le Courrier des Maires de février 2002, pp 23-27
- Que deviennent les Z.A.C. dans les communes sans P.L.U. ? - in Le Moniteur du 8 février 2002, p. 75.
- P.O.S. : recours immédiat à la révision d'urgence. - in Le Moniteur du 22 février 2002, p 83.
- P.A.D.D. et P.L.U., une nouvelle démarche d'aménagement. - in Études Foncières n° 96 de mars-avril 2002, pp 22-29.
- PLU de Paris :les laborantins, sujets d'expérience.- in Diagonal de mars-avril 2002,pp 10-14

- PLU de Rennes. L'incompressible délai d'élaboration.- in Diagonal de mars-avril 2002, pp 15-17
- Clarification autour du plan local d'urbanisme.- in Diagonal de mai-juin 2002.- pp14-15
- Nouveau droit de l'urbanisme : la mise en compatibilité des S.Co.T. et des P.L.U. – in Le Moniteur du 7 juin 2002, pp 88-89.
- Nouveau droit de l'urbanisme : les P.O.S. ne sont pas devenus des P.L.U. – in Le Moniteur du 28 juin 2002, pp 82-83.
- La Concertation après la loi Solidarité et Renouvellement Urbains(SRU).- in le Journal des Maires de juillet-août 2002, pp 81-82
- Les plans d'occupation des sols ne sont pas encore morts ! – in La Gazette des Communes du 9 septembre 2002, pp 74-77.
- La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques.- Lyon, CERTU, 2000.-167 p.
- Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises.- Paris, FNAU, 2000.- 80 p.
- Rouxel (Françoise). Rist (Dominique). Le développement durable. Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux.- Lyon, CERTU, 2000.- 148 p.
- Concertation et débat public. Actes du débat organisé à Lyon le 14 juin 2000.- Lyon, CERTU, 2000. - 88 p.
- Le Schéma de Cohérence territoriale, premières approches sur les méthodes et le contenu. – FNAU, DGUHC, CERTU – CERTU, 2001. – 184 p.

Ouvrages

- Comité des directeurs pour le développement urbain.- Lois Voynet, Chevènement, SRU. Un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire. Lyon, CERTU, 2002.- 204 p.
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable.- Lyon, CERTU, 2002.- 88 p.
- Du POS au Plan Local d'Urbanisme.- Dunkerque, Agence d'Urbanisme, 2002,- 54 p.
- Intégration de préoccupations environnementales et de développement durable dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU ex POS).- Sophia-Antipolis, CSTB, 2001.- 16 p
- Grille d'analyse environnementale des Plans d'Occupation des Sols (POS ou futurs Plans locaux d'Urbanisme.- Sophia-Antipolis, CSTB, 2001. - 16 p.