

Processus de conception en urbanisme

L'exemple des méthodes théoriques et appliquées dans le cadre de l'élaboration de Plans Locaux d'Urbanisme

Sonía LE CALVEZ

Mémoire de recherche
Master 2 Recherche « Villes et Territoires »
Juin 2007



PROCESSUS DE CONCEPTION EN URBANISME

L'EXEMPLE DES MÉTHODES THÉORIQUES ET APPLIQUÉES DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DE PLANS LOCAUX D'URBANISME

Sonia LE CALVEZ

Mémoire de MASTER 2^{ème} année « Villes & Territoires »

Direction du mémoire : Mme Frédérique HERNANDEZ

Juin 2007

~ REMERCIEMENTS ~

Pour ses conseils précis et avisés, je tiens à remercier ma directrice de recherche, Mme Frédérique Hernandez.

Pour l'intérêt qu'ils ont montré à l'égard de mon travail et de l'aide qu'ils m'ont apportée, j'adresse également toute ma reconnaissance aux personnes que j'ai contactées.

~ SOMMAIRE ~

Introduction.....	5
CHAPITRE 1 : CADRE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL. SPÉCIFIER LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE.....	8
A. Définir les termes du sujet de recherche.....	9
● L'urbanisme.....	9
● La planification urbaine, un des champs d'action de l'urbanisme.....	9
● La loi SRU : de la planification règlementaire à la planification de projets.....	11
● L'urbanisme durable, objet de la loi SRU.....	12
B. Le PLU, document d'urbanisme créé par la loi SRU pour l'échelle locale.....	16
● Un outil de débat démocratique pour structurer l'espace à long terme.....	16
● Un document de planification locale, stratégique et opérationnel.....	16
● Le PLU remplace le POS : distinctions et apports de la loi SRU.....	17
● Le métier d'urbaniste au fil de l'histoire de la planification urbaine.....	20
C. Spécifier la problématique et la méthodologie de recherche.....	23
● Formulation de la problématique et des hypothèses de recherche.....	23
● Méthodologie de recherche.....	24

CHAPITRE 2 : IDENTIFIER LES MÉTHODES THÉORIQUES ET APPLIQUÉES POUR ÉLABORER UN DOCUMENT D'URBANISME.....	27
A. Identification d'une ou plusieurs méthode(s) théoriques.....	28
❑ La FNAU et les Agences d'urbanisme.....	28
❑ Le CERTU	36
❑ L'ADEME et l'Approche Environnementale de l'Urbanisme.....	40
❑ Analyse et synthèse.....	43
B. Études des pratiques professionnelles dans le cadre de l'élaboration d'un PLU.....	46
❑ L'exemple d'une commune encadrée par une Agence d'urbanisme pour l'élaboration de son PLU : la Ville de Strasbourg.....	46
❑ L'exemple d'une commune « Site Témoin PLU » : La Teste de Buch.....	52
❑ L'exemple d'une commune en cours d'élaboration de son PLU avec l'outil AEU : Chécly.....	57
❑ Analyse des trois exemples.....	61
Conclusion.....	63
Bibliographie.....	67
Sigles.....	73
Personnes ressources.....	75

Introducción

~ INTRODUCTION ~

Le développement durable n'est pas une idée neuve puisque le concept a été formulé dès les années 1970 sous d'autres termes. Mais il faudra attendre 1987 et le célèbre Rapport Brundtland pour lui donner une définition claire, qui frappera les esprits par sa clarté et son aspect universaliste. Mais sa traduction dans la législation française ne date que de 1999 avec la LOADDT. Associée à d'autres lois de la même époque (loi Chevènement sur l'intercommunalité et loi SRU), les principes issus du développement durable deviennent alors une finalité. La France connaît alors depuis une quinzaine d'années, une évolution convergente de ses dispositifs de planification du territoire, passant de la planification de l'usage des sols à la planification spatiale stratégique.

Le paradoxe, c'est qu'il n'a pas fallu l'inscription de l'objectif de Développement Durable dans la loi, pour que les professionnels de l'urbanisme s'interrogent sur l'intégration du développement durable dans leurs actions, et notamment dans les documents de planification urbaine. En effet, dès le début des années 1990, de nombreuses associations ou groupements de professionnels se réunissent pour confronter leurs idées et trouver des solutions à leurs pratiques : comment les améliorer au regard des principes du développement durable ?

La loi SRU répondit en partie à ces questions émergentes de l'interaction entre urbanisme et développement durable en créant deux nouveaux documents de planification urbaine : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le développement durable devient alors clairement leur objectif.

Cela est notamment visible à travers l'introduction d'un nouveau document obligatoire dans le PLU et le SCoT : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. La planification devient alors avant tout une réflexion autour d'un projet, qui doit s'inscrire dans une démarche d'équilibre entre développement et préservation des milieux naturels, dans une démarche de diversité fonctionnelle et de mixité sociale, ainsi que dans une démarche de maîtrise de l'urbanisation. De fait, aujourd'hui la pratique de l'urbanisme doit s'exercer sous la caution du développement durable.

A partir de ces quelques réflexions, nous pouvons poser plusieurs questions, auxquelles le présent mémoire tentera de répondre :

Comment les professionnels pratiquent-ils l'urbanisme aujourd'hui ?

Ou, plus exactement, comment conçoivent-ils les documents de planification urbaine ?

**C'est-à-dire,
Existe-il une / des méthode(s) spécifique(s) pour concevoir un document de planification urbaine ?**

Comment, dans l'action, sur le terrain, les professionnels font-ils pour élaborer un document de planification urbaine ?

Ce mémoire se composera de deux parties :

- une définition du cadre théorique et conceptuel dans lequel s'inscrit la démarche de recherche afin d'en spécifier la problématique ;
- Et une présentation de guides prescriptifs et de pratiques professionnelles en matière d'élaboration d'un document de PLU, afin d'identifier, éventuellement, des méthodes théoriques et appliquées sur ce même thème.

Chapitre 1 :

Cadre théorique et conceptuel

Spécifier la problématique de recherche

Chapitre 1 : Cadre théorique et conceptuel. Spécifier la problématique de recherche

A. Définir les termes du sujet de recherche

● L'urbanisme

Le domaine de l'urbanisme peut être abordé de bien des manières différentes : décrire des réalisations, critiquer les pratiques courantes en suggérant des réformes politiques ou administratives, voire même inventer, comme le faisaient les utopistes du XIX^{ème} siècle, des sociétés parfaites habitant dans des villes idéales.

Son champ d'action se révèle complexe. Contrairement à d'autres démarches, l'urbanisme ne se laisse pas enfermer aisément dans une logique scientifique ou professionnelle interne, dont la connaissance pourrait être transmise par un enseignement de type universitaire, et qui suffirait à justifier le bien-fondé d'une proposition d'aménagement.

Le Dictionnaire de l'urbanisme de Françoise Choay et Pierre Merlin propose une double définition du mot « urbanisme »¹: *L'urbanisme comme l'aménagement sont **interventions volontaires**, donc praxis (c'est-à-dire action). Ils sont aussi une **pratique**, c'est-à-dire exercice d'application, d'exécution, manière de faire, usage, confrontation aux réalités, hésitation, d'où naît l'expérience plus que connaissance.* L'urbanisme est donc à la fois un champ disciplinaire en étroite filiation avec les sciences humaines (géographie, économie, écologie, sociologie, etc.) et un champ professionnel où pratiques et techniques découlent de la mise en

œuvre des politiques urbaines. Cette deuxième dimension recoupe la planification urbaine et la gestion de la cité (au sens antique du terme). *Praxis et pratique de l'urbanisme sont plurielles : elles sont celles du technicien qui étudie et propose, celles de l' élu qui décide, celles de l'administrateur qui contrôle, celles du constructeur qui réalise*².

● La planification urbaine, un des champs d'action de l'urbanisme

Ackoff pense que la planification consiste à *concevoir un futur désiré ainsi que les moyens réels d'y parvenir*³. Ackoff a construit cette définition de la planification pour le monde des entreprises, mais finalement elle s'applique aussi au monde des collectivités. « Concevoir un futur désiré », c'est imaginer et construire une image de la ville de demain. Cela peut se rattacher à la vision politique de leur ville ou territoire que les élus essaient d'exprimer avant d'élaborer un nouveau document de planification. « Les moyens réels d'y parvenir » peuvent correspondre à la traduction réglementaire et la mise en action de la vision politique des élus par les techniciens.

² Merlin P., *L'urbanisme*, PUF Que sais-je ?, 1991, p. 59.

³ Ackoff R.L., Vergara E. et Gharajedaghi J., *A guide to interactive planning*, Wharton School of Pennsylvania - Social Systems Sciences Program - Philadelphia, États-Unis, 1980.

¹ Merlin P. et Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 1988.

La planification est par conséquent un processus d'études et de prospective qui débouche sur la fixation des objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi. Ces objectifs sont accompagnés le plus souvent d'un échéancier. Merlin et Choay¹ distingue pour un état ou une collectivité territoriale :

- ✕ la planification économique (ou sociale) qui s'exprime à travers des plans de modernisation (appellation initiale des plans français) ou des plans de développement économique et social, et traitant d'aggrégats économiques, financiers et humains.

- ✕ la planification spatiale qui se préoccupe de la répartition dans l'espace des agrégats précédents, et en particulier, des populations et des activités, et prévoit l'échéancier de réalisation et l'implantation des équipements et des infrastructures nécessaires au bien-être de ces populations et à l'efficacité de ces activités.

Dans le cadre de la planification urbaine, c'est la démarche de la planification spatiale qui a dominé. Elle est apparue après la seconde guerre mondiale. Mais c'est la Loi d'Orientement foncière (LOF) de 1967 qui essaie de lui donner un cadre. Depuis 1983 et les lois de décentralisation, la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme relève de la compétence des collectivités territoriales.

Merlin et Choay définissent la planification urbaine comme *l'ensemble des études, des démarches, voire des procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options*

¹ Merlin P. et Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2005, p 661.

*retenues. Les documents d'urbanisme font partie, à cet égard, de la planification urbaine*².

A la fin des années 1990, on dispose d'une panoplie des plus élaborées de procédures, outils, documents de planification de la ville et des transports. Du SDAU général (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, créé par la LOF en 1967), on passe à des déclinaisons plus « sectorielles » tels que les schémas directeurs vélo, piétons, d'urbanisme commercial, etc.

Du POS communal (Plan d'Occupation des Sols, créé également en 1967), on tend vers un POS d'agglomération (exemple de l'agglomération lyonnaise). Des schémas départementaux et régionaux des transports font aussi leur apparition ; le plan de circulation laisse la place au plan de déplacements urbains, qui lui-même commence à se décliner localement dans des versions plus ciblées (vélo, piéton, par secteurs...). D'autres "plans" se développent tels que le plan local de l'habitat, le plan "vert", "bleu", "lumière", etc. ... En même temps, de nouvelles démarches de planification semblent se développer : la contractualisation, la négociation. De nouvelles pratiques émergent alors.

Parallèlement à ces phénomènes, des problèmes nouveaux apparaissent, tels que le manque de cohérence entre les actions des pouvoirs publics nationaux et locaux, de concertation avec la population ou d'équilibre et de solidarité. Un contexte nouveau est également apparu, celui du ralentissement démographique et le souci d'économiser l'espace (renouvellement de la ville sur elle-même). La loi Solidarité et Renouvellement Urbains a été l'une des réponses à ce phénomène, en inscrivant le développement durable comme la finalité des documents de planification.

² Ibid., p 668.

● La loi SRU : de la planification règlementaire à la planification de projets

Il paraissait apparu nécessaire à la fin des années 1990 de revoir le dispositif de la planification urbaine mis en place par la LOF en 1967. L'objet de la réforme, qui s'est traduite par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) le 13 décembre 2000, est de *donner un caractère beaucoup plus global et plus dynamique à la planification*¹.

Les nouveaux outils promulgués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, tels que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), reformulent spécifiquement la planification urbaine. Ils impliquent en effet de dépasser le seul aspect de la planification des sols en intégrant d'autres composantes déterminantes pour le développement urbain : l'habitat, le développement économique, le développement durable, les transports et les déplacements, le renouvellement urbain, le développement social, la participation des citoyens pour ne citer que celles-là.

La mise en oeuvre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains constitue par conséquent un apport important pour la reformulation de la planification urbaine, d'autant qu'elle coïncide avec la mise en place de structures de gouvernement intercommunal prévues par la loi Chevènement (2000) et de certains dispositifs contenus dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (1999).

Ces trois dispositifs législatifs reformulent et renouvellent les approches territoriales de l'action publique en plaçant la planification urbaine au centre des enjeux de gouvernement local.

¹ Ibid, p 680.

Les collectivités locales se voient ainsi confrontées dans le même temps à de nouvelles finalités de planification urbaine, qui prônent essentiellement les valeurs de **cohérence**, d'**équilibre** et de **solidarité**, en mobilisant les **acteurs privés et publics** locaux autour d'un projet de territoire partagé, et à de nouvelles exigences de structuration organisationnelle.

Huit ans après le sommet de Rio, la loi SRU place le développement durable au cœur de la démarche de planification. Elle devient l'expression des principes fondamentaux du développement durable : équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respect de l'environnement et des ressources naturelles, maîtrise des besoins en déplacement et de la circulation automobile, préservation de la qualité de l'eau, de l'air et des écosystèmes.

La référence précise au développement durable est faite dès l'article L.121-1 du code de l'urbanisme qui impose aux nouveaux documents d'urbanisme (SCoT, PLU et carte communale) trois principes qui fondent le développement durable : l'**équilibre**, la **diversité** et le **respect**. Ainsi, la loi SRU a fait de ces nouveaux documents de planification les éléments de base de l'aménagement et du développement spatial, et a du même coup donné un cadre à toute intervention territoriale en France : **la pratique de l'urbanisme doit désormais s'exercer sous la caution du développement durable**.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme - FNAU - faisait le constat en 1999² que les derniers documents et outils de

² Beaucire F.(Dir), *Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme et transport, approche dans une perspective de développement durable*, PREDIT, 1999.

planification mis en oeuvre faisait déjà appel - plus ou moins clairement - aux concepts de "ville durable" tant au niveau de la ville elle-même, qu'au niveau de l'agglomération voire des aires métropolitaines. Cet objectif de ville durable est alors présenté de manière différente selon les territoires et les compétences de planification : maîtrise de l'étalement urbain, densification des villes constituées, densité, mixité, proximité... sont les enjeux des stratégies urbaines des villes et des agglomérations tandis que la mise en cohérence des réseaux, la gestion des espaces multipolaires, la gestion de la ville éclatée se posent au niveau des aires urbaines métropolitaines.

● L'urbanisme durable, objet de la loi SRU

Si toute démarche d'urbanisme, par définition, laisse une empreinte durable sur le territoire, la notion d'urbanisme durable représente tout à fait autre chose : c'est la *vision d'un urbanisme, intégrant de manière conséquente une perspective de développement durable dans l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain*¹.

Déjà en 1996, la Commission Française du Développement Durable (CFDD) définissait la ville durable comme étant une ville² :

- dont les **habitants** disposent de moyens d'agir (enjeu de démocratisation locale) ;
- qui permet la **préservation** des grands équilibres naturels, celle des milieux et celle des ressources ;

¹ Parcs Naturels Régionaux de France, *Qu'est-ce que l'urbanisme durable ?*, 2005, p 17.

² CFDD., *Contribution au débat national sur le développement durable : rapport 1996*, Paris : CFDD, 1996, 2 vol.

- qui s'attache à préserver un **cadre de vie** identique pour les générations futures.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, la mise en œuvre des principes du développement durable renvoie aux grands enjeux auxquels sont confrontées les agglomérations³ :

- Un étalement urbain non maîtrisé : il dégrade la qualité des sites et espaces naturels périphériques en spécialisant le territoire, éloigne les groupes sociaux les uns des autres, crée des besoins nouveaux de déplacements motorisés et peut mettre en péril les budgets des collectivités locales ;
- Une fracture physique et sociale qui s'accroît au sein des villes et agglomérations, entre les quartiers dégradés et d'autres, devenus financièrement inaccessibles. Le modèle de ville à deux vitesses a gagné du terrain.
- Une surconsommation des espaces naturels et ruraux, une dégradation des paysages, un renforcement des conflits d'usages, un gaspillage des ressources naturelles (eaux, forêts, etc.).

Selon Aurélien Boutaud, la durabilité dans l'urbanisme s'appuie classiquement sur 4 piliers⁴ :

- × Le pilier culturel : tout projet d'urbanisme durable doit inclure une valeur ajoutée culturelle ;
- × Le pilier économique : il n'y a pas d'urbanisme durable sans prise en compte des coûts collectifs, des coûts de maintenance sur le long terme ;
- × Le pilier social : il n'y a pas non plus d'urbanisme durable sans recherche de qualité de vie, de création de lien social ;

³ CERTU., *Le PADD du PLU*, 2002, p 14.

⁴ Boutaud A., *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*, École Nationale des Mines de Saint-Étienne, 2005.

× Le pilier environnemental : l'urbanisme durable doit être éco-efficient (objectif «zéro déchet», matériaux performants, utilisation des énergies renouvelables...).

La recherche de la durabilité dans l'urbanisme se traduira alors obligatoirement par une réflexion sur la mobilité, par une réflexion et une expérimentation sur l'énergie, par une prise en compte de la biodiversité, enfin l'urbanisme durable devra valoriser et accroître les espaces publics, travailler sur l'habitat groupé, éviter l'imperméabilisation des sols, s'adapter au relief...

Pour la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, la problématique du développement durable apparaît d'abord comme le moyen d'**articuler l'ensemble des champs de l'urbanisme** (habitat, transports, équipements...) et **toutes les échelles territoriales** (du global au local), permettant ainsi de repenser le développement urbain de façon plus cohérente. Les urbanistes réunis en 1995 à Lyon lors de la première biennale des villes et urbanistes d'Europe ont posé la question de la nécessaire articulation entre la ville et le développement durable en encourageant une triple approche¹ :

▫ *L'approche écosystémique : délibérément scientifique et se préoccupant de la ville comme consommatrice de ressources naturelles ;*

▫ *L'approche patrimoniale : privilégiant l'entrée culturelle, avec le souci de sauvegarder la diversité, les caractères déjà acquis, l'amélioration du cadre de vie, la permanence de certaines valeurs attachées aux lieux ;*

▫ *L'approche participative : privilégiant l'entrée politique et visant à susciter une meilleure prise en compte des réalités locales et de la pluralité des intérêts en course.*

Cette vision des urbanistes fait apparaître les différentes fonctions de la ville : consommatrice de ressources, propriétaire d'un patrimoine naturel, social et culturel, et enfin lieu d'exercice de la démocratie. La dimension première du développement durable de la ville se retrouve dans l'interdépendance entre la ville et son environnement global et la nécessaire solidarité qui doit s'établir entre eux. Il est aussi évident que le développement durable n'est pas un développement au futur et que les problèmes présents de la ville doivent aussi trouver une place dans une politique de développement durable de la ville. **L'objectif est donc de concilier les problèmes de la ville : exclusion sociale, dégradation de la santé, chômage, dégradation du patrimoine culturel,... avec les objectifs d'un développement durable : solidarité entre le présent et le futur, entre ici et ailleurs, entre le local et le global.**

Pour faire face aux enjeux d'étalement urbain, de fracture et de surconsommation, la loi SRU tente de donner des réponses en montrant le caractère indissociable de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements pour une meilleure qualité de vie, la lutte contre l'étalement urbain et la mise en œuvre du droit au logement. Le concept de la « ville durable » est donc ici mis en avant. Le concept n'était pas nouveau mais sa définition sans cesse réinterrogée.

¹ Première biennale des villes et des urbanistes d'Europe, comité de pilotage, *Planification et Développement Durable*, Lyon, décembre 1995.

Cette partie a tenté de construction d'une partie du thème de recherche :

L'urbanisme est une discipline complexe et dès lors que l'on s'interroge des pratiques professionnelles de ce champ, il est nécessaire de le réduire. C'est ainsi que l'idée d'étudier les pratiques dans le champ de la planification urbaine est apparue.

La planification urbaine fait l'objet depuis les années 1990 d'un grand chamboulement, notamment dans la composition de ces documents d'urbanisme. L'État a décidé qu'aujourd'hui tout document d'urbanisme doit se faire à l'aune du développement durable.

Mais localement, comment cela s'est-il traduit dans les pratiques professionnelles ?

L'objectif de développement durable a-t-il modifié la conception des documents de planification urbaine ?

Avant de nous attaquer à cette large réflexion, il va être intéressant de réduire encore ces deux questions. Nous allons donc nous intéresser à un des documents d'urbanisme créé par la loi SRU, le Plan Local d'Urbanisme.

B. Le PLU, document d'urbanisme créé par la loi SRU pour l'échelle locale

Avec la loi SRU, les missions attribuées aux documents d'urbanisme sont élargies à la diversité des fonctions urbaines et la mixité de l'habitat, à la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, etc. Le PLU doit être l'expression de la politique de développement durable de la commune. Ses orientations doivent traduire les objectifs de développement durable dans son rapport de présentation et justifier ensuite les mesures adoptées dans le règlement au regard de ces objectifs.

● Un outil de débat démocratique pour structurer l'espace à long terme

Bien que peu de dispositions strictement environnementales soient insérées dans la loi SRU, leur prise en compte devient une composante importante, intégrée à l'ensemble des projets. Elle envisage notamment d'évaluer les impacts sur l'environnement des politiques publiques, en insistant sur la nécessité d'anticiper leurs effets. Ainsi, la loi SRU infléchit les législations relatives à l'architecture, l'habitation et l'urbanisme dans le sens d'une plus grande prise en compte des objectifs sociaux et environnementaux.

La prise en compte du long terme est manifeste dans la loi SRU. Par exemple, le PLU sert à maîtriser le développement de l'espace privé et son urbanisation. Il s'adresse en particulier à l'espace bâti, dont la durée de vie est de 50 à 80 ans. Le PLU demande qu'on s'interroge sur l'évolution du territoire, de la commune et de la ville : quelle évolution démographique, quel est l'optimum de la population ? Comment répartir l'espace entre le bâti (dense ou diffus), la voirie, les espaces verts ? Quelle est l'image de la commune ou de la ville,

touristique, industrielle, agricole, ... et doit-on la changer ou la renforcer ? Quelle qualité de vie pour les habitants d'aujourd'hui et de demain ?

Le PLU est aussi le lieu de préservation du patrimoine des habitants des générations passées et actuelles qui fournit l'identité du lieu : patrimoine archéologique, historique, vert, ou tout simplement les bâtiments qui constituent le quartier, le faubourg, la commune, la ville. Il a par conséquent pour vocation de refléter les articulations voulues par les habitants entre les espaces privées et publics, les espaces bâtis fonctionnels, patrimoniaux, les espaces verts et les interstices. C'est ainsi que le PLU est l'expression d'une nouvelle gouvernance urbaine qui est définie par une démarche globale de participation des habitants, des usagers et des acteurs socio-économiques de la ville à la définition des objectifs d'un projet ou d'un diagnostic, à la formulation du problème, à la définition de la stratégie, des objectifs et des moyens affectés, à la mise en œuvre et au suivi et à l'évaluation du projet.

● Un document de planification locale, stratégique et opérationnel

La loi SRU introduit également une logique de projet plutôt qu'une logique d'allocations des sols, par l'intermédiaire des nouveaux documents de planification et d'une incitation à l'élaboration d'une stratégie générale de développement durable. Ainsi, avec le PLU, on passe d'un urbanisme réglementaire (fixation de règles générales et de servitudes d'utilisation des sols) à un

urbanisme opérationnel qui exprime un projet urbain (à partir d'un diagnostic du territoire, il faut définir un projet d'aménagement et de développement durable). A la référence au « plan » exhaustif, rigide et imposé, succède pour partie celle de « projet » stratégique, pragmatique et partagé. *Le management stratégique urbain supplante ainsi la planification urbaine* (F. ASCHER, 2001)¹. D'un mode d'action publique de « haut en bas », où la planification est encadrée depuis l'Etat central, se développent des démarches partenariales qui se construisent entre les acteurs locaux concernés, par le bas plutôt que « d'en haut ».

● **Le PLU remplace le POS : distinctions et apports de la loi SRU**

Le remplacement des POS (Plans d'Occupation des Sols) par les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) constitue, avec le remplacement des Schémas Directeurs par les SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), les deux modifications importantes apportées par la loi SRU aux documents d'urbanisme.

Le tableau suivant examine les différences fondamentales entre le POS et le PLU :

¹ Ascher F., *Nouveaux Principes de l'urbanisme*, Ed. de l'Aube, 2001.

	POS	PLU
	Élaborés à l'initiative et sous l'autorité de la commune, en association avec l'Etat et les personnes publiques concernées. Une fois approuvés, ils sont tenus à la disposition du public.	
Objectif	Le POS fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. POS = outil de gestion de l'espace.	Le PLU présente le projet urbain d'une commune en matière d'aménagement, de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement. Ils conserve le rôle de gestion de l'espace tout en devenant un document prioritairement un projet d'aménagement et de développement durable.
		Doit être compatible avec le SCoT. Soumis à enquête publique. Le PLU devra aussi être en cohérence avec le plan local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU). Le PLU pourra porter sur la totalité du territoire d'une ou plusieurs communes.
Composition	- Rapport de présentation - Règlement et documents graphiques - Annexes	- Rapport de présentation détaillé (diagnostic, état des besoins, présentation et justification des dispositions du plan - Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) : Il doit porter sur les espaces à fonctions de centralités, les actions et opérations d'aménagement, le renouvellement urbain (restructuration, réhabilitation...), les voies, ouvrages, espaces publics... - Règlement et documents graphiques - Annexes
Zonage	U (urbaine) → AU NA (à urbaniser) → AU NB (hameaux) → disparaît NC (agricole) → A ND (naturelle) → N	

Diagnostic	Réalisé sous la forme de l'identification des forces et faiblesses de la commune.	Touche tous les thèmes liés à la conception de la ville : économie, environnement, équilibre sociale de l'habitat, transports, équipements, services. Base du PADD.
Procédure	- Délibération de prescription du conseil municipal ; - Instruction du projet : Étude de la situation urbanistique et des orientations d'aménagement sous la direction du Maire. - Adoption du projet - Publication : Le projet est rendu public par arrêté du Maire. Le POS est désormais opposable. - Enquête publique de un mois - Correction du projet - Approbation.	- Délibération prescrivant la révision ; - Débat en conseil municipal sur les orientations du PADD ; - Bilan de la concertation ; - Arrêt du projet ; - Enquête publique ; - Approbation.
⇒	Vision surtout négative et passive de la planification au travers de la simple fonction de limitation et de répartition de la constructibilité.	Démarche positive de la planification avec l'expression d'un projet, ce qui permet d'utiliser le droit de l'urbanisme pour une planification stratégique. Obligation d'expression du projet par la collectivité, devoir de globalisation, et opposabilité de ce projet aux tiers (plus vrai depuis la loi Urbanisme et Habitat de 2003).

La nouvelle dénomination des documents de planification urbaine traduit en fait une approche de l'urbanisme en rupture avec l'esprit de la loi foncière de 1967. Alors que les POS réglementaient le droit du sol selon une logique de zonage des droits à construire, les PLU s'appuient sur la notion de projet. Leur élaboration se fonde sur un nouveau document d'analyse transversale (habitat, transports, paysages, activités...), dénommé projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui remplace le rapport de présentation de l'ancien POS. Second changement majeur : l'introduction de la concertation publique en amont des projets. Les habitants doivent désormais être associés à l'élaboration des PLU,

bien avant la phase d'enquête publique. Troisième nouveauté : la notion de cohérence doit irriguer les documents d'urbanisme, à commencer entre les PLU et le SCoT de l'agglomération dont ils relèvent. La continuité juridique entre les deux documents est pourtant indéniable : il s'agit toujours d'un règlement déterminant les autorisations d'occupation du sol, autant qu'un outil de politique foncière, pour ne citer que deux destinations parmi les plus évidentes.

Le prochain tableau présente le planning prévisionnel pour la démarche d'un PLU. Il est tiré des ateliers SRU des groupements de communes, d'après Tony Ménard, 12 juin 2001. Dans ce tableau,

l'ensemble des délais sont contractés. Ce planning est donc très théorique, mais donne un aperçu intéressant de la procédure et du temps à accorder pour élaborer un PLU. Au mieux, un PLU peut être approuvé et réalisé plus de 2 ans après la Décision du Conseil Municipal (révision, prescription ou concertation)

	Année 1												Année 2												Année 3					
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27			
	Décision du conseil municipal (DCM) pour révision ou prescription																													
	DCM lançant la concertation																													
	Programme d'aménagement et développement durable (PADD)																													
																												Débat sur le conseil municipal au sein du PADD		
												Règlement et plan de zonage																		
																	DCM tirant le bilan de la concertation													
																	DCM arrêtant le PLU													
																	Consultation des services associés													
																			Avis de l'Etat											
																			Enquête publique											
																		Rapport du commissaire enquêteur												
																				Approbation du PLU										

Légende du tableau :

Procédure

Concertation

Travail technique

Validation politique

Source : ACURAE

● Le métier d'urbaniste au fil de l'histoire de la planification urbaine

S'agissant d'un document autant juridique qu'urbanistique, le profil du chargé de POS s'est en conséquence défini le plus souvent 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.

Les démarches de POS dit « qualitatif » des années 1990 (selon une dénomination officieuse 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, 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 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 1990. Le PLU englobe désormais l'approche globale, la conception d'un projet de développement territorial et urbain, mais aussi en partie l'opérationnel.

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 oeuvre nombre des exigences définies aujourd'hui par le PLU. Les expériences déjà mises en oeuvre dans les POS de différentes collectivités peuvent alors servir de support de réflexion en amont de la réalisation des PLU.

Le début des années 2000 a été marqué par l'apparition de nouvelles lois dont les collectivités locales ont dû s'emparer. Ces lois font en fait état d'approches et de pratiques d'urbanisme changeantes et bien ancrées. Mais depuis la loi SRU, travailler sur l'élaboration d'un document d'urbanisme, notamment le PLU, doit se faire en tenant compte du développement durable, concept déjà très utilisé mais encore peu ou mal compris. On peut alors se poser deux questions :

Face à ce changement, est-ce que de nouvelles méthodes de travail sont apparues pour élaborer un PLU ?

Et comment le technicien urbaniste applique-t-il ces nouvelles dispositions législatives ?

Avant de répondre à ces deux questions, nous allons procéder à l'explication de la méthodologie de recherche.

C. Spécifier la problématique et la méthodologie de recherche

● Formulation de la problématique et des hypothèses de recherche

THÈME DE RECHERCHE :

Comment les urbanistes élaborent-ils les documents de planification urbaine ?

Quelles sont les pratiques de l'urbanisme réglementaire ?

PROBLÈME GÉNÉRAL :

Depuis la fin des années 1990, les nouvelles lois et stratégies nationales obligent les collectivités locales à inscrire le développement durable comme l'objectif de leur document de planification urbaine.

QUESTIONS GÉNÉRALES :

Comment cela se traduit-il dans la phase de conception des documents de planification urbaine ?

PROBLÈME SPÉCIFIQUE :

Les collectivités locales ont dû s'emparer de ces nouvelles lois et travailler sur l'élaboration de leurs documents de planification urbaine en tenant d'un concept nouveau : le développement durable.

QUESTIONS SPÉCIFIQUES :

Existe-t-il des nouveaux outils ou méthodes de travail particulières pour l'élaboration d'un PLU ?

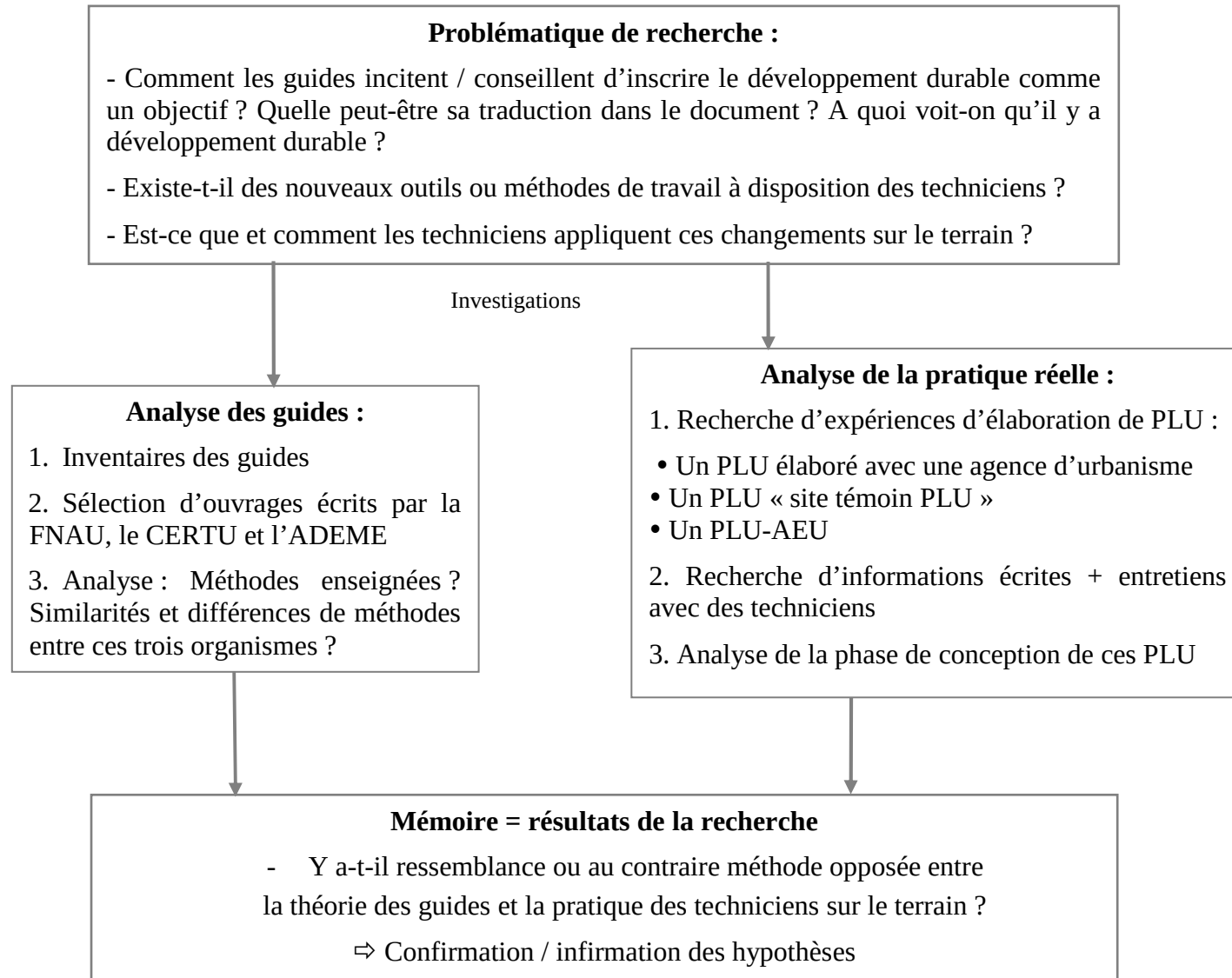
Au niveau local, comment les techniciens urbanistes appliquent-ils ces nouvelles dispositions législatives ?

L'hypothèse de ce travail de recherche repose donc sur la distinction entre méthodes préconisées et pratiques avérées :

Les méthodes / les façons de faire / les pratiques professionnelles d'élaboration d'un document de planification urbaine ne sont vraiment nouvelles.

Ce qui a évolué entre le POS et le PLU, c'est le rôle, la mission, la place accordée à l'urbaniste dans le processus d'élaboration ; et la place des élus et des citoyens qui est plus importante.

● Méthodologie de recherche



Analyse des méthodes enseignées dans des guides prescriptifs :

✕ Comment trouver les guides ?

Recherche du lien entre Planification et Développement Durable :

Je me suis mise dans la peau d'une technicienne : « je travaille pour le bureau d'études X et je suis chargée de concevoir le PLU d'une commune. J'ai évidemment quelques notions à propos de ce document mais ne connais pas en détail les étapes de son montage ». Mes premières recherches se sont tournées vers les sites Internet destinés aux professionnels aménageurs et urbanistes : CERTU, FNAU, CSTB, DGUHC,... De plus, l'exploration de bibliographies sélectives sur le thème de la planification urbaine, des bibliographies des premiers guides trouvés ainsi que l'exploration des bases de données documentaires, en particulier le Centre de Documentation de l'Urbanisme du ministère en charge de l'urbanisme et le réseau Urbamet, ont permis de compléter et trouver des ouvrages intéressants mon sujet de recherche.

Ensuite, une fois la lecture de ces ouvrages ou articles de revue avancée, j'ai contacté des professionnels de l'urbanisme travaillant dans des agences d'urbanisme en France (service planification quand il y en a un) et des CAUE. Le but de ma demande était de savoir s'ils connaissaient, voire utilisaient, des guides pour élaborer un PLU ou un SCOT. Leurs réponses ont souvent confirmé les premiers résultats de mes recherches, mais quelques uns m'ont apporté des informations nouvelles.

✕ Sélection des guides :

J'ai choisi de retenir trois auteurs : la FNAU, car elle représente l'ensemble des agences d'urbanisme de France et elle intervient

régulièrement dans les réflexions autour de l'urbanisme ; le CERTU car il représente le ministère en charge de l'urbanisme ; et l'ADEME pour ses outils et travaux à vocation environnementale.

Les guides retenus doivent traiter en priorité :

① de la planification,

② ou d'une méthode pour mettre en place un document d'urbanisme en entier, ou seulement un élément de sa mise en place ou de sa constitution : diagnostic / évaluation / communication, etc....

✕ Étudier les guides :

Objectifs : ✕ Mettre en évidence une méthode pour élaborer un PLU. C'est-à-dire, comprendre les différentes étapes pour concevoir un PLU, l'articulation de ces différentes étapes.

✕ Mettre en évidence les similarités et différences de méthode préconisée par chacun des organismes retenus.

Étude et analyse de la pratique exercée :

✕ Comment trouver les exemples ? Comment les choisir ?

Pour qu'il y ait cohérence entre la partie du mémoire intitulée « Identification d'une ou plusieurs méthode(s) théoriques » et l'« Études des pratiques professionnelles dans le cadre de l'élaboration d'un PLU », il était important de trouver des exemples de PLU conçu pour le premier, par une agence d'urbanisme ; pour le second, par une collectivité qui aurait étudié un des ouvrages du CERTU ; et pour le troisième, un PLU conçu à partir d'une Approche Environnementale de l'Urbanisme, outil créé par l'ADEME.

Il n'y eut finalement que le deuxième qui fut difficile à trouver. Mais la recherche d'ouvrages traitant de la planification urbaine m'a permis de découvrir une initiative de la DGUHC, intitulée Sites Témoins PLU, où le CERTU est associé à la démarche. Cette initiative sera détaillée dans le second chapitre, en partie B.

✕ Objectifs de l'étude des exemples de PLU ?

- Quels sont les partenaires associés à la démarche ?
- Comment a été élaboré le PLU ? Quelles ont été les principales étapes ?
- Sous quelle forme la concertation a été mise en place ?
- Quel a été le rôle de l'urbaniste, sa place dans la démarche d'élaboration ?

✕ Comment étudier ces trois exemples ?

- recherche des documents obligatoires constituant le PLU sur Internet
- prise de contact avec les techniciens pour des compléments d'information sur l'élaboration du PLU les concernant.

Ce mémoire a pour objet l'étude du processus de conception des PLU. Afin de comprendre les pratiques des urbanistes en matière de planification urbaine, l'étude d'ouvrages présentant des méthodes théoriques devra être mise en parallèle avec les pratiques avérées dans la réalité.

Chapitre 2:

Identifier les méthodes théoriques et appliquées pour élaborer un document d'urbanisme

Chapitre 2 : Identifier les méthodes théoriques et appliquées pour élaborer un document d'urbanisme

Ce chapitre va s'intéresser à mettre en évidence les éléments de méthodes pour élaborer un document de PLU. Il est important de garder à l'esprit l'objet de ce mémoire, à travers les deux « questions spécifiques »...

Existe-t-il des nouveaux outils ou méthodes de travail particulières pour l'élaboration d'un PLU ?

Au niveau local, comment les techniciens urbanistes appliquent-ils les nouvelles dispositions législatives de la loi SRU ?

.... et les deux hypothèses de recherche :

Les méthodes, les pratiques professionnelles d'élaboration d'un document de planification urbaine ne sont vraiment nouvelles.

Ce qui a évolué entre le POS et le PLU, c'est le rôle, la mission, la place accordée à l'urbaniste dans le processus d'élaboration.

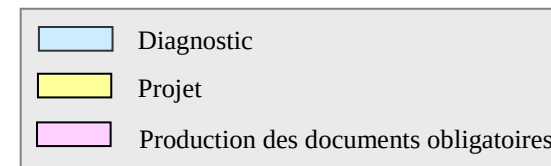
Commençons tout d'abord à étudier quelques ouvrages traitant du sujet de l'élaboration d'un PLU.

A. Identification d'une ou plusieurs méthode(s) théoriques

Nous allons étudier successivement et séparément des ouvrages édités par la FNAU, le CERTU puis l'ADEME. Pour rappel, les objectifs de cette étude sont de comprendre les différentes étapes pour concevoir un PLU et l'articulation de ces différentes

étapes ; ainsi que mettre en évidence les similarités et différences des méthodes préconisées par chacun des organismes.

Chaque méthode préconisée dans les ouvrages va faire l'objet d'une mise en schéma utilisant un code couleur spécifique permettant de dissocier leurs grandes étapes :



■ La FNAU et les Agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme tiennent un rôle important pour les grandes agglomérations françaises. Elles sont au nombre de 50 en France et se sont organisées en une fédération, la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme). La FNAU offre un lieu privilégié de dialogue sur les questions urbaines et prend position dans les grands débats nationaux et européens sur les politiques urbaines et l'avenir des villes. C'est ainsi qu'en juin 1999 la FNAU fut invitée par le Secrétaire d'Etat au logement à apporter sa contribution à la préparation d'une nouvelle loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. La Fnau avait alors fait part de son état des lieux de la situation des agglomérations françaises, qu'elle dit « préoccupant », et proposé quatre pistes de réflexion que la future loi devrait prendre en compte : *la nécessité d'une planification*

*urbaine à la bonne échelle ; l'intérêt d'un schéma de cohérence territoriale ; les transports en commun, outils de reconquête urbaine ; les transports publics, ferments de solidarité intercommunale*¹.

La FNAU voit trois différences majeures entre le POS et le PLU. Tout d'abord, le PLU place le projet au centre du document d'urbanisme et exprime ainsi le projet politique et stratégique d'un territoire. Ensuite, le document d'urbanisme PLU globalise le projet pour mieux mettre en œuvre le développement durable, en mettant notamment en œuvre un diagnostic d'ensemble et en appliquant les principes de développement durable. A ce sujet, la FNAU traduit le développement durable par sept objectifs, qui doivent constituer le tronc commun pour bâtir tout projet. Ces 7 objectifs sont :

- × l'intégration de la population ;
- × la valorisation du patrimoine ;
- × l'utilisation économe et valorisante des ressources ;
- × la santé publique ;
- × l'organisation de la gestion des territoires ;
- × l'expression de la démocratie locale ;

× l'incitation à une croissance économique préservant l'environnement de façon socialement acceptable.

La troisième différence majeure mise en évidence par la FNAU entre le POS et le PLU était le fait que le PADD était un projet opposable au tiers dans la loi SRU, ce qui lui conférait une valeur juridique importante. Ce point n'est plus valable depuis la loi Urbanisme et

Habitat de 2003 : le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'est plus opposable aux permis de construire.

Pour comprendre comment la FNAU et les agences d'urbanisme françaises tentent de traduire concrètement la loi SRU pour les techniciens, nous étudierons deux ouvrages : le premier, intitulé *Du POS au PLU, le projet au cœur de la démarche de planification* a été écrit par la FNAU en 2002. Cet ouvrage présente les premiers résultats d'une réflexion lancée au printemps 2002 pour comprendre ce que signifie le concept de « projet » pour un PLU et la démarche à adopter pour le mener à bien. Cet ouvrage s'appuie largement sur l'expérience des agences d'urbanisme dans ce domaine, la confrontation de leurs différentes approches et la mutualisation de leur savoir-faire.

Le second ouvrage intitulé *La prise en compte du développement durable dans les PLU, démarche d'élaboration des diagnostics* est un document écrit par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) qui est destiné à un usage interne. En effet, cet ouvrage a été écrit pour les techniciens de l'agence d'urbanisme afin de présenter une démarche qui favorise la prise en compte des objectifs du développement durable dans l'élaboration des PLU.

Le point commun de ces deux guides est qu'ils résultent d'un travail collectif pour permettre de réinterroger et de renouveler les pratiques professionnelles. Néanmoins l'AURG précise que la démarche proposée dans son ouvrage reste volontairement souple et adaptable afin d'inspirer le travail d'un urbaniste dans toutes les situations communales.

¹ FNAU., *La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements*, dossier FNAU n°2, juin 1999.

Globalement, voici la vision d'ensemble de la FNAU vis-à-vis de la démarche à adopter pour mener à bien un PLU :

Le document étudié est orienté sur les problématiques d'urbanisme que sont le processus d'élaboration, la démarche pour construire un PLU, avec une vision essentiellement pédagogique, pragmatique et pratique.

La FNAU décompose donc la constitution d'un dossier PLU en cinq étapes :

- une première étape appelée « Volonté d'évolution » où la démarche de PLU est officiellement lancée sur un territoire ;

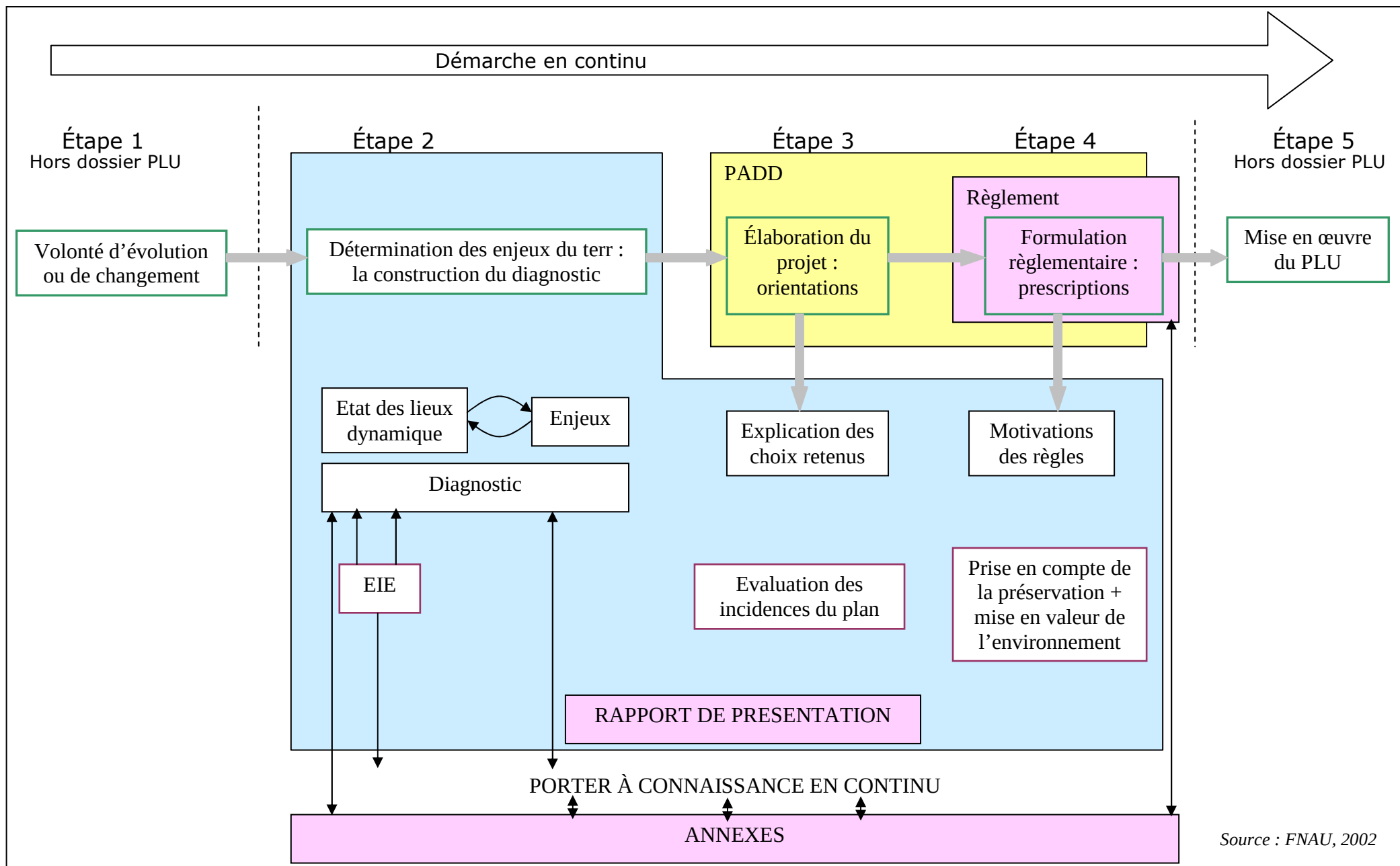
- La deuxième étape « Détermination des enjeux du territoire : la construction du diagnostic » vise à déterminer les enjeux du territoire à l'occasion d'un diagnostic ;

- La troisième étape « Élaboration du projet : orientations » est la période où le projet de territoire, en d'autres termes le PADD, est conçu puis formalisé ;

- La quatrième étape « Formulation règlementaire : prescriptions » correspond au temps de la composition du dossier règlementaire du PLU jusqu'à son approbation ;

- Et enfin, la cinquième étape « Mise en œuvre du PLU » où le PLU évolue après son approbation.

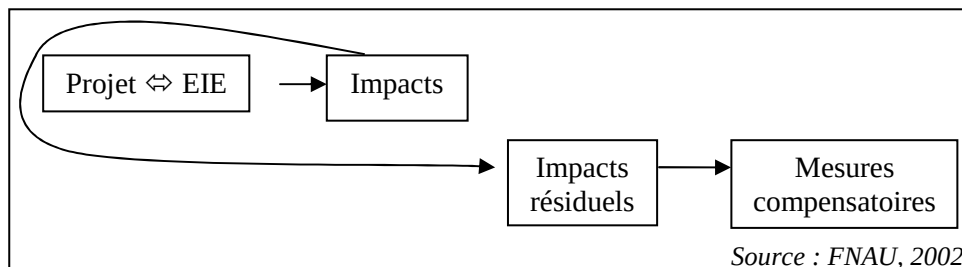
Le schéma suivant permet de comprendre l'articulation de ces cinq étapes :



Nous choisirons d'étudier plus en détail les étapes 2, 3 et 4 qui correspondent réellement à l'élaboration du document de planification PLU et donc à la phase de travail des techniciens des agences d'urbanisme.

Avant l'élaboration proprement dite, la FNAU conseille de passer par l'étape initiale « volonté d'évolution » qui privilégie le dialogue avec les élus. Cette phase permet en effet de fixer les **objectifs de la démarche**, c'est-à-dire d'interroger les élus sur le **projet politique** de territoire et sur les objectifs et enjeux de la révision du POS. Ces objectifs généraux seront affinés et précisés tout au long du processus d'élaboration du PLU. La délibération de la collectivité maître d'ouvrage marquera officiellement le lancement de l'élaboration du PLU.

La deuxième étape, celle de la détermination des enjeux du territoire passe elle-même par deux phases : l'état initial de l'environnement et le diagnostic. L'**état initial de l'environnement** est une analyse de dynamiques environnementales, de leur fonctionnement et de leurs interactions qui doit se concevoir dès le démarrage de la démarche. La FNAU précise tout de même que l'état initial de l'environnement (EIE) peut difficilement se concevoir avant que le projet global d'urbanisme ne soit suffisamment avancé. Un **croisement itératif entre l'EIE et le projet** global d'urbanisme permettra de mesurer les **impacts** de ce projet sur l'environnement et ainsi déterminer des mesures compensatoires. La figure ci-dessous schématise ce processus :



L'état initial de l'environnement possède donc trois rôles : c'est une pièce obligatoire du dossier PLU, il nourrit le diagnostic et le projet et il a son importance pour une autre pièce obligatoire, l'analyse des incidences du projet sur l'environnement.

Le **diagnostic** intervient plutôt dans la partie amont du processus d'élaboration du PLU, mais sa formalisation définitive ne peut guère avoir lieu qu'après l'élaboration du projet. La FNAU précise qu'établir un simple état de lieux du territoire n'est pas un diagnostic, mais que c'est « **problématiser les phénomènes observés** ». C'est pour cela que formaliser trop tôt un diagnostic risque de priver le rapport de présentation d'éléments d'explication. Le diagnostic est une phase importante du rapport de présentation puisque 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.

Il doit y avoir des **interactions et itérations entre phases de diagnostic, d'EIE et de projet** pour pouvoir dégager les enjeux du territoire, qui seront le socle à l'élaboration du projet global. Cette étape de détermination des enjeux marque le démarrage de phase d'élaboration du projet et donc la fin de la partie « investigation, état des lieux, diagnostic ».

La troisième étape, celle de la conception et de la formalisation du **projet de territoire**, est l'étape d'élaboration du **PADD** et du **règlement** du PLU. C'est un processus qui doit impliquer les élus dans l'élaboration du PADD et les aider à décider d'orientations stratégiques à partir de profils thématiques issus du diagnostic. Le PADD expose un projet dépassant les seules capacités d'un PLU. Il s'agit d'un document central du PLU, entre le rapport de présentation et le règlement.

Le PADD présente les **objectifs et orientations du projet politique d'urbanisme**. Il revêt en même temps un caractère global puisque c'est un document qui traite de 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.

Le règlement représente la traduction juridique et foncière du projet global de territoire.

L'étape suivante identifiée par la FNAU est celle de la composition du document PLU ainsi que d'accompagnement jusqu'à son approbation. Il s'agit ici d'écrire les pièces obligatoires : le rapport de présentation, le PADD, le règlement et les annexes. La complémentarité entre ces pièces obligatoires devra être garantie avant l'arrêt du projet, l'enquête publique puis les modifications éventuelles du document d'urbanisme PLU. Le PLU pourra ensuite être approuvé et appliqué.

Vision de l'AURG concernant la démarche à adopter pour construire un diagnostic de PLU :

Contrairement à la FNAU, l'ouvrage de l'AURG est destiné à détailler la phase de diagnostic du PLU afin de permettre à ses techniciens de mieux prendre en compte les objectifs du développement durable lorsqu'ils élaborent un diagnostic de PLU. Les objectifs de développement durable auxquels l'AURG souhaite répondre dans les documents PLU sont au nombre de cinq, à savoir :

- préserver les ressources naturelles, les paysages, le patrimoine ;
- prévenir les nuisances et les risques ;

- lutter contre les inégalités sociales et territoriales et développer les solidarités

- favoriser le renouvellement urbain : passer d'une logique de consommation d'espace à une logique de gestion économe de l'espace ;

- favoriser la participation des habitants.

Pour mener à bien un diagnostic, l'AURG propose la construction du diagnostic en trois temps :

- une phase d'investigations préalables ;
- suivi d'un pré-diagnostic ;
- et enfin, un diagnostic approfondi.

Le schéma ci-après explique la création d'un diagnostic de PLU selon l'AURG :

Diagnostic PLU développement durable. Synthèse de l'architecture

Phase 1 : les études préalables

- Identifier les secteurs à enjeux et les projets
- Identifier les grands enjeux de développement ou d'aménagement du territoire à travers les dossiers de planification ou de prospective territoriale supra-communaux.

↳ Repérer les dynamiques à l'œuvre sur le territoire

Phase 2 : le pré-diagnostic du territoire

3 domaines d'études :

- Préservation et valorisation des ressources naturelles ; paysages ; patrimoine ; diversité des territoires
- Prévention des risques et nuisances
- Développement des mixités urbaines et des solidarités sociales et territoriales

- Comprendre la situation actuelle : potentialités, sensibilités, fragilités, spécificités
- Identifier les politiques communales et intercommunales déjà engagées, et les exigences européennes, nationales, locales
- Recueillir la parole des habitants & usagers
- ⇒ Identifier les enjeux et sites prioritaires au regard du développement durable du territoire

- Rédaction possible de l'état initial de l'environnement = 1^{ère} partie du rapport de présentation du PLU
- Préparation du diagnostic approfondi

Phase 3 : le diagnostic approfondi du territoire

- Approfondissement du diagnostic sur les thèmes à enjeux (issus du pré-diagnostic).
- Questionnements des politiques sectorielles.
- ⇒ Détermination des objectifs de développement de la commune
- ⇒ Formulation des orientations stratégiques du projet urbain

Ébauche du PADD :

- Enjeux du développement durable (identification et hiérarchisation)
- Définitions des orientations stratégiques

Source : AURG, 2001

La phase d'investigations préalables permet une première mise en évidence des **dynamiques urbaines** et des **secteurs à enjeux**. Le pré-diagnostic, orienté par les objectifs du développement durable, permet d'évaluer les **potentialités, les fragilités et les dysfonctionnements** du territoire en prenant en compte le point de vue des habitants et des usagers. Le diagnostic approfondi se construit avec les acteurs économiques et sociaux du territoire, à partir des axes stratégiques de la commune. Il approfondit la connaissance des thématiques à enjeux et permet de réinterroger les politiques sectorielles. Le croisement des deux phases de diagnostic permet de « reformuler les enjeux de développement en enjeux de développement durable ».

Contrairement au diagnostic du POS, qui était majoritairement réalisé sous la forme de l'identification des forces et faiblesses d'une commune, le diagnostic du PLU doit permettre la **vision globale du territoire communal et de ses dynamiques**. La connaissance de ce territoire et de ses enjeux doit être partagé avec la population afin d'améliorer leur compréhension des phénomènes urbains. Le diagnostic doit servir de base au PADD en définissant les enjeux de la commune. Des orientations d'urbanisme et d'aménagement conformes aux objectifs de développement durable pourront alors être proposés.

Analyse :

In fine, le diagnostic d'un PLU peut être décomposé en plusieurs étapes, qui plus on avance dans le temps, détaillent et précisent la connaissance du territoire et surtout ses enjeux.

Le diagnostic est l'étape incontournable pour réfléchir au projet d'urbanisme à l'échelle d'une commune. Mais en amont du diagnostic, les élus et les services de la ville doivent être capables

d'en exprimer les grandes orientations, leur vision politique du territoire. Les urbanistes ne travaillent donc pas sur le diagnostic d'un territoire sans avoir une idée au préalable de ce à quoi les élus veulent arriver.

Une autre remarque serait de montrer que l'élaboration d'un PLU est très segmentée. Même si on assiste à des phénomènes de retours en arrière, notamment entre le projet et le diagnostic, la procédure oblige les urbanistes en charge de l'élaboration d'un PLU à d'abord clore une étape avant de démarre la prochaine.

■ Le CERTU

LE CERTU, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques, est un organisme créé par décret en 1994 afin de « conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause »¹. Il dépend du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Le CERTU a un champ d'activité très vaste portant sur l'ensemble des problématiques urbaines.

Le CERTU est composé de 6 départements, dont le département Urbanisme – Habitat qui travaille notamment sur les Plans Locaux d'Urbanisme. Ce département a une mission « d'observation des mutations urbaines, des acteurs du système urbain, des modes de vie et des moyens d'intervention de la puissance publique [afin d'améliorer] les pratiques professionnelles »². En ce qui concerne le PLU, le CERTU a édité un certains nombres d'ouvrages et de fiches pratiques (visibles sur le site Internet du CERTU) afin d'expliquer le contenu de certaines pièces obligatoires du PLU, ou les méthodes à mettre en œuvre pour élaborer un diagnostic ou mettre en place la concertation, etc.

L'ouvrage édité par le CERTU *Le PADD du PLU* donne les éléments juridiques et pratiques nécessaires à la rédaction du PADD d'un PLU. Le PLU est défini par le CERTU comme un document « à la fois stratégique et opérationnel, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à moyen terme ». Il

fedère l'ensemble des règles d'urbanisme communales. La distinction entre le POS et le PLU se fait tant au niveau de sa forme qu'au niveau de son contenu : le PLU privilégie la prise en compte globale des enjeux et le projet urbain par rapport à une vision uniquement règlementaire. En facilitant la concertation, il devient plus lisible pour les citoyens. Et le PLU est un document plus global, plus complet et plus opérationnel que le POS.

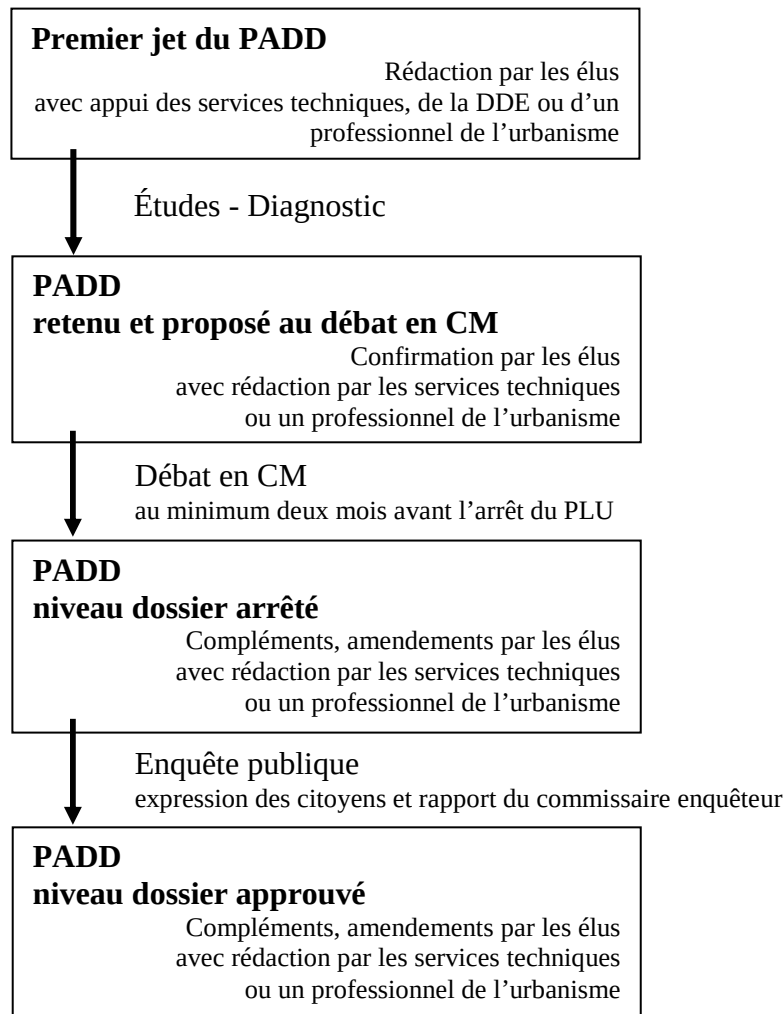
Le CERTU rappelle que le développement durable s'exprime dans la loi SRU à partir de quelques principes fondamentaux : l'équilibre ; la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale ; le respect de l'environnement et des ressources naturelles ; la maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile ; la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes.

Le CERTU a choisi d'approfondir l'élaboration du PADD dans un ouvrage spécifique car il considère que le PADD est l'innovation majeure de la loi SRU : c'est dans ce document clairement identifié que peuvent s'exprimer les orientations du projet des élus sur le territoire de leur commune. Le PADD offre un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent.

En pratique, on pourra résumer les principales étapes, décrites dans l'ouvrage, et menant à la rédaction du PADD définitif, comme suit :

¹ Extrait du décret n°94-134 du 9 février 1994.

² Tiré du site Internet du CERTU.



Source : CERTU, 2006

Une première ébauche de PADD peut être écrite par les élus au lancement de la démarche (objectifs initiaux détaillant ceux indiqués dans la délibération de prescription), ou tout au moins exprimés avec l'aide du bureau d'études ou du service technique retenu.

Ces principes permettent ainsi d'orienter et de cadrer le diagnostic (les sujets à approfondir, les questions supplémentaires à se poser).

Après consolidation des enjeux, une décision politique est esquissée, et une réécriture du PADD peut être affinée avec un professionnel de l'urbanisme.

Après le débat en conseil municipal et suite aux discussions dans le cadre de la concertation, le PADD peut être complété ou amendé dans certaines propositions.

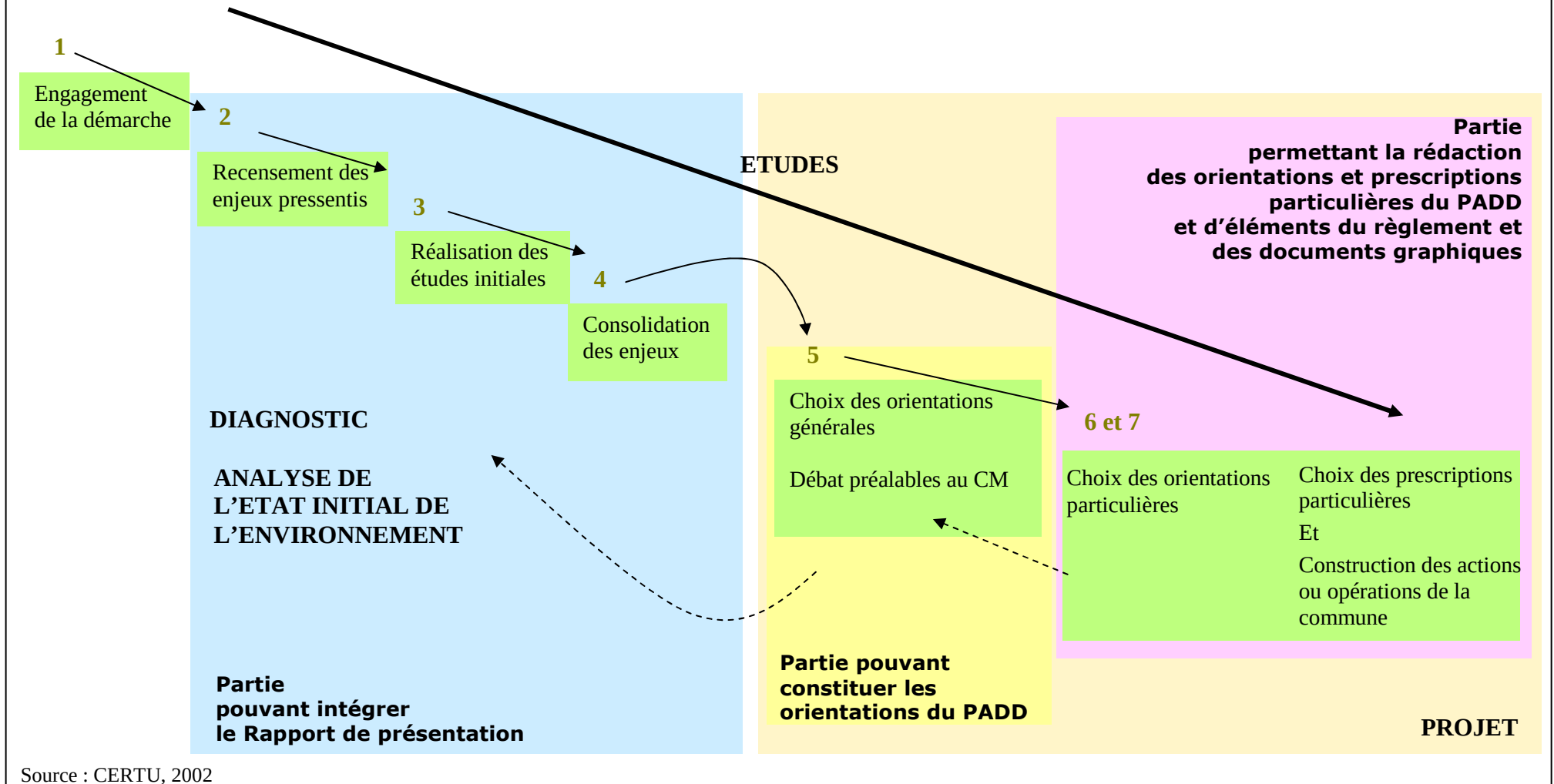
Enfin, après enquête publique, le PADD peut faire l'objet de petites retouches ou précisions pour le rendre plus lisible ou compréhensible.

Les enjeux et besoins seront identifiés en tenant compte, s'ils existent, du SCoT et des autres documents supracommunaux, dans le cadre d'un diagnostic et à partir d'une analyse de l'EIE.

Les différents éléments du projet peuvent par exemple avoir été énoncés et formalisés à l'occasion d'une étude urbaine. Ils peuvent avoir mûri tout au long des phases successives d'une démarche d'élaboration pilotée par l'équipe municipale et qui tient compte des particularités du territoire communal et du contexte territorial dans lequel il s'insère. Pour ce faire, la collectivité peut s'appuyer sur les compétences de professionnels, notamment des urbanistes, des paysagistes, des architectes, etc.

La démarche pour l'élaboration d'un projet de territoire se situera entièrement entre deux étapes de la procédure : entre la délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration et celle arrêtant le PLU. Cette démarche permettra d'aboutir à la rédaction des différents documents constitutifs du PLU.

La démarche de projet adaptée au PLU :



Dans le cadre de la démarche de projet adaptée au PLU :

Les études complémentaires ne peuvent être limitées aux thèmes, enjeux ou projets. Il est indispensable de commencer par vérifier si les études existantes permettent ou non d'établir un véritable diagnostic et une étude d'environnement. Le diagnostic n'est pas déterminé par les projets ou les enjeux préétablis. La non prise en compte de ces principes pourrait conduire à une annulation contentieuse du PLU.

Un débat au conseil municipal doit être préalable au choix des orientations et à la définition des moyens d'action.

Les éléments du diagnostic seront présentés dans le rapport de présentation. Le diagnostic présenté dans le rapport de présentation portera au moins sur les prévisions économiques et démographiques et sur les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipements et de services. Les orientations générales retenues seront exprimées dans le PADD. Elles doivent définir une politique d'ensemble apportant des réponses aux problèmes soulevés dans le diagnostic et mis en évidence par l'EIE. Le règlement précisera alors les règles de constructibilité, les emplacements réservés et éventuellement le plan masse des constructions.

Analyse :

Cet ouvrage reprend tous les enseignements de la loi SRU pour les rendre plus lisibles et plus opérationnels aux yeux des techniciens en charge de leur élaboration. Le CERTU propose donc une méthode en trois étapes - le diagnostic, le projet puis la rédaction des documents obligatoires - qui est similaire à toute démarche de

projet. Il précise bien que le diagnostic ne doit en aucun cas être influencé par quoi que ce soit. Des allers-retours permanents entre le projet et le diagnostic sont cependant nécessaires pour que le projet reste cohérent.

Cet ouvrage ne fait pas du tout référence à la concertation avec les acteurs du territoire, ni au dialogue entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre.

▣ L'ADEME et l'Approche Environnementale de l'Urbanisme

L'Approche Environnementale de l'Urbanisme est un outil d'aide à la décision officiellement intégré dans les missions de l'ADEME en 2001. Cet outil vise à favoriser et faciliter la prise en compte des aspects environnementaux et d'efficacité énergétique dans tout projet d'urbanisme opérationnel ou de planification.

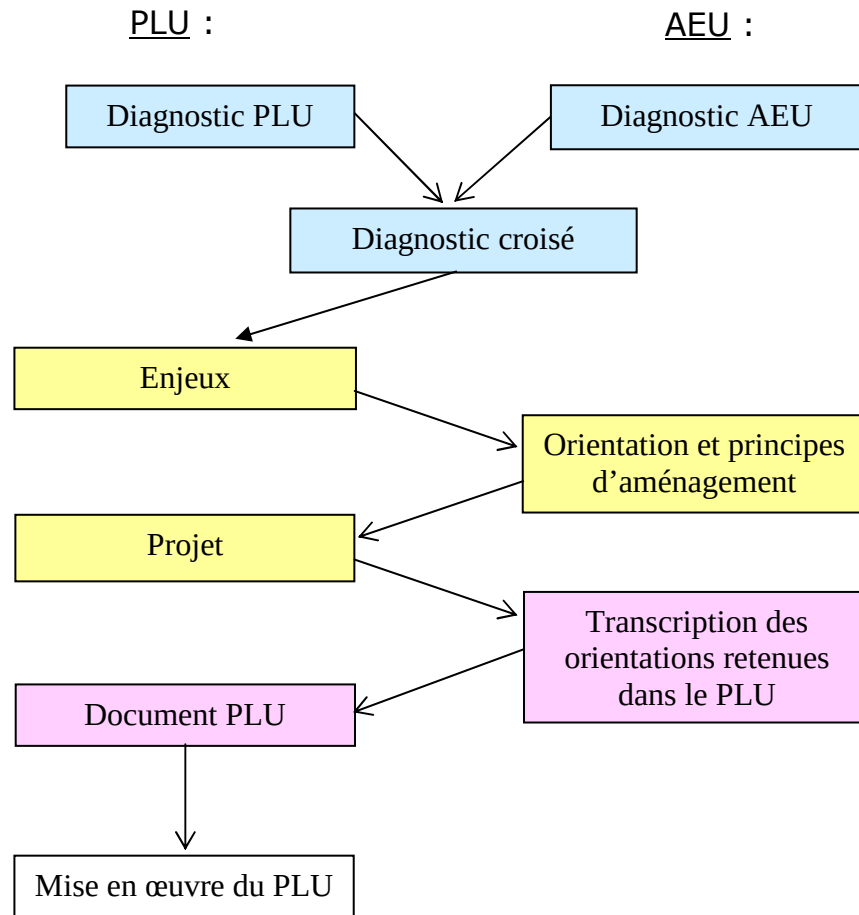
La démarche d'une AEU propose une approche globale et transversale des préoccupations environnementales et un accompagnement des projets. Les thématiques environnementales étudiées sont : l'énergie, le climat, les déplacements, le bruit, les déchets, l'eau et l'assainissement, la biodiversité et les paysages. Les objectifs opérationnels de l'AEU sont de :

- apporter aux décideurs une information sur les **marges de manœuvre** dont ils disposent et les aider à la prise de décision ;
- veiller à la **cohérence** entre les opérations retenues pour le projet et la politique environnementale ;
- susciter la mise en oeuvre de **solutions techniques** performantes ;
- intégrer les **objectifs de développement durable** dans les cahiers des charges ou dans le règlement d'urbanisme ;
- définir des moyens d'**accompagnement** et de **suivi** des projets en phase opérationnelle.

Cet outil s'adresse donc aux maîtres d'ouvrage de projets urbains tels les collectivités locales, les offices publics d'habitat social, les acteurs immobiliers..., et aux praticiens de l'aménagement et de l'urbanisme qui sont chargés de sa mise en oeuvre (agence d'urbanisme, bureaux d'études, consultants...).

L'AEU est une démarche volontaire proposée aux collectivités locales qui considère que les préoccupations environnementales sont autant de facteurs décisifs de nature à orienter l'économie d'un projet urbain. En posant les questions liées aux aspects environnementaux du développement durable, l'AEU permet ainsi de concrétiser un certain nombre des enjeux et des principes du développement durable. Voici la méthodologie de l'Approche Environnementale de l'Urbanisme appliquée à une démarche d'élaboration d'un PLU :

Méthodologie générale de mise en œuvre d'une AEU dans une démarche d'élaboration d'un PLU :



Source : données personnelles, 2007

Le diagnostic croisé :

6 volets thématiques : choix d'énergie, gestion des déplacements, gestion des déchets, environnement sonore, gestion de l'eau, autres thématiques environnementales (sol, biodiversité, paysage,...).

Analyse de l'existant : identification des obligations réglementaires, collecte des données territoriales, identification des acteurs, identification des priorités.

Évaluation des impacts prévisibles.

Synthèse sous forme de diagnostic croisé : identification des enjeux prioritaires pour chaque thématique ; prise en compte des interactions prévisibles ; mise en perspective par rapport aux caractéristiques du territoire et du projet.

Restitution du diagnostic et appropriation par les acteurs impliqués.

La définition d'orientations et de principes d'aménagement intégrant les facteurs environnementaux :

Émergence de consensus et propositions concrètes : dégager les priorités en terme d'objectifs et d'actions ; en évaluer les conséquences sur l'économie générale du projet ; valider la faisabilité technique, financière, économique.

Expertises et études complémentaires.

Suivi, contrôle, évaluation : mise au point de grilles d'analyses, d'indicateurs de suivi et d'évaluation. Suivi et gestion des permis de construire.

La transcription des orientations retenues dans le PLU :

Rapport de présentation : exposition des résultats du diagnostic environnemental.

PADD : objectifs généraux en matière d'environnement.

Règlement : détermination des zones les plus favorables à l'accueil d'une extension urbaine à l'aide des facteurs environnementaux ; prescriptions relatives aux conditions d'implantations sur les parcelles ; modalités de construction.

Annexes : contraintes d'utilisation des sols

La réalisation d'une AEU est envisageable à toutes les étapes de conception d'un PLU depuis la réalisation des études préalables jusque la phase opérationnelle. Toutefois elle se révèle la plus pertinente à l'articulation de la phase de programmation et de la phase de définition du projet lorsqu'une équipe de maîtrise d'œuvre (urbaniste, paysagiste, ...) a été désignée.

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, la démarche de l'AEU se fera en parallèle. La réalisation d'une AEU, lors de l'élaboration ou la révision d'un PLU, se traduira par des propositions permettant :

- d'**alimenter** et d'**enrichir** le diagnostic exposé dans le rapport de présentation ;
- d'**influencer** les grands choix et l'économie générale du projet urbain par la prise en compte d'objectifs de qualité environnementale (définition du zonage dans les documents graphiques, destination des zones, délimitation des zones ouvertes à l'urbanisation et des zones à urbaniser, implantation des infrastructures et des équipements) ;
- d'**assister** la collectivité à la définition d'orientations dans le PADD (orientations environnementales ou orientations d'aménagement compatibles avec les politiques locales d'environnement, d'énergie, de développement des transports collectifs et des modes alternatifs français à la voiture) ;
- de vérifier la **cohérence** entre le règlement du PLU et les orientations environnementales ;
- de veiller à ce que figurent dans les **annexes** réglementaires les contraintes d'utilisation des sols ;
- de proposer l'élaboration d'une annexe environnementale non réglementaire à visée incitative.

L'AEU repose autant sur la compétence technique et méthodologique des bureaux d'études et demande une importante capacité d'animation et de sensibilisation autour de la démarche.

L'AEU permet par conséquent d'anticiper les problèmes à venir, voire de contribuer à améliorer l'organisation de la gestion environnementale à l'échelle d'un territoire, en mobilisant et en associant « au bon moment » une pluralité d'acteurs aux compétences diversifiées.

La forme de la démarche est diverse, allant d'un simple état des lieux ou diagnostic environnemental, à une assistance à la conduite du projet ou encore à l'identification de thématiques et de problématiques sensibles qui nécessiteraient une analyse plus approfondie. L'AEU propose donc de porter un nouveau regard sur les questions d'aménagement urbain en ne considérant plus les questions environnementales comme un volet parmi d'autres mais en les plaçant au cœur du projet.

Peu de communes se sont lancées dans l'élaboration d'un PLU avec une AEU. La raison est sans doute que pour beaucoup, le chantier PLU représente déjà une masse de travail importante, qu'ils ne tiennent pas augmenter. En effet l'ADEME évalue à au moins 30 % de réunions supplémentaires axées sur l'AEU, en plus des réunions sur le PLU. De plus, nombreuses les collectivités qui ignorent l'existence de l'AEU au moment de la révision et qui ne découvrent cette démarche qu'en cours de route. Enfin, appliquer une AEU sur un document de planification est moins concret et perceptible dans sa valeur ajoutée que sur un projet opérationnel. Cela explique que beaucoup d'élus, même sensibilisés, trouvent plus pertinent de l'appliquer à un projet type ZAC ou lotissement pour lequel ils en verront plus rapidement les bénéfices.

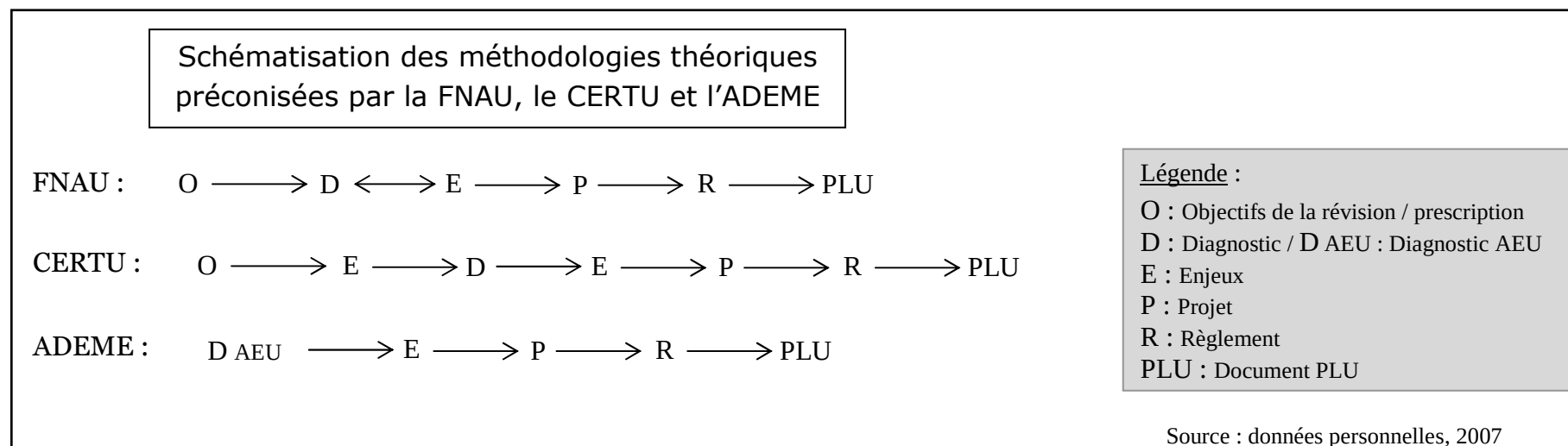
■ Analyse et synthèse

Tableau de synthèse des ouvrages présentés et des visions respectives des trois organismes sur le POS, le PLU et le développement durable :

	FNAU / Agences d'Urbanisme	CERTU	ADEME
Nature de l'ouvrage étudié	Document orienté sur les problématiques d'urbanisme. Vision pédagogique, pragmatique et pratique.	Éléments juridiques et pratiques nécessaires à la rédaction du PADD d'un PLU.	Méthode à caractère opérationnelle et adaptable
Vision évolution POS-PLU	-le projet au centre du document d'urbanisme. -globalisation du projet pour mieux mettre en œuvre le développement durable. -projet opposable au tiers : valeur juridique, concertation.	La distinction POS – PLU se fait au niveau de la forme et du contenu : POS : vision uniquement réglementaire PLU : prise en compte globale des enjeux + projet urbain. Document plus global, plus complet, plus opérationnel.	SRU : tout projet urbain doit engager une réflexion sur les enjeux du développement durable et adopter une démarche globale et transversale intégrant les différentes préoccupations environnementales, sociales et économiques.
Vision du PLU	Le PLU engendre des enjeux partenariaux tout au long de la démarche. Les rôles d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de centre de ressources, d'intermédiation, etc. des agences sont sollicités directement lors de la démarche PLU.	Le PLU est un document à la fois stratégique et opérationnel , énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à moyen terme. Il fédère l'ensemble des règles d'urbanisme communal.	Le PLU exprime le projet urbain d'un territoire à l'échelle de la commune et détermine les règles d'usage des sols .
Vision du développement durable	<u>7 objectifs = tronc commun pour bâtir tout projet</u> - 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.	<u>Principes fondamentaux du développement durable dans la loi SRU :</u> - l'équilibre ; - la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale ; - le respect de l'environnement et des ressources naturelles ; - la maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile ; - la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes.	<u>Principes de développement durable =</u> ▫ Solidarité dans le temps ; ▫ Précaution ; ▫ Transversalité, globalité, interdépendance ; ▫ Participation ; ▫ Prévention ; ▫ Responsabilité ; ▫ Solidarité dans l'espace ; ▫ Subsidiarité ; ▫ Réversibilité.

L'intérêt du tableau précédent est de mettre en relief les diverses traductions du PLU et du développement durable auxquelles chaque organisme se réfère : aucune n'est similaire, ce qui suppose qu'aucune méthode pour élaborer un PLU ne se ressemblera. On pointe ici l'un des enjeux du développement durable, à savoir l'appropriation par chacun de ce concept, même si personne ne traduira ce développement de la même façon.

Afin de mettre en valeur les méthodes respectives préconisées par la FNAU, le CERTU et l'ADEME, nous allons nous appuyer sur le schéma suivant qui reprend les grandes étapes de chacune des méthodes :



Les méthodes proposées pour élaborer un PLU ressemblent à des démarches classiques de projet dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme : suite à une demande, un diagnostic de territoire à l'échelle concernée est construit pour permettre de comprendre les dynamiques de territoire et donc de déterminer ses enjeux et les besoins de la population. La réponse à la demande initiale peut alors être formulées en terme de projets puis d'actions. Certaines originalités apparaissent tout de même dans ce schéma : tout d'abord, la détermination des objectifs de la révision ou de la prescription en amont de la démarche d'élaboration du PLU.

Cette phase correspond à un temps de dialogue avec les élus et les services de la commune où ces derniers expliquent les raisons pour lesquelles la commune a besoin d'un nouveau PLU. Ensuite, l'itération entre l'étape de diagnostic et de détermination des enjeux préconisée par la FNAU : le diagnostic d'un territoire permet de mettre en évidence les enjeux de ce territoire, qui soulèvent eux-mêmes des interrogations ou des réflexions méritant d'être approfondies à nouveau dans le diagnostic. On retrouve en partie cette itération dans la méthode du CERTU puisque, suite à l'explication des objectifs de la révision ou de la prescription, les

premiers enjeux de la commune sont mis en évidence. Ces premiers enjeux correspondent à des orientations très générales qui devront être vérifiées et approfondies au cours la phase suivante de diagnostic.

Ce qui est différent dans le cadre d'un PLU, c'est l'obligation de concerter le diagnostic et les orientations du projet avec tous les acteurs concernés. Mais aucun de ces ouvrages ne fait référence à la concertation, du moins aucun des guides ne donne de conseils pour concerter la concertation : le moment le plus adapté où les documents peuvent être débattus ou au moins communiqués ; la forme de la concertation... Nous verrons dans la pratique comment la concertation est mise en place.

B. Études des pratiques professionnelles dans le cadre de l'élaboration d'un PLU

En parallèle de l'étude théorique des pratiques à mettre en œuvre pour élaborer un PLU, il est nécessaire d'en étudier la pratique sur le terrain. Nous allons pour cela étudier la phase d'élaboration de trois PLU : le PLU de la ville de Strasbourg, de la ville de La Teste de Buch et enfin celui de la ville de Chécy. La particularité de ces trois PLU est qu'aucun n'est encore approuvé à ce jour. De plus, chacun a été choisi comme exemple de recherche pour deux raisons : pour l'organisme qui le met en œuvre et pour sa particularité propre.

Ainsi, le PLU de Strasbourg est élaboré par l'ADEUS, Agence d'urbanisme de Strasbourg. L'étude de son élaboration pratique pourra être mise en relief avec la méthodologie préconisée par la FNAU vue plus haut.

Ensuite, le PLU de La Teste de Buch, élaboré entièrement par un cabinet d'études privé, a été choisi par la DGUHC pour intégrer un programme d'études « Sites Témoins PLU » avec 4 autres communes.

Et enfin, la commune de Chécy a choisi de réaliser la révision de son POS à l'aide de l'outil de l'ADEME, l'AEU.

Ces trois exemples de PLU vont être synthétisés sous forme de tableaux et de schémas. Toutes les informations ont été récoltées à partir du site Internet de chaque commune, des documents de communication accessibles en ligne (exposition...), et d'entretiens avec les services municipaux et/ou leurs partenaires.

Ces trois exemples vont servir à déterminer :

- Quels sont les partenaires associés à la démarche ?

- Comment a été élaboré le PLU ? Quelles ont été les principales étapes ?

- Sous quelle forme la concertation a été mise en place ?

Ainsi, nous verrons si la méthodologie pratiquée est similaire à celles mises en évidence auparavant, et nous pourrons alors examiner la place et le rôle de l'urbaniste pendant la phase de conception d'un PLU. Les conclusions qui seront tirées devront évidemment être prises avec beaucoup de prudence au vu de la difficulté de généraliser un constat tiré seulement à partir de trois cas concrets.

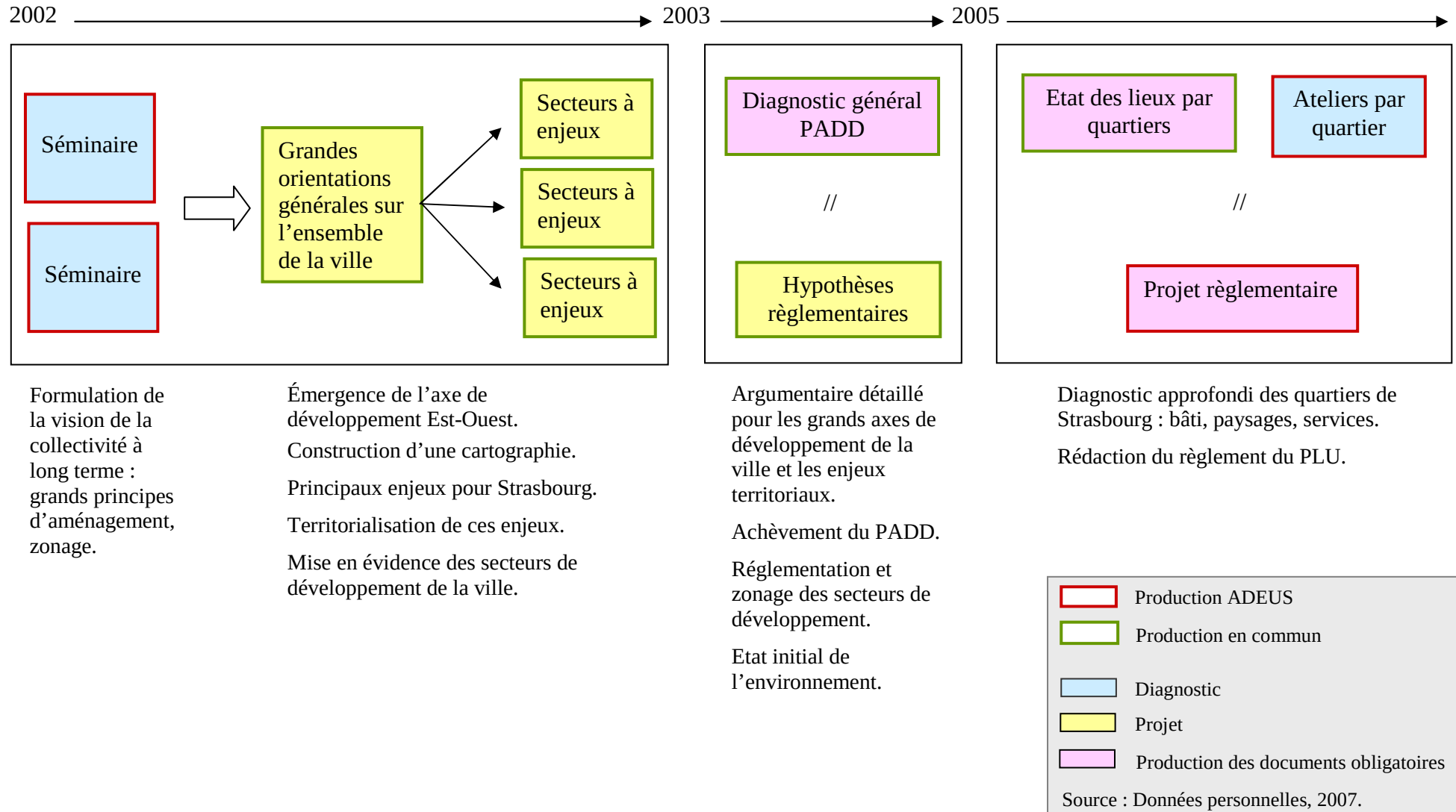
■ L'exemple d'une commune encadrée par une Agence d'urbanisme pour l'élaboration de son PLU : la Ville de Strasbourg

Partenaires de la démarche d'élaboration du PLU de la commune de Strasbourg	ADEUS : maître d'œuvre du PLU, chargé de la conduite de l'élaboration du PLU, de son animation, de la concertation et de l'écriture des documents obligatoires.
Calendrier	Délégation prescrivant la révision du POS : juin 2002 Élaboration du PADD : 2003 Débat public PADD : juin 2004 Projet de règlement : juin 2005 Rapport de présentation : à finalisé dès que les investigations par quartiers seront terminées Adoption prévue du PLU : 2007-2008
Étapes de la démarche d'élaboration du PLU par l'ADEUS	Méthodologie de l'agence d'urbanisme de Strasbourg (ADEUS) pour les PLU : <pre> graph LR A[Séminaires + Ateliers] --> B[Etat des lieux // Production des documents obligatoires] </pre> Méthodologie inspirée de la démarche nord-américaine du plan d'urbanisme de Montréal. <pre> graph TD E[Élus] -.-> P[Projet] T[Techniciens ADEUS] -.-> D[Diagnostic] D --> P P --> A[Adaptation diagnostic (avec contraintes réglementaires)] A --> P subgraph Interaction direction TB I1[Aller-retour entre diagnostic et projet] end </pre> PLU : occasion pour les élus d'exprimer leur vision du territoire PADD : orientations de développement de la ville à 15 ans. De cela découle le règlement du PLU

	Cadre réglementaire plus « orienté projet ». PLU abordé comme un document global d'orientations et non plus seulement comme une simple révision du POS Cette méthodologie renforce la validité des propositions internes. Fonctionnement de l'ADEUS en mode <u>projet en transversalité</u>. = mode de production nouveau. Révision du POS en PLU à Strasbourg : premier dossier a bénéficié de ce mode d'intervention en atelier → échanges entre ADEUS et services de la collectivité.
Le déroulement de la démarche d'élaboration du PLU	1) Double séminaire (un avant, un après la délibération prescrivant la révision du POS) de trois jours avec : - Exécutif de la ville et Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) - Urbanistes ADEUS + CUS - Urbanistes extérieurs Objectif : dès le démarrage de la procédure d'élaboration, faire émerger un projet structurant concret (et non un diagnostic forces / faiblesses / potentialités) ⇒ Formulation de la vision des élus de leur collectivité à long terme. Émergence de la base du schéma de développement = conclusion opérationnelle du PADD. ⇒ Écriture des grands principes d'aménagement qui sont inscrits dans le rapport de présentation et le PADD. ⇒ Zonage dans le règlement. = Production d'un état des lieux dynamique et d'un diagnostic territorial mettant en évidence les principaux enjeux pour Strasbourg, leur territorialisation et les secteurs de développement de la ville 2) Achèvement d'un argumentaire détaillé pour les grands axes de développement de la ville et les enjeux territoriaux + Achèvement du PADD en relation avec ce nouvel argumentaire : élaboration du « Projet sur et pour la ville » (PADD). + Déclinaison du projet urbain dans les secteurs de développement prioritaires. Élaboration d'hypothèses réglementaires pour ces secteurs : - la réglementation et le zonage dans les secteurs de développement.

	- un état initial de l'environnement. 3) Entrée dans le détail des implications par quartiers. Phase d'approfondissement par quartiers : état des lieux du bâti, du paysage, des services = diagnostic approfondi des quartiers de Strasbourg : - Amélioration quantitative et qualitative des espaces publics, de l'organisation urbaine et identification des espaces et groupes bâtis mutables ; - Organisation urbaine des quartiers et attentes des habitants. ⇒ Rédaction du règlement du PLU → gestion des sols + mise en évidence de préconisations hors cadre PLU
--	--

Méthodologie du « PLU à l'envers » adoptée par l'ADEUS pour l'élaboration du PLU de Strasbourg



Partir du projet plutôt que du diagnostic. Ainsi peut se résumer plus ou moins la méthodologie de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg pour la rédaction du PLU de Strasbourg. Séminaires et ateliers lancent la démarche pour faire avancer de concert l'état des lieux et la production des documents obligatoires.

La démarche adoptée par l'ADEUS permet, dès le démarrage de la procédure PLU, de dégager les objectifs de la révision et d'engager la définition du projet.

La reformulation des « visions d'experts » issus des deux séminaires permet d'aboutir rapidement aux diagnostics et aux études préalables nécessaires à l'élaboration d'un PLU et de son Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Le projet est ainsi placé au premier plan de l'élaboration des travaux. Et finalement, au lieu d'avoir une étape longue et continue de diagnostic, comme l'indiquait la FNAU, on assiste au découpage de ce diagnostic en deux phases : la première permettant d'établir rapidement le projet global de la commune, et la seconde permettant d'établir le règlement et les préconisations à une échelle micro-locale. L'ADEUS a accordé une place très importante à la réflexion autour du projet, non pas en terme de temps passé à le construire, en terme de priorité vis-à-vis du diagnostic ou de la traduction réglementaire.

▣ L'exemple d'une commune « Site Témoin PLU » : La Teste de Buch

La démarche « Sites témoins PLU » initiée par la DGUHC :

La démarche « Sites Témoins PLU » a été initiée en mars 2002 par la DGUHC. Il s'agit d'une démarche d'observation et de suivi, portant sur cinq communes volontaires, aux contextes et aux enjeux variés, et engagées soit dans la révision de leur ancien POS, soit dans l'élaboration d'un PLU, conformément aux dispositions nouvelles des lois SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) et UH (Urbanisme et Habitat).

La démarche « Sites Témoins PLU » est destinée à recueillir des expériences et des éléments de méthodes, en vue de les diffuser aux autres collectivités et à l'ensemble des acteurs engagés dans des exercices similaires. Elle s'inscrit donc dans le souci de cerner dans quelle mesure, selon quelles modalités et avec quelles difficultés le cas échéant, l'esprit de la réforme introduite par les lois SRU et UH est mise en oeuvre dans la planification urbaine, afin d'en tirer in fine des enseignements diffusables.

Après un appel à candidature national, 5 communes ont été sélectionnées représentant une diversité de situations et de contextes, à savoir : Évry (91), Joinville (52), La Teste de Buch (33), Le Séquestre (81) et Rochefort (17).

Cette démarche Sites Témoins PLU implique la mise en place d'un dispositif de pilotage incluant :

- les élus et les services techniques des 5 communes concernées,
- les bureaux d'études privés intervenant sur les sites,
- le CERTU,

- le cabinet d'études d'urbanisme animateur du dispositif.

La démarche d'observation se propose de réaliser, au fur et à mesure de l'état d'avancement de l'ensemble des 5 sites retenus, des fiches de synthèse qui seront regroupées selon 6 étapes, à savoir :

- avant l'arrêt du projet (phase amont).
- la délibération et la commande publique.
- le diagnostic.
- le PADD et les orientations d'aménagement.
- l'arrêt du projet.
- l'enquête publique et l'approbation.

Des fiches de synthèse problématisées et illustrées d'exemples seront élaborées à partir de visites réalisées sur site ainsi que des documents disponibles et fournis par chaque commune, chaque DDE ou par le BE intervenant sur le site lorsqu'il existe. Cela permettra de donner des éléments de méthode et de contenu sur les pratiques, ainsi que des recommandations utiles pour les communes engagées dans une démarche d'élaboration ou de révision de leur document d'urbanisme (PLU). Actuellement, les études et observations ont portées uniquement sur les trois premières étapes, à savoir la phase amont, la délibération et la commande publique, le diagnostic.

Parmi les cinq sites retenus, nous choisirons d'étudier l'élaboration du PLU de La Teste de Buch plus en détail au vu des informations disponibles sur le site Internet « Sites Témoins PLU ».

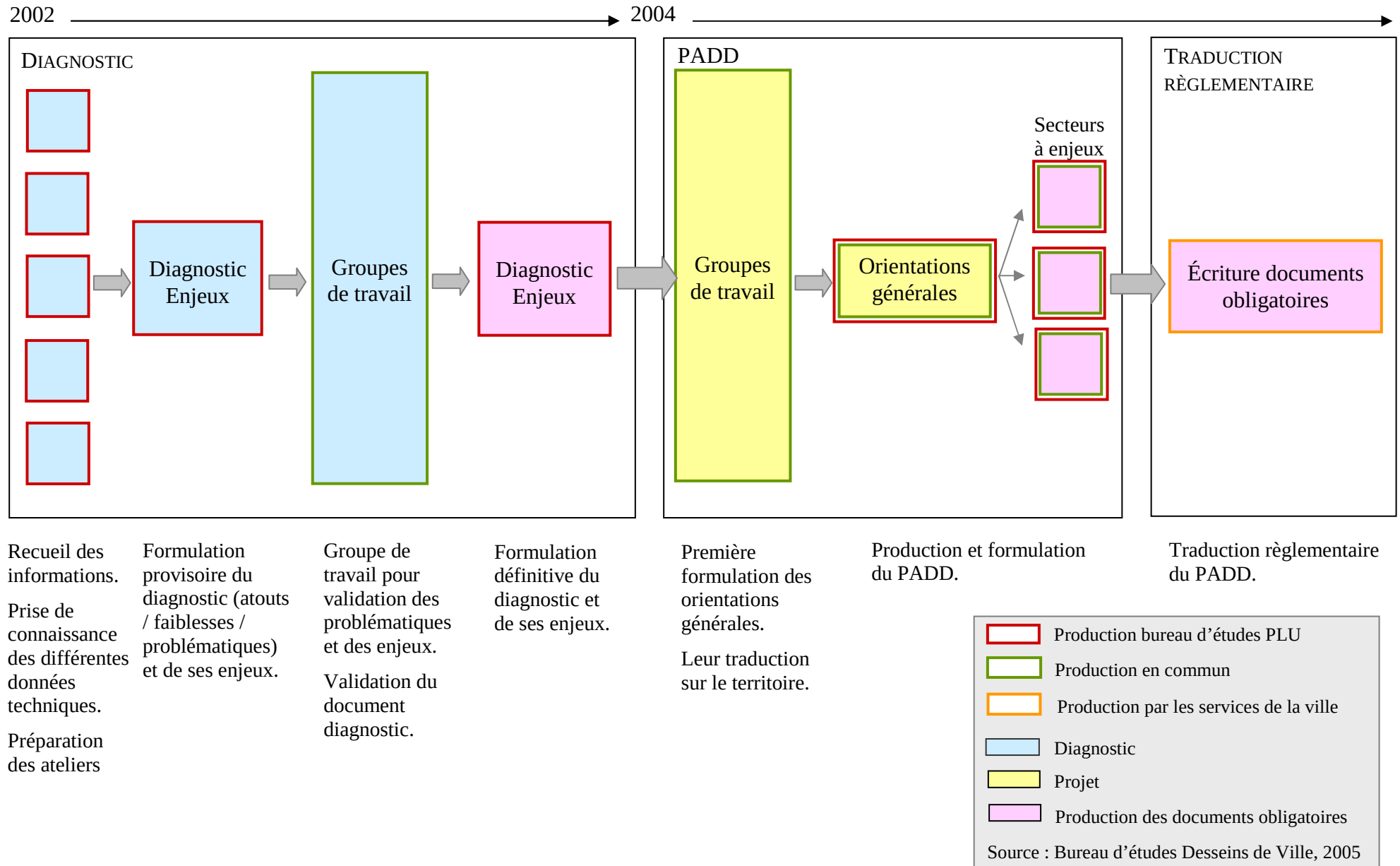
L'élaboration du PLU de La Teste De Buch :

Fiche d'identité de la commune La Teste de Buch	Département de la Gironde (33) 26000 ha, 24000 hab. Borde le bassin d'Arcachon. Commune très touristique. Environnement naturel et paysager remarquable : forêts, prés salés, dunes. Urbanisation organisée autour de trois pôles urbains distincts.
Calendrier	Délibération prescrivant la révision du POS : février 2002 Rapport de diagnostic : produit en 2004. Élaboration du PADD : de juillet à décembre 2004 Débat public PADD : mars 2005 Présentation publique du projet de zonage : décembre 2006 Enquête publique : premier semestre 2007.
Partenaires de la démarche d'élaboration du PLU	Diagnostic et PADD confié à un bureau d'études privé. La ville assure en régie les phases suivantes (du règlement à l'approbation du PLU). La DDE 33 assure une assistance méthodologique concernant les différentes étapes de la procédure PLU (suivi administratif) + suivi technique.
Objectifs révision POS	« Promouvoir un développement basé sur l'identité et un respect des qualités intrinsèques du territoire : un environnement naturel à préserver et mettre en valeur ; un patrimoine touristique, culturel et économique (port, ostréiculture,...) ».
En amont de la démarche de PLU	Réflexion préalable menée par les élus : définition d'objectifs et de principes, repris dans la délibération prescrivant la révision du POS. Objectifs = Défense de l'environnement ; Maîtrise du développement urbain face à la pression urbaine ; Rééquilibrage de l'offre locative sociale ; Dynamisation commerciale et touristique.
Étapes de la démarche d'élaboration du PLU par le bureau d'études	1 ^{ère} étape : recueil par le bureau d'étude de tous les travaux, études, données existantes. Prise de connaissance du terrain. 2 ^{ème} étape : mise en place d'ateliers qui ont réuni un grand nombre d'acteurs. Objectif : produire collectivement le diagnostic du PLU. 3 ^{ème} étape : formulation des enjeux puis des orientations d'aménagement.

Le déroulement de la démarche d'élaboration du PLU	Le « diagnostic stratégique partagé » : • Il croise les enjeux thématiques pour mener la réflexion sur le projet territorial et élaborer le PADD d'une manière collective, intégrant les apports des différents acteurs. La volonté d'établir un tel diagnostic est révélée dès la délibération et dans la commande publique d'assistance à maîtrise d'ouvrage. ⇒ Mettre en interaction les décisions prises dans les domaines économiques, environnementaux et sociaux. + prendre en compte les objectifs de la loi SRU, vérifier la cohérence avec les politiques supra-communales et celles de la commune. • Ce diagnostic devra ensuite être partagé avec tous les acteurs, jusqu'au consensus entre les différents acteurs porteurs du projet. <u>Moyens</u> : - organisation d'ateliers thématiques rassemblant les acteurs spécialisés dans le domaine de l'atelier (société civile, service de l'Etat, responsables d'associations...). - 5 thématiques de travail : développement économique et touristique ; environnement et paysage ; habitat et équilibre social ; centralités et formes urbaines ; infrastructure et organisation urbaine. Ce diagnostic stratégique partagé servira à rédiger le rapport de présentation. Méthodologie fondée sur une construction collective du diagnostic. Méthodologie proposée par le bureau d'études chargé d'assister la commune. Enjeux / PADD : ⇒ Méthode adoptée = relier les thèmes du diagnostic entre eux et les croiser. Vision globale + logique de territorialité à l'échelle du bassin d'Arcachon. A engendré un débat foisonnant. Les enjeux définis par le diagnostic stratégique fondent le PADD. Document diagnostic stratégique partagé structuré de manière à : - Offrir une vision globale du territoire, de ses problématiques et de ses enjeux ; - Anticiper et préparer le processus d'élaboration du PADD.
--	---

	⇒ Synthèse croisée des enjeux ⇒ formulation d'une série de « pistes sûres » ⇒ détermination des actions à mener ⇒ reclassement de ces actions par thèmes ⇒ mise en évidence des Orientations Générales du PADD.
--	---

Méthodologie mise en œuvre pour l'élaboration du diagnostic et du PADD du PLU de la ville de La Teste De Buch



■ **L'exemple d'une commune en cours d'élaboration de son PLU avec l'outil AEU : Chécy**

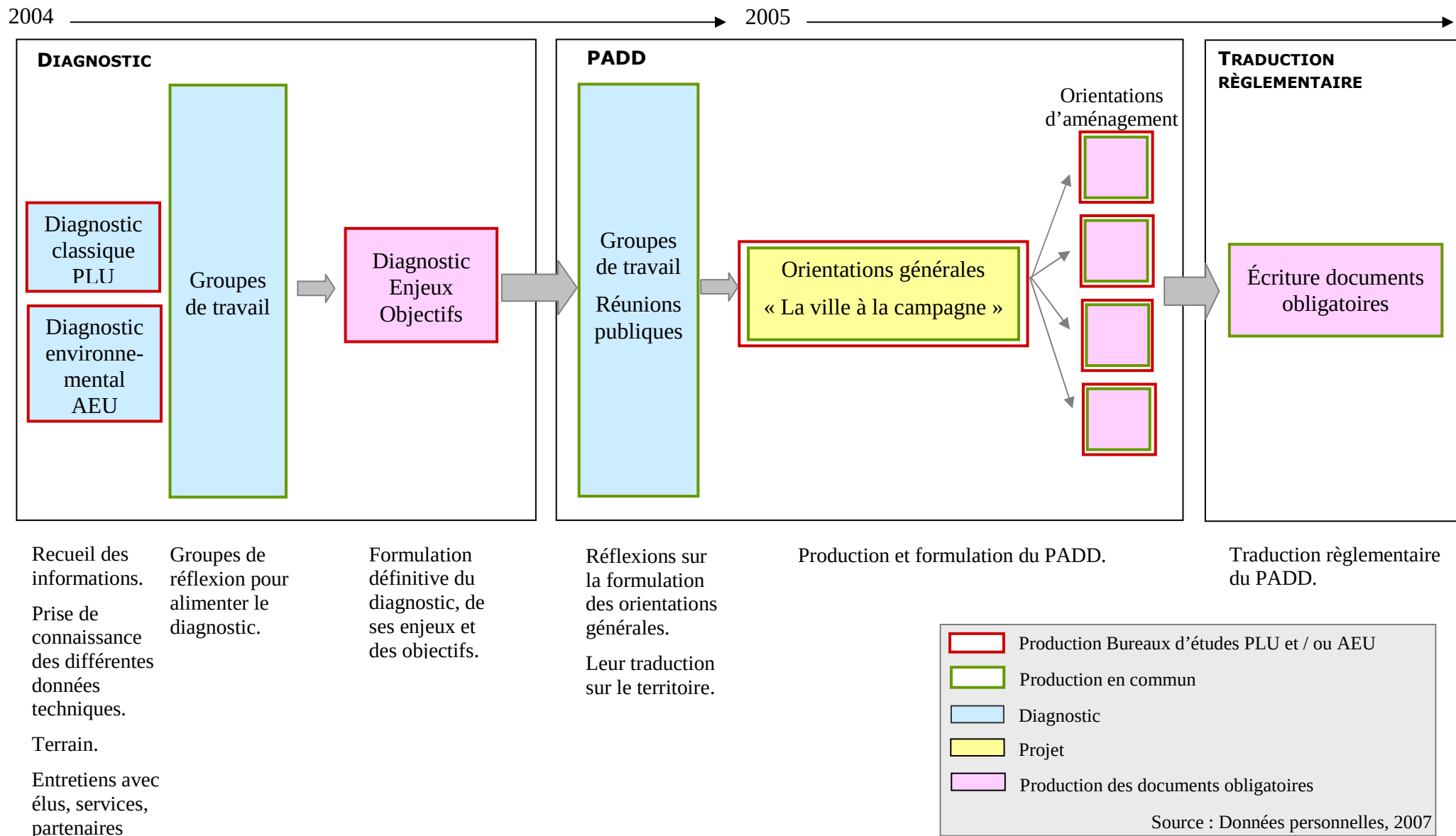
La Région Centre voit peu de communes se lancer dans l'élaboration d'un PLU avec une Approche Environnementale de l'Urbanisme. Seuls deux PLU-AEU sont aujourd'hui arrêtés

communes de Artenay et de Chécy, 45) et deux sont en cours (Bouzy-la-Forêt et Chaingy, 45). Nous étudierons ici la mise en œuvre du PLU-AEU de la commune ligérienne de Chécy.

Fiche d'identité de la commune de Chécy	Département du Loiret (45) 7500 hab. 1500 ha. Située à 10 km à l'Est d'Orléans. Appartient à la Communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire Commune de Loire.
Calendrier	Délibération prescrivant la révision du POS : décembre 2004 Élaboration du PADD : 2005 Débat public PADD : juin 2006 Enquête publique : mai 2007 Approbation prévue pour début 2008
Partenaires de la démarche d'élaboration du PLU	CAUE 45 : partenariat technique pour la démarche PLU, notamment pour l'écriture du cahier des charges des bureaux d'études. ADEME : partenaire technique pour la démarche AEU et financier 5 bureaux d'études : - Deux cabinets privés pour élaborer le PLU : un spécialisé en urbanisme, l'autre spécialisé en droit. - Trois cabinets privés pour mettre en œuvre l'AEU : spécialisés en déplacements / environnement / paysages. DDE : fait partie du groupe de pilotage.
Objectifs révision PLU	Le POS datait de 1999 et était caduc. Le montage d'une AEU permettait de développer le volet environnemental. Volonté venue de la commune de Chécy.

Le déroulement de la démarche d'élaboration du PLU	Lancement de la démarche PLU : Écriture des cahiers des charges pour les bureaux d'études PLU avec le CAUE 45, pour les bureaux d'études AEU avec l'ADEME. Diagnostic : Analyse « classique » du PLU parallèle à l'analyse propre à l'AEU, qui porte sur 7 thématiques : gestion des déchets ; gestion de l'eau ; gestion des déplacements ; paysage et biodiversité ; environnement sonore ; environnement climatique ; choix énergétique. ⇒ Accent sur l'eau – assainissement ; les déplacements ; les paysages. Diagnostic complété lors d'ateliers de travail thématiques et de réunions publiques. Enjeux / PADD : « La ville à la campagne » Mise en évidence de quatre orientations générales, en collaboration avec les groupes de travail : - assurer le maintien d'un cadre de vie de qualité et protéger l'environnement ; - veiller à l'équilibre démographique et social ; - améliorer l'organisation urbaine et la mixité fonctionnelle des quartiers ; - défendre le statut de ville « pôle relais » d'agglomération. Discussion des 4 orientations générales du PADD avec la population lors de réunions publiques. Détermination des orientations d'aménagement sur les 4 zones d'extension urbaine afin de pouvoir anticiper les précautions à apporter.
--	--

Méthodologie mise en œuvre pour le PLU AEU de la ville de Chécy :



L'AEU portant sur le PLU de la commune de Chécy a été réalisée dès le démarrage de la démarche et plus particulièrement dès le diagnostic du territoire. Cela a permis de mettre l'accent sur trois thématiques environnementales : l'eau, les déplacements, les paysages. L'AEU s'est faite en parallèle de la démarche de PLU et n'a donc pas modifié la méthodologie adoptée par les bureaux d'études PLU. Mais l'AEU a eu un impact sur le contenu de l'ensemble de la démarche PLU.

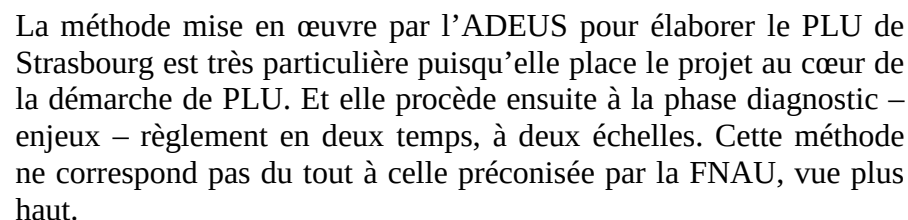
■ Analyse des trois exemples

Tableau de synthèse des trois démarches de PLU présentées : partenariats et concertation			
	PLU de la Ville de Strasbourg	PLU de la Commune de La Teste de Buch	PLU de la Commune de Chécy
Gestion de projet	MOA : Service de la planification urbaine de la Communauté Urbaine de Strasbourg MOE : ADEUS	MOA : Commune de La Teste Assistance à la MOA : DDE 33 MOE : Diagnostic et projet : Bureau d'études privé Règlement à l'approbation du PLU : Services de la commune	MOA : Commune de Chécy Assistance à la MOA : ADEME et CAUE 45 MOE : 5 bureaux d'études privés
Concertation	Concertation permanente mais qui s'est déroulée en deux temps : - tout d'abord, avec des personnes choisies, sous formes de séminaires et ateliers - ensuite, avec la population, par quartiers	Concertation ponctuelle à des moments clés du projet : - sous forme d'ateliers thématiques avec des acteurs spécialisés dans le domaine de l'atelier - et de réunions publiques avec la population	Concertation ponctuelle à des moments clés du projet : - sous forme de groupes de travail thématiques pour élaborer le diagnostic - et de réunions publiques avec la population

L'élaboration d'un PLU requiert un véritable partenariat entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Les DDE, qui auparavant assuraient en grande partie la maîtrise d'œuvre des POS, sont aujourd'hui appelés à jouer un rôle différent, notamment de conseil aux collectivités. Ne pouvant plus faire appel aux DDE aussi facilement que par le passé, les communes sollicitent désormais des agences d'architectes - urbanistes et des bureaux d'études. Qu'ils soient élaborés en interne ou en externe, les PLU placent ainsi les urbanistes au cœur du processus, en prise directe avec les élus.

« Saisir la loi SRU comme un tremplin pour faire évoluer la culture des élus et les moyens accordés à l'urbanisme », affirme Louis Canizarès, architecte urbaniste installé en libéral à Toulouse. De plus, l'introduction systématique de la concertation oblige les urbanistes à animer et expliquer en public, ce qui leur demande des qualités nouvelles : mettre en place un document d'urbanisme demande aujourd'hui des vecteurs de communication très divers afin de toucher le maximum de la population du territoire concerné. La concertation n'était certes pas nouvelle lorsque le PLU apparaîtra,

Pour de mettre en valeur les méthodes respectives appliquées aux PLU de Strasbourg, La Teste et Chécy, nous allons nous appuyer sur le schéma suivant qui reprend les grandes étapes de chacune des méthodes :



Ce qui ressort de ces trois exemples, c'est qu'aucun n'a été élaboré de la même façon, aucun ne suit une « règle » dictée par un ouvrage ou un organisme. On peut penser que pour chaque PLU, la phase d'élaboration diffère d'un territoire à un autre, selon le contexte local, les documents d'urbanisme déjà existants, la volonté des élus à s'impliquer dans le processus de création du PLU de leur territoire, de l'implication des acteurs locaux à s'intéresser à ce document d'urbanisme et à rendre son élaboration dynamique, etc. L'urbaniste qui met en place un PLU a de plus en plus un rôle de coordinateur entre tous les acteurs impliqués et ne doit plus seulement être spécialiste dans un domaine mais plutôt être pluridisciplinaire au vu l'étendue croissante des thèmes abordés pendant l'élaboration de documents de planification urbaine à l'échelle locale.

conclusión

~ CONCLUSION ~

PROCESSUS DE CONCEPTION EN URBANISME

L'urbanisme et l'aménagement sont des leviers fondamentaux pour accompagner la société. Les concepts en usage ont surtout été inspirés durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle par l'idéologie d'un développement expansionniste associé à la gestion fonctionnaliste d'un espace. Dans ce contexte, le développement durable propose une conception plus humaniste du progrès, moins dispendieux et plus équitable. Cette « éthique du futur », comme l'appelle l'urbaniste Françoise Rouxel, s'inscrit dans le présent et féconde de nombreuses interprétations et expérimentations pour la traduire en actions.

Le développement durable est devenu un outil d'approche globale et pluridisciplinaire de l'urbanisme qui nécessite de nouveaux champs de compétences pour pouvoir mettre en œuvre ses principes.

Mais les méthodes, les façons de faire, les pratiques professionnelles d'élaboration d'un document de planification urbaine ne sont vraiment nouvelles. En effet, même si la loi SRU est porteuse d'une pratique transversale de l'urbanisme, cette pratique était déjà mise en œuvre depuis quelques années dans les POS. « Nous avons déjà intégré une démarche qualitative dans les révisions de POS »¹, témoigne Laurent Courtois, urbaniste chez Adel Consultant à Aix-en-Provence.

« Notre pratique a toujours été nourrie par une approche transversale, la notion de cohérence est notre vocation naturelle »², affirme Christian Brunner, directeur de l'aménagement à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéienne. « L'introduction du PADD dans les PLU supposerait qu'auparavant les POS n'étaient pas durables, et que l'urbanisme n'était fait que pour le court terme ? »³, interroge Anne Bouche-Florin, secrétaire générale de la Société française des urbanistes (SFU).

Ce qui a évolué entre le POS et le PLU, c'est le rôle, la mission, la place accordée à l'urbaniste dans le processus d'élaboration ; et la place des élus et des citoyens qui est plus importante. Le rôle de l'urbaniste consiste désormais à traduire le projet urbain de la commune dans un document de planification. Lorsque l'on se réfère à la loi SRU, le projet urbain apparaît comme la projection territoriale des fonctions et des activités de la ville. Juridiquement, il correspond à une définition très territorialisée. Mais intellectuellement et politiquement, il va bien au-delà de cette approche. Sa conception doit être durable, afin d'en assurer la pérennité. Elle doit aussi être solidaire, car la ville, c'est le vivre ensemble. Enfin, il faut qu'elle soit assurée, et c'est l'un des objectifs du document réglementaire que constitue le PLU. Cela requiert pour l'urbaniste d'avoir une approche globale et prospective de la ville.

¹ In *Les urbanistes à l'heure des SCoT et des PLU*, Revue le Moniteur n° 5112, 16/11/2001, p68.

² *Ibid*, p68

³ *Cf. supra*

L'approche transversale de l'urbanisme oblige les urbanistes à élargir leurs compétences. Cette pluralité les conduit à travailler avec des spécialistes des déplacements, de l'environnement ou des risques naturels et industriels... L'élaboration d'un PLU consacre la réunion des savoirs et des pratiques de mondes professionnels jusque là séparés : les compétences des chargés des documents de planification se sont étoffées, les équipes de travail sont pluridisciplinaires. Cela met fin pour partie à la segmentation historique entre planification d'un côté et opérationnel de l'autre.

Enfin, la nécessaire animation de la gouvernance suppose un nouveau rôle pour l'urbaniste : l'animation de la concertation, le dialogue avec les élus et les services communaux pour favoriser l'appropriation de leur projet et de leur document d'urbanisme. Les acteurs du territoire tiennent désormais un rôle actif dans le processus d'élaboration du document d'urbanisme PLU.

~ BIBLIOGRAPHIE ~

Ouvrages

ADEME. (Non daté). – *Approche Environnementale de l'Urbanisme - le guide méthodologique*. – 50p.

ADEME. (2003). – *Environnement et urbanisme - pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les opérations d'aménagement et les documents d'urbanisme - l'Approche Environnementale de l'Urbanisme*. – document de synthèse de la journée de sensibilisation à Nantes le 01/07/03. – 16p.

ADEME. (2005). – *Réussir un projet d'urbanisme durable*. – Ed. Le Moniteur. - 353p.

ADEME. (2005). – *Synthèse des débats de la journée « Approche Environnementale de l'Urbanisme » le 01/12/2005*. – 27p.

ADEME Champagne Ardenne. (2005). – *Un outil pour faciliter la prise en compte de l'environnement dans l'urbanisme : l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU)*. – 2p.

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. (2004). – *Pour une prise en compte de l'environnement dans les PLU*. – 75p.

APDD et CETE Lyon. (2001). – *Aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études CETE*. – 20p.

BEAUCIRE, DUFLOS, ROSALES-MONTANO, TURCHETTI. (1999). – *Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme / transport : approche dans la perspective du Développement Durable*. – PREDIT 98MT115 – 122p.

BENOIT C. (2002). – *Le SCOT, Schéma de Cohérence Territorial : du Schéma directeur au SCOT ; Périmètre, élaboration et gestion*. – Ed. Le Moniteur. – 204p.

CASSIN Isabelle. (2002). – *Le PLU, Plan Local d'Urbanisme : Du POS au PLU ; la carte communale ; pièges et contraintes*. – Ed. Le Moniteur. – 192p.

CERTU. (2006). – *La concertation, cœur du développement durable*. – 32p, 20 fiches d'expériences, 1 Cd-Rom.

CERTU. (2003). – *Le diagnostic territorial : outil de l'action publique*. – Cahier n°4 Diagnostics de territoire et systèmes d'acteurs. – 70p.

CERTU. (2006). – *Prendre en compte le développement durable dans un projet. Guide d'utilisation de la grille RST02*. – 62p.

CERTU - ADEME. (2004). – *SCOT et Déplacements, problématiques et méthodes*. – 333p

CHARLOT-VALDIEU et OUTREQUIN. (1999). – *La ville et le Développement Durable*. – Cahier du CSTB de janvier - février 1999. 70p.

CHARLOT-VALDIEU, OUTREQUIN. (2001). – *Plan Local d'Urbanisme, Intégration de préoccupations environnementales et de développement durable dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU ex-POS)*. – La Calade, CSTB. – 37p.

DGUHC - CERTU. (2002). – *Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU*. – 92p.

DGUHC - CERTU. (2003). – *Le Schéma de Cohérence Territoriale, SCoT, Contenu et méthodes*. – 110p.

DGUHC. (2001). – *Loi Solidarité et renouvellement Urbain. De nouveaux outils pour les collectivités*. – 17p.

ETD, Entreprises, Territoires et Développement. (2000). – *Compte-rendu du forum "Développement Durable : mode d'emploi", organisé dans le cadre des 5^{ème} rencontres des acteurs du développement local, Lille, les 22 et 23 mai 2000*. – 100p.

Fédération des Parcs Naturels Régionaux. (2006). – *Les pratiques de l'urbanisme durable dans les PNR*. – 23p.

FERRAND et BARRE. (2006). – *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*. DIREN Bretagne. – 69p.

GRIDAUH. (2002). – *Journée d'études. La planification urbaine après la loi SRU - Mise en œuvre de la réforme, questions nouvelles*. – Colloque du GRIDAUH le 19/06/2002.

GRIDAUH. (2006). – *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest – Colloque international de Genève-Lausanne*. – Les Cahiers du GRIDAUH n°15. – 379p.

LACAZE JP. (1997). – *Les méthodes de l'urbanisme*. – PUF, Que Sais-Je ? – 127p.

LEMARTINEL. (2006). – *Prendre en compte et appliquer les principes du Développement Durable dans les grands projets d'urbanisme. D'un discours rhétorique à des solutions innovantes ? Comparaison France – Allemagne*. – Mémoire de recherche master 2 Ville et territoires, Université de Tours. – 141p.

MAILLARD A. (2004). – *Le PLU en pratique*. – MB Éditions. – 285p.

- Mairie Conseil. (2006). – *Paysage et documents d'urbanisme - Nouveaux enjeux, nouveaux outils, nouvelles responsabilités des élus*. – Caisse des Dépôts. – 16p.
- MERLIN P. (1995). – *Les techniques de l'urbanisme*. – PUF, Que sais-je ?. – 127p.
- MERLIN P. (2004). – *L'urbanisme*. – PUF, Que sais-je ?. – 127p.
- Ministère de l'Environnement. (1997). – *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement*. – 118p.
- Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer - Association des Maires de France. (juin 2005). – *Loi Urbanisme et Habitat. La carte communale "document d'urbanisme simple pour les communes rurales"*. – 20p.
- Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer - MEDD. (2006). – *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*. – 52p.
- NOVARINA G. (2003). – *Plans et projets, L'urbanisme en France et en Italie*. – Ed. Anthropos. – 233p
- OCDE. (2002). – *La gouvernance pour le Développement Durable. Étude de cinq pays de l'OCDE*. – 92 p.
- OCDE. (2001). – *Œuvrer ensemble pour un Développement Durable. L'exemple de l'OCDE*. – 73 p.
- OCDE. (2002). – *The DAC guidelines - Strategies for sustainable development*. – 92 p.
- ROUXEL et RIST. (2000). – *Le Développement Durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux*. – Éditions du CERTU. – 143p.
- SAUVEZ M. (2001). – *La ville et l'enjeu du développement durable*. – La Documentation Française, collection Rapports officiels. – 118p.
- SCHNEIDER D. (1999). – *Gestion de projets et organisation d'une recherche*. – TECFA, Université de Genève, Suisse. – 50p.
- SCHMIDT B. (1994). – *Plan d'Occupation des Sols : orientation bibliographique*. – Paris, Villes et territoires. – 43p., bibliogr.
- SPEIRS C. (2003). – *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises*. – Ed. L'Harmattan. – 195p.

YERPEZ et BOUCEDDOUR. (2004). – *L'élus local et la sécurité routière, journal de vie*. – 245p

Périodiques:

Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg. – *Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains*. – Fiches. – janvier 2002

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise. – La lettre de l'urba. *L'agglomération orléanaise à l'heure de la loi SRU*. – n° spécial, janvier 2002. – 4p

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. – La note de l'AURG. *Réaliser un aménagement durable*. – n°7, octobre 2001. – 4p

CERTU. – *Le PLU. Le contenu du PADD*. – Fiche pratique n°1, mars 2006. 4p

CERTU. – *Le PLU. Les orientations d'aménagement*. – Fiche pratique n°2, mars 2006. 4p

Centre de Ressources du Développement Durable Lille – *Fiche ressources – Lois, durable lex, sed lex...* – 10p. – non daté.

Revue Le Moniteur. – *Les urbanistes à l'heure des SCoT et des PLU*. – Dossier Aménagement pp. 68. n°5112, 16 novembre 2001.

Revue Le Moniteur. – *Le PLU de Rennes fait le pari de la densification maîtrisée*. – Dossier Aménagement pp. 52. n°5272, 10 décembre 2004.

Revue Le Moniteur. – *Vineuil, le développement durable au service de l'aménagement*. – Dossier Aménagement pp. 54. n°5192, 30 mai 2003.

Revue Urbanisme. – *Développement Durable : l'enjeu urbain*. – Dossier pp. 37-66. n°324, mai - juin 2002.

Revue Urbanisme. – *Eco-quartier*. – Dossier pp. 37-71. n°348, mai - juin 2006.

Documents d'urbanisme :

Communauté Urbaine de Bordeaux. *PLU approuvé le 21 juillet 2006.*

Communauté Urbaine de Lyon. (2000). – *POS de la Communauté Urbaine de Lyon. APS.*

Ville de Chinon. *PLU approuvé le 21 juillet 2006.*

Sites Internet :

ADEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie : www.ademe.fr

ADEUS, Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg : www.adeus.org

Agence d'urbanisme de la région grenobloise : www.aurg.org

Agora 21 : www.agora21.org

ARENE Île-de-France : www.areneidf.org

Bureau d'études Traversières, Françoise Rouxel : www.rouxel.traversieres.fr

CDU, Centre de Documentation de l'Urbanisme : www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu

CAUE du Loiret : www.caue45.fr

CERDD, Centre de Ressources du Développement Durable : www.cerdd.org

CERTU : www.certu.fr

CFDU, Conseil français des Urbanistes : www.cfdu.org

DIREN, Direction Régionale de l'Environnement : www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=1294

Fédération Nationale des CAUE : www.fncaue.org

FNAU, Fédération nationale des agences d'urbanisme : www.fnau.org

FNCAUE, Fédération nationale des Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement : www.fncaue.asso.fr

GRIDAUH, Groupement de Recherche sur les institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat : <http://gridauh.univ-paris1.fr/>

Le coin du droit de l'Urbanisme : <http://coin-urbanisme.org/>

MEDD, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable : www.ecologie.gouv.fr

Ministère de l'équipement, des transports et du logement : www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Notre Planète.info : www.notre-planete.info

Réseau Urbamet : www.urbamet.com

Revue Développement Durable et Territoires : <http://developpementdurable.revues.org>

Revue Le Moniteur : www.lemoniteur-expert.com

Sites Témoins PLU : www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/plu/accueil.htm

Société Française des Urbanistes : www.urbanistes.com

TEDDIF, Territoires, Environnement et Développement Durable en Île-de-France : www.teddif.org

Ville de Chécy : www.checy.fr

Ville de La Teste de Buch : www.latestedebuch.fr

Ville de Strasbourg : www.strasbourg.fr

~ SIGLES ~

ACURAE	Association Conseil d'Urbanistes pour la Réforme de l'Aménagement de l'Espace
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADEUS	Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise
AEU	Approche Environnemental de l'Urbanisme
APS	Avant projet Sommaire
AURG	Agence d'Urbanisme de la Région grenobloise
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CM	Conseil Municipal
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAST	Direction de la Recherche et de l'Animation Scientifique et Technique
EIE	Etat Initial de l'Environnement
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
LOADDT	Loi d'OrientatIon, d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires
LOF	Loi d'OrientatIon Foncière
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques

PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PLU	Plan local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PREDIT	Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbains

~ PERSONNES RESSOURCES ~

- × Ludovic CHUZEVILLE, responsable de la planification à Agence de développement et d'urbanisme du chinonais
- × Stéphanie CORFEC, documentaliste à l'Agence de développement, d'urbanisme du Pays de Brest
- × Roland COUNIL, chargé d'études au CAUE des Deux-Sèvres
- × Francis DIEBOLD, chef de projet à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise
- × Etienne DUQUENNOY, responsable du pôle de compétence Urbanisme, CNFPT
- × Valérie FOUQUET, documentaliste à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise
- × Mme GARCIA-ANNEQUART, directrice du service Urbanisme à la Ville de Chécy
- × Martine GOUJON, chargée de communication à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise
- × Nicole GOUPIL, assistante de direction à l'Agence de développement et d'urbanisme intercommunal de l'agglomération rennaise
- × Laurence GOUTHIERE, chargée des transports et de l'aménagement du territoire à l'ADEME Centre
- × Philippe KREISS, chef de grands projets au Département Infrastructures et Transports du CETE Lyon (Centre d'Études Techniques de l'Équipement)
- × Francis LASSERE, chargé des études générales et des PLU à l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours
- × Jean-Michel MAISONS, directeur de la planification et de l'observatoire territorial à l'Agence d'Urbanisme et de Développement Économique du Pays de Lorient
- × Sylvain PIERRE, urbaniste au CAUE du Loir-et-Cher



Soutenance de mémoire de recherche
Le 22 juin 2007

Processus de conception en urbanisme

Méthodes théoriques et appliquées à l'élaboration de PLU

Sonia Le Calvez

Master 2 Recherche Villes et territoires

Plan de la soutenance :

1. Contexte du sujet
2. Rappel de la problématique de recherche
3. Méthodologie de recherche
4. Les résultats de la recherche
5. Conclusion : les pratiques en urbanisme
6. Apports personnels et professionnels

I. Introduction

Années 1990 :

nouvelles lois importantes pour l'aménagement et l'urbanisme
(LOADDT, Loi Chevènement, SRU)

→ Développement durable : devient un objectif de tout projet d'urbanisme

→ Changement d'échelles territoriales

→ Apparition de nouveaux documents d'urbanisme

L'élaboration des documents de planification urbaine a-t-elle évoluée avec ces changements ? Est-ce visible dans les ouvrages théoriques et/ou dans les pratiques professionnelles ?

2. Rappel de la problématique de recherche

Comment les urbanistes élaborent-ils les documents de planification urbaine ?

- ❑ Existe-t-il des **méthodes théoriques** préconisées pour l'élaboration d'un PLU ?
- ❑ Quelles sont les **pratiques des professionnels** lors de l'élaboration d'un PLU ?

3. Méthodologie de recherche

Analyse des guides de trois organismes :

FNAU, CERTU et ADEME
Analyse : Méthodes
enseignées ? Similarités et
différences de méthodes entre
ces trois organismes ?

Analyse de l'élaboration de 3 PLU :

Partenaires associés ?
Étapes de l'élaboration ?
Forme de la concertation ?

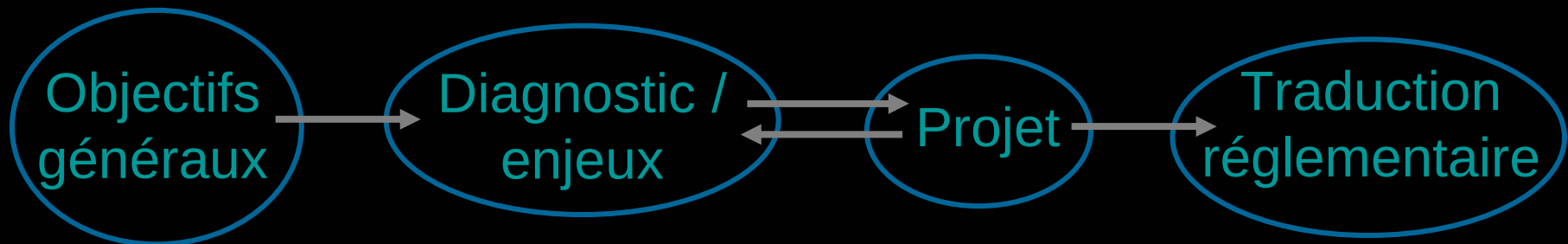
Y a-t-il ressemblance ou au contraire méthode
opposée entre la théorie des guides et la pratique
des urbanistes sur le terrain ?

⇒ Confirmation / infirmation des hypothèses

4. Les résultats de la recherche

4.1 Analyse des guides de trois organismes

- Élaboration PLU = Démarche classique de projet :



- Principes de développement durable définis différemment

4.2 Analyse de l'élaboration de 3 PLU

- Démarches de projet toutes différentes. Aucune ne correspond aux méthodes théoriques précédentes

Schématisation des méthodologies mises en pratique

- pour les PLU de Strasbourg, La Teste de Buch et Chécy

Strasbourg : **P** → **D** → **E** → **R** → **D** → **E** → **R** → **PLU**
À l'échelle de la ville À l'échelle des quartiers

La Teste : **O** → **D** → **E** → **D** → **E** → **P** → **R** → **PLU**

Chécy : **O** → **D AEU** → **E** → **P** → **R** → **PLU**

Légende :

O : Objectifs de la révision / prescription

D : Diagnostic / D AEU : Diagnostic AEU

E : Enjeux

P : Projet

R : Règlement

PLU : Document PLU

5. Conclusion : évolution des pratiques de l'urbanisme

- ❑ Les pratiques n'ont pas tant évolué que cela.
- ❑ Évolution du vocabulaire utilisé : continuité, économie d'espaces, concertation, étalement urbain...
- ❑ Nouveaux acteurs : les habitants, le secteur privé
- ❑ Pluridisciplinarité des urbanistes

6. Apports personnels et professionnels

- Génération SRU et développement durable
- Interrogations sur « faire » de l'urbanisme
- PLU : document d'urbanisme incontournable à l'échelle locale

Merci de votre attention