ELABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME : *PROCEDURES ET REALISATIONS CONCRETES*

RAPPORT DE STAGE – BUREAU D'ETUDES SOGREAH CONSULTANTS DE PAU

JUIN – OCTOBRE 2007

SERVICE URBANISME – ENVIRONNEMENT

MATHIEU PIRIOU
MAGISTERE 3EME ANNEE
DEPARTEMENT AMENAGEMENT (EX-CESA)
ECOLE POLYTECHNIQUE DE L'UNIVERSITE DE TOURS

ELABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME : *PROCEDURES ET REALISATIONS CONCRETES*

RAPPORT DE STAGE – BUREAU D'ETUDES SOGREAH CONSULTANTS DE PAU

JUIN – OCTOBRE 2007

SERVICE URBANISME – ENVIRONNEMENT

MATHIEU PIRIOU
MAGISTERE 3EME ANNEE
DEPARTEMENT AMENAGEMENT (EX-CESA)
ECOLE POLYTECHNIQUE DE L'UNIVERSITE DE TOURS

« *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.* [...] »

Extrait de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme

Remerciement

Tout d'abord, je tiens à remercier Mr Olivier TUCHAGUES responsable de l'agence paloise SOGREAH Consultants pour m'avoir accueilli au sein de sa structure.
Pour sa disponibilité, son partage d'expérience et sa capacité à me « remuer » quand cela était nécessaire, je tiens vraiment à remercier Mme Odile TEULE, responsable de la cellule « urbanisme et environnement » de l'agence et maître de stage, qui m'a inculqué des principes de fond en urbanisme et une méthode de travail professionnelle.

De même, je remercie encore l'ensemble de l'équipe du pôle urbanisme notamment Agnès, Aude, Vanessa et Julie pour leur gentillesse, l'ambiance qu'elles entretiennent au sein de l'équipe et pour avoir supportées entre autres le fait de me « rabâcher » certaines notions du code de l'urbanisme et des procédures.
Un grand merci à Régine et super Jacky pour leur disponibilité et je tiens amicalement à m'excuser auprès des secrétaires pour avoir eu du mal à intégrer certains principes de mises en page et d'intendance.

Pour leur accueil, leur gentillesse et l'ambiance qui règne au sein de l'agence, je remercie l'ensemble de l'équipe SOGREAH, et notamment Mathias, Fabrice et Guillaume pour leur dynamisme et l'apprentissage qu'ils m'ont apporté, en particulier en matière de Rugby.

Je tiens à remercier mon tuteur de stage Didier BOUTET et l'ensemble de l'équipe enseignante du département aménagement de Polytech'tours (CESA pour les anciens) ainsi que de l'université de Tours pour la qualité de leurs enseignements me permettant de commencer ma carrière professionnelle dans d'excellentes conditions.

Enfin, je tiens à remercier mes proches pour leur soutien moral (la team de Chartres, les gars de bourges et de Tours, une promo de CESA inoubliable, …) et tout particulièrement mes parents pour m'avoir supporté et encouragé dans les moments difficiles et qui sans lesquels je n'aurais jamais pu faire de longues études enrichissantes et passionnantes pour ma vie personnelle et professionnelle.

SOMMAIRE

Remerciement……..2
Sommaire……..3
Introduction……..4

1. L'appropriation des outils, l'apprentissage supplémentaire 5

1.1. Les lois ayant modifiées la gestion de l'espace 5

1.1.1. La loi du 13 décembre 2000 : la loi SRU 5
1.1.2. La loi Urbanisme et Habitat de 2003 8
1.2. Les procédures d'aménagement et de planification 9

1.2.1. Le PLU : Plan Local d'Urbanisme.....10
1.2.2. La carte communale 13
1.2.3. Les procédures de révisions et de modifications des PLU.....13
1.2.4. L'environnement en urbanisme : l'évaluation environnementale 16
1.3. Le déroulement d'une mission d'élaboration ou révision d'un document d'urbanisme 18

1.3.1. Analyse et diagnostic.....19
1.3.2. Elaboration du PADD.....20
1.3.3. Montage du PLU 20
1.3.4. Enquête publique et approbation.....20
1.4. Quelques principes de fond 21

1.4.1. La méthode d'analyse.....21
1.4.2. La méthode de travail 22

2. Les exemples d'applications concrètes pour chaque phase d'élaboration 24

2.1. La synthèse des données et la phase d'appropriation 24

2.2. Les premiers éléments du rapport de présentation 29

2.3. Le travail de terrain 29

2.4. La construction d'un projet de territoire.....31

2.5. La partie réglementaire 33

2.5.1. Le zonage 33
2.5.2. Le règlement.....36
2.6. Les réunions de travail et de présentation.....36

2.6.1. La réunion d'engagement.....36
2.6.2. Les réunions de travail.....37
2.6.3. Les réunions de présentation aux publics 37

3. Une affaire principale au sein d'un ensemble de missions : Le diagnostic stratégique pour le PLU de la commune de Serres-Morlaàs (64) 38

3.1. Introduction.....38

3.2. L'analyse préalable et le pré-diagnostic.....39

3.3. Les analyses intermédiaires.....39

3.4. Un travail conjoint avec les élus.....43

3.5. Une stratégie livrée par la détermination des besoins et des enjeux 45

Conclusion ……..46
Bibliographie /Webographie……..48
Table des illustrations……..49
Annexes……50

Introduction

Ce dossier est destiné à présenter le retour d'expérience et une synthèse du travail accompli pendant la période de stage au sein du bureau d'étude SOGREAH.

Une approche méthodologique et procédurale est exposée en première partie afin de mieux cerner le sujet qui a été traité. Cet apprentissage m'a été indispensable au début du stage et il était nécessaire d'en décrire les grands principes.
Ensuite, nous verrons certains principes appartenant à l'élaboration de documents d'urbanisme illustrés par des exemples concrets auxquels j'ai participé. Il s'agit là d'une explication des méthodes et des moyens mis en œuvre pour accomplir une mission de planification.
Puis, nous finirons par un bilan du travail accompli et la présentation du dossier sur lequel je me suis le plus investi. Il s'agit de l'élaboration du PLU de la commune de Serres-Morlaàs (64) qui a désiré choisir une méthodologie différente dominée par l'instauration d'une stratégie dès le diagnostic.

1. L'APPROPRIATION DES OUTILS, L'APPRENTISSAGE SUPPLEMENTAIRE

L'élaboration de documents d'urbanisme nécessite une connaissance approfondie des lois régissant ces documents réglementaires ainsi que leur procédure. La loi énonce un certain nombre de principes et d'éléments à considérer afin que le futur document soit applicable et validé pour être la référence en matière d'organisation d'un territoire donné. La période de stage a donc nécessité un complément d'apprentissage personnel afin de connaître le mieux possible les règles d'aujourd'hui pour l'aménagement.

1.1. LES LOIS AYANT MODIFIEES LA GESTION DE L'ESPACE

1.1.1. LA LOI DU 13 DECEMBRE 2000 : LA LOI SRU

☞ UNE CONCEPTION NOUVELLE DE L'URBANISME

La loi SRU est arrivée à un moment où la société remettait en question certains de ces modes d'organisation. L'aménagement du territoire semble accepter aujourd'hui le concept de développement durable qui devient le modèle à atteindre. Les lois d'aménagement et d'urbanisme comme la LOADDT de 1999 ont initié ce changement. La notion de projet est un des points majeurs apportés par la loi SRU qui contraste avec le mode opératoire ancien se basant essentiellement sur le foncier et le stricte droit du sol. Aujourd'hui, on doit réfléchir en terme de cohérence par rapport à un projet global retranscris dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Le PADD devient la « colonne vertébrale » des nouveaux outils réglementaires de gestion que sont les PLU. Ainsi, il y a un bouleversement de conceptions concernant l'organisation spatiale et les modes de raisonnement autour d'un territoire donné.

Par la loi SRU, on voit apparaître un urbanisme qui passe d'une logique de guichet à une logique de projet. Le PLU est, comme le POS, un document réglementaire. D'une manière générale, il définit des règles tendant à une utilisation plus économe de l'espace, à une meilleure rentabilisation des équipements publics et une protection des espaces naturels contre l'urbanisation diffuse.

L' « état d'esprit » du développement durable se retrouve ainsi dans les Plans Locaux d'Urbanisme qui déterminent les conditions permettant d'assurer trois grands principes fondamentaux issus de l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme (remplaçant l'ancien article L.121-10) :

- « **le principe d'équilibre** entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable,
- **le principe de diversité** des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux,
- **le principe de respect de l'environnement** (au sens le plus large) grâce à l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la préservation des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

☞ *L'INTERVENTION DE LA LOI SRU SUR LE ZONAGE*

Le PLU qui remplace le POS ne reprend pas la totalité de la typologie de zonage de ce dernier. La refonte de la nomenclature et des règles associées a permis la spatialisation des nouvelles conceptions à considérer et l'application plus efficace du projet défini dans le PADD.

Désormais, suite à cette simplification de la typologie de zonage des plans de gestion urbaine et dans un souci d'une grande lisibilité, le PLU, selon les articles R.123-5 à R.123-8 du Code de l'urbanisme, est délimité par:

- les zones urbaines, dites « Zones U »,
- les zones à urbaniser, dites « zones AU »,
- les zones agricoles, dites « Zone A »,
- les zones naturelles et forestières, dites « Zone N ».

Le changement du zonage entre le POS et le PLU

Zonage du POS		Intervention de la loi SRU			Remarques
Zone urbaines U	Zones dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation permettent d'admettre immédiatement des constructions		**Zone U (zones urbaines)**	Secteurs déjà urbanisés ; secteurs où les équipements publics ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter	Sans changement
Zones naturelles NA	Zones naturelles d'urbanisation future		**Zones AU (Zones à urbaniser)**	Secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation	Sans changement, sauf ajout d'orientation d'aménagement particulières pour chaque "Zone AU"
Zones naturelles NB	Zones naturelles desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été éditées		**Suppression de cette zone et de ce type d'urbanisation qui ne répond pas au développement durable des communes**		
Zones naturelles NC	Zones de richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol		**Zone A (Zones agricoles)**	Secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles	Réglementation plus stricte
Zones naturelles ND	Zones à protéger en raison : de l'existence de risques ou de nuisances ; de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt (esthétique, historique, ou écologique)		**Zone N (Zones naturelles et forestières)**	Zones à protéger en raison : de l'existence de risques ou de nuisances ; de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt (esthétique, historique, ou écologique) ; soit de l'existence d'une exploitation forestière ; soit de leur caractère d'espaces naturels	Zones de protection et de valorisation où l'on peut autoriser de petits lieux de vie dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

Le changement important entre le POS et le PLU et **la suppression des zones NB**. Ils s'agissaient de zones naturelles desservies partiellement par des équipements qu'ils n'étaient pas prévus de renforcer et dans lesquelles des constructions avaient déjà été édifiées. Les zones NB ont permis à une urbanisation inorganisée de se développer en secteurs « naturels » ou agricoles engendrant plusieurs dysfonctionnement : mitage, surcoûts en matière de réseaux.

☞ *UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES RESEAUX : LA PVNR*

A l'époque du POS, les communes avaient l'habitude de faire reposer les efforts financiers aux aménageurs, même si les contributions dépassaient les besoins du nouveau quartier. Les zones NB était le territoire de prédilection de ce mode opératoire. Ceci a motivé encore l'étalement urbain, le bâti linéaire et le mitage des territoires. L'article 46 de la loi SRU réforme profondément le financement des réseaux en instaurant un nouveau régime de participation des collectivités à ce dernier : c'est la PVNR. Le législateur présente la PVNR comme un outils en aménagement du territoire donnant aux collectivités locales les moyens de maîtriser leur développement urbain et rationaliser la consommation d'espaces urbanisables. Mais surtout, il offre également un outil de financement permettant de faire payer les propriétaires fonciers à la place du contribuable local. Ce système permet de faire participer non plus les constructions édifiées mais les propriétés foncières nouvellement desservies. Les voies et réseaux publics ne devront plus être financés par des fonds privés ce qui induit deux conséquences à l'établissement de la PVNR sur un territoire : soit le refus

des constructions où les réseaux n'existent pas, soit la considération que c'est le budget général de la commune qui va avancer l'argent pour réaliser le projet.

1.1.2. LA LOI URBANISME ET HABITAT DE 2003

Connaître le contexte législatif et l'évolution des lois est nécessaire pour comprendre la manière d'aménager d'aujourd'hui.
La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a permis un assouplissement de la loi SRU qui paraissait trop restrictive, surtout pour les communes rurales. Le volet « urbanisme » de la Loi de 2003 remet en cause certains concepts de la loi SRU comme le régime juridique des Plans Locaux d'Urbanisme.

☞ *LE STATUT DES PIECES CONSTITUTIVES DU PLU*

A l'origine, le PADD était entièrement opposable aux demandes d'autorisation d'occuper et d'utiliser le sol. Par la loi UH, il devient entièrement inopposable mais fixe toujours le projet et la politique globale de la commune. Les orientations d'aménagement deviennent une pièce distincte du PLU alors qu'auparavant, elle n'était que facultative. Aujourd'hui, les pièces opposables sont le règlement, le zonage (sur une notion de conformité) et les orientations d'aménagement (sur une notion de principe).

☞ *L'ASSOUPLISSEMENT DE LA LOI FONDATRICE*

La loi UH redonne un champ d'action et des possibilités aux collectivités locales, en particulier rurales. Quelques points marquants peuvent être signalés en matière de planification et **vis-à-vis des cas rencontrés durant le stage**.

La superficie des terrains constructibles est l'un d'entre eux. Le PLU ne pouvait strictement pas fixer de superficie minimum, excepté lorsque l'assainissement ne pouvait se faire que par des dispositifs autonome. Par le Loi UH, le PLU peut fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque que l'on désire « préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ». Cette règle permet de maintenir un tissu peu dense, en particulier dans les communes rurales, alors qu'auparavant était privilégié uniquement la densification des zones bâties. Cette méthode d'urbanisation doit être justifiée et rester des cas rares pour garder un développement durable des territoires.
Le changement de destination du bâti agricole en zone agricole devient possible parce qu'il présente un « intérêt architectural ou patrimonial ». La loi SRU permettait uniquement en zone agricole les constructions et installations nécessaires à l'exploitation ou aux services publics ou d'intérêt collectif. La loi UH allège cette règle en permettant le changement de destination des bâtiments agricoles existants pour lutter contre la déprise et la dégradation d'un patrimoine de caractère.

La loi SRU n'est pas la seule à avoir fait l'objet de modification. La loi montagne du 9 janvier 1985 a bénéficié d'un allégement par la loi UH afin de proposer « des règles adaptées aux réalités locales contrastées ». En effet, les zones de montagne (cas fréquents à proximité de Pau) peuvent subir une pression importante, pendant que d'autres secteurs cherchent à valoriser leur territoire en luttant contre la désertification. Vis-à-vis de ces objectifs, la loi permet désormais aux élus d'organiser un développement « de qualité » sans que les règles de continuité s'appliquent, à condition qu'une étude démontre que le projet soit compatible avec les grands objectifs de protection de l'agriculture, des paysages, des milieux naturels et risques naturels.

☞ *LA PVR, « LA PARTICIPATION POUR VOIRIE ET RESEAUX »*

La loi **UH substitue la PVNR de la loi SRU par la PVR** car l'ancien système était considéré trop restrictif dans le financement des réseaux publics destinés à desservir plusieurs terrains. Que la commune soit dotée ou non de document d'urbanisme (PLU et Carte communale), la PVR peut être instituée. Les procédures sont conservées (une délibération pour son institution sur le territoire et une délibération propre à chaque voie) et l'esprit de la loi garde la volonté de faire participer les propriétaires de terrains nouvellement desservis. L'unique différence entre la PVR et la PVNR réside dans le fait qu'il n'y a plus l'obligation de créer une nouvelle voie pour faire participer les propriétaires. La commune ne peut pas percevoir une participation des propriétaires de terrains déjà construits, de propriétaires qui ne désirent pas construire ou de terrains destinés à recevoir des logements sociaux ou ceux qui sont qualifiés d'inconstructibles définitivement (risques, rivières,…).

La Loi UH aura était le résultat d'un compromis entre deux visions de l'aménagement. Elle a réévalué certains principes dictés par la loi SRU même si la plupart des principes de cette dernière sont conservés. La loi UH a permis une adaptabilité vis-à-vis des territoires (en particulier ruraux) mais elle a aussi donné la possibilité à quelques dérives en atténuant la volonté de consommer moins d'espaces.

1.2. LES PROCEDURES D'AMENAGEMENT ET DE PLANIFICATION

Les procédures d'aménagement et de planification sont aussi des connaissances qu'il m'a fallu revoir et compléter. Connaître les procédures est très important pour suivre méthodiquement une élaboration et savoir à quel stade le document se trouve. C'est aussi capital pour conseiller et assister les élus dans leur démarche d'élaboration de document d'urbanisme.
La procédure de SCOT n'a pas été abordée personnellement durant le stage mais certaines communes sur lesquelles on a travaillé étaient concernées par un périmètre de ce type (Agglomération de Dax en cours).

1.2.1. LE PLU : PLAN LOCAL D'URBANISME

Le PLU est le document de référence en matière de planification urbaine. Instauré par la loi SRU pour remplacer le POS, il s'agit d'un document opérationnel d'urbanisme qui traduit un projet de développement d'un territoire.

☞ *LES PIECES CONSTITUTIVES D'UN PLU*

Un dossier de PLU est composé de 6 pièces :

- Le rapport de présentation,
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD),
- Les orientations d'aménagement
- Le document graphique du règlement,
- Le règlement,
- Les annexes

Le **rapport de présentation** est un document très important pour le PLU car même s'il ne possède pas de pouvoir réglementaire, il a pour objet l'explication et la justification des choix d'aménagement retenus ainsi que leur cohérence. Ce document doit comprendre un diagnostic établi au regard des prévisions économiques, démographiques et immobilières et il précise les besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de services. De plus, il présente l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement et la manière dont il prend en compte sa préservation et sa mise en valeur.

Le **PADD** est le document « clé de voûte » du PLU puisque qu'il expose le projet prévu par la commune pour son territoire. Ce projet est divisé en plusieurs axes principaux qui donnent les priorités et les objectifs que les élus désirent atteindre. Il n'a plus de poids règlementaire depuis la loi UH de 2003 mais le zonage et le règlement doivent obligatoirement être « cohérent » avec celui-ci ce qui lui confère une **opposabilité indirecte**. De plus, la vérification de la cohérence du PADD d'un PLU avec celui d'un SCOT instauré sur le territoire est obligatoire.

Les **orientations d'aménagement** constituent la pièce du PLU qui permet d'orienter la vision de développement des élus vis-à-vis des zones urbanisables et des futurs projets. Il s'agit d'un exposé des principes d'aménagement en général illustrés de schémas.

Le **document graphique** est la carte de la commune divisée par un zonage attribuant une vocation à tous les secteurs de la commune. Il y a des zones U, AU, A et N qui peuvent être nuancées en fonction d'un phasage ou de raisons particulières (Nh, 1AU, 2AU ...).

Pour chacune des zones correspond un règlement divisé en 14 articles, en sachant qu'il y a uniquement le 6° et le 7° qui sont obligatoires, le s autres pouvant être non réglementés (ce qui n'est bien entendu pas la majorité d'entre eux).

La dernière pièce constitue les annexes où sont rapportés la liste des servitudes qui s'appliquent sur le territoire, une note sanitaire, des plans et schémas divers (plan de sauvegarde, PEB, infrastructures de transport, canalisations de gaz, …), les périmètres reportés à titre informatif (ZAC, préemption publique, …), les réseaux d'eau potable, d'assainissement.

Les articles d'un règlement d'urbanisme

N°article	sujet réglementé
1	Type d'occupation ou d'utilisation du sol interdit
2	Type d'occupation ou d'utilisation du sol soumises à des conditions particulières
3	Accès et voirie
4	Desserte par les réseaux (eaux, assainissement, électricité)
5	Caractéristiques des terrains
6	Implantations des constructions par rapport aux voies et emprises publiques
7	Implantations des constructions par rapport aux limites séparatives
8	Implantations des constructions les unes par rapport aux autres sur une même priorité
9	Emprise au sol
10	Hauteur maximum des constructions
11	Aspect extérieur
12	Stationnement
13	Espaces libres et plantations, espaces boisés classés
14	Coefficient d'occupation des sols

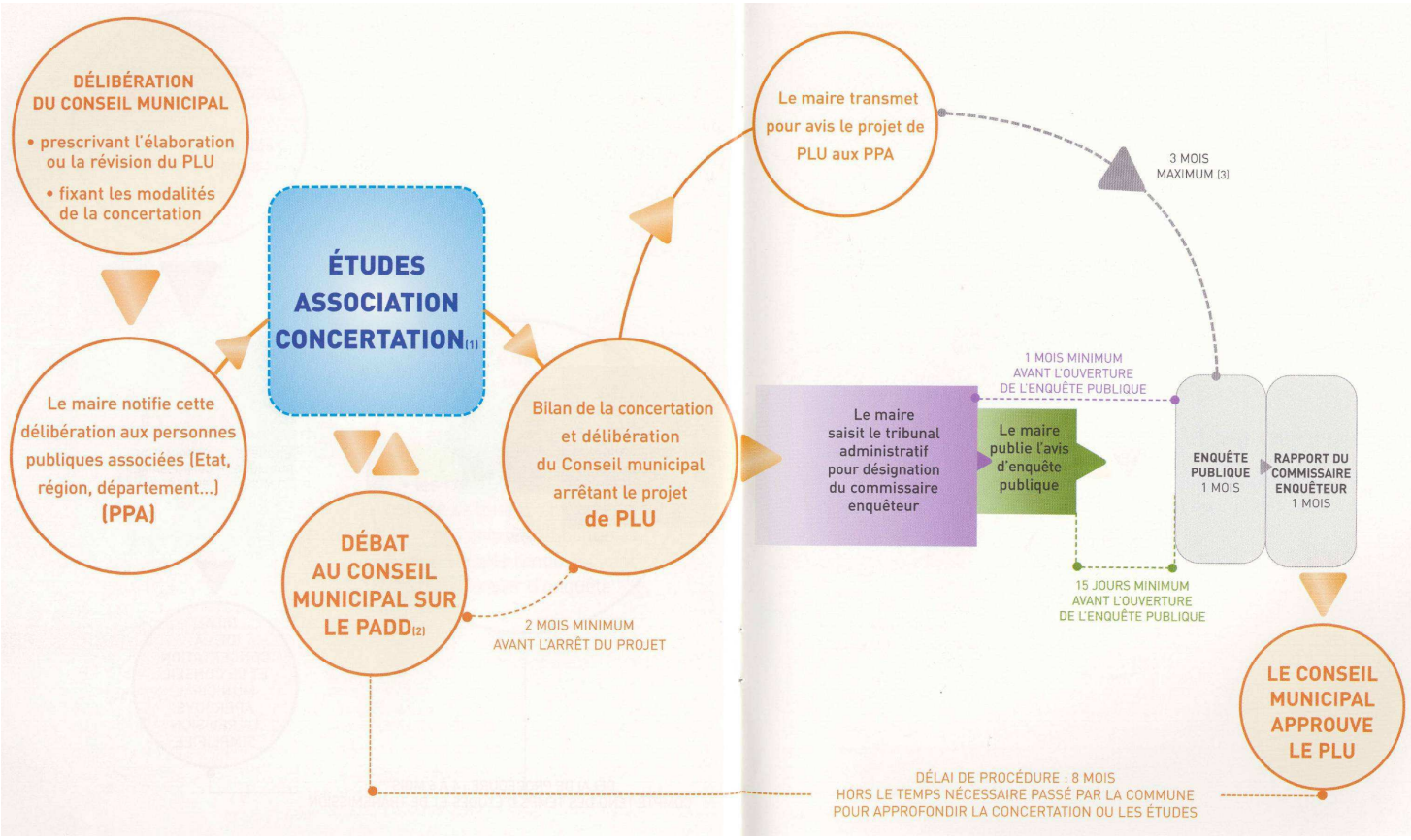
☞ *LA PROCEDURE D'ELABORATION D'UN PLU*

Un plan local d'urbanisme est réalisé à l'initiative de la commune et elle possède la responsabilité de son élaboration. Le conseil municipal prend une délibération qui prescrit l'élaboration d'un PLU et définit les modalités de concertation avec la population. Cette délibération est notifiée aux personnes publiques associées ce qui enclenche la préparation et la communication du porter à connaissance.

Le conseil municipal doit débattre sur le PADD au plus tard deux mois avant l'arrêt du projet de PLU. La municipalité prend une délibération pour arrêter le projet de PLU. Cette délibération dresse également le bilan de la concertation avec la population. Le PLU arrêté est ensuite soumis aux personnes publiques associées qui doivent donner un avis dans les trois mois après transmission (réputé favorable à défaut). Après réception des avis, le projet peut être soumis à enquête publique pour laquelle la municipalité doit en faire la publicité au moins 15 jours avant celle-ci. Les avis de la population sont rassemblés dans un registre qui est transmis au commissaire enquêteur qui formule son avis dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête.

Le plan local d'urbanisme éventuellement modifié est approuvé par délibération du conseil municipal ce qui termine la procédure de son élaboration.

Procédure d'élaboration et de révision d'un PLU



L'essentiel du travail du bureau d'étude se situe dans la phase d'élaboration. Cependant, le dossier de PLU est suivi par ce dernier jusqu'à son approbation en promulguant des conseils aux élus, en les assistant lors des réunions.

1.2.2. LA CARTE COMMUNALE

☞ *LES PIECES CONSTITUTIVES*

Une carte communale comporte un rapport de présentation, un ou des documents graphiques mais pas de règlement car elle est soumise au Règlement National d'Urbanisme.

La carte communale est un document d'urbanisme plus simple que le PLU. Le zonage ne comporte que 3 types de zones : les zones constructibles, les zones d'activités (incompatible avec la proximité de l'habitat), les zones inconstructibles exceptées pour les bâtiments et installations nécessaires à l'exploitation agricole, les extensions des constructions existantes et les bâtiments de services publics et d'intérêt collectif.

☞ *PROCEDURE D'ELABORATION D'UNE CARTE COMMUNALE*

C'est également le maire qui conduit la procédure d'élaboration de la carte communale de sa commune. Le conseil municipal prend une délibération qui donne un avis favorable à son élaboration.
L'élaboration de la carte communale s'effectue en groupe de travail. Le maire demande au tribunal administratif la désignation d'un commissaire enquêteur. Le maire prend un arrêté pour lancer l'enquête publique et réalise la publicité 15 jours avant le début de l'enquête publique. A l'issue de la procédure d'enquête publique, la carte communale est approuvée par délibération du conseil municipal. La mairie transmet la délibération et le dossier complet au préfet qui a deux mois pour l'approuver. Suite à ce délai, l'approbation est implicite. Le préfet prend alors un arrêté qui approuve la carte communale et le document devient exécutoire une fois l'affichage des arrêtés d'approbation réalisé (arrêté préfectoral et délibération).

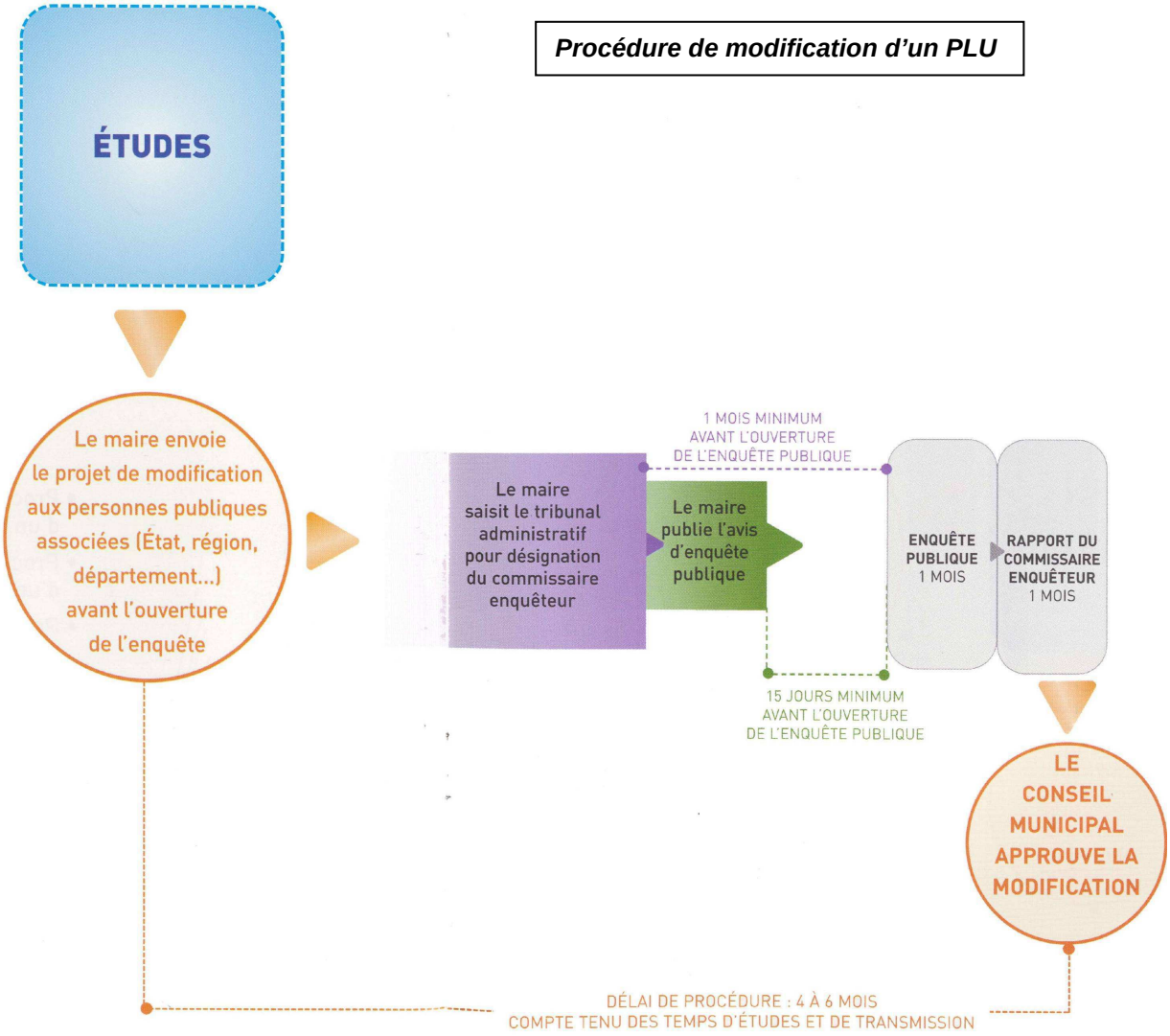
1.2.3. LES PROCEDURES DE REVISIONS ET DE MODIFICATIONS DES PLU

Il existe trois types de procédures pour faire évoluer le contenu d'un document parce qu'il est devenu obsolète ou que la municipalité souhaite intégrer un nouveau projet de développement : La révision, la révision simplifiée et la modification. La modification est la règle générale pour inciter dès l'origine une réflexion prospective du territoire en ne laissant pas la liberté de changer trop souvent la nature du projet. Il s'agit là de conserver la crédibilité d'un document important pour l'aménagement du territoire communale.

☞ *LA MODIFICATION*

La modification est une procédure changeant une partie du PLU mais ne modifiant pas le projet communal décrit dans le PADD. L'article L.123-13 note aussi qu'une modification ne doit pas réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière et ne doit pas induire des risques de nuisances.

La commune élabore le dossier de modification de PLU et envoie ensuite ce dernier au préfet et aux personnes publiques associées. Les avis sont pris en compte et le maire prend un arrêté ouvrant l'enquête publique (1mois minimum). La loi ne donne pas de délai entre l'envoi du dossier et le début de l'enquête publique. Le commissaire enquêteur rend ensuite son rapport sous 1 mois après clôture de l'enquête et des rectifications éventuelles sont apportées au dossier. Le conseil municipal approuve la modification par une délibération et le PLU modifié devient exécutoire dès transmission au Préfet et la dernière parution publicité.

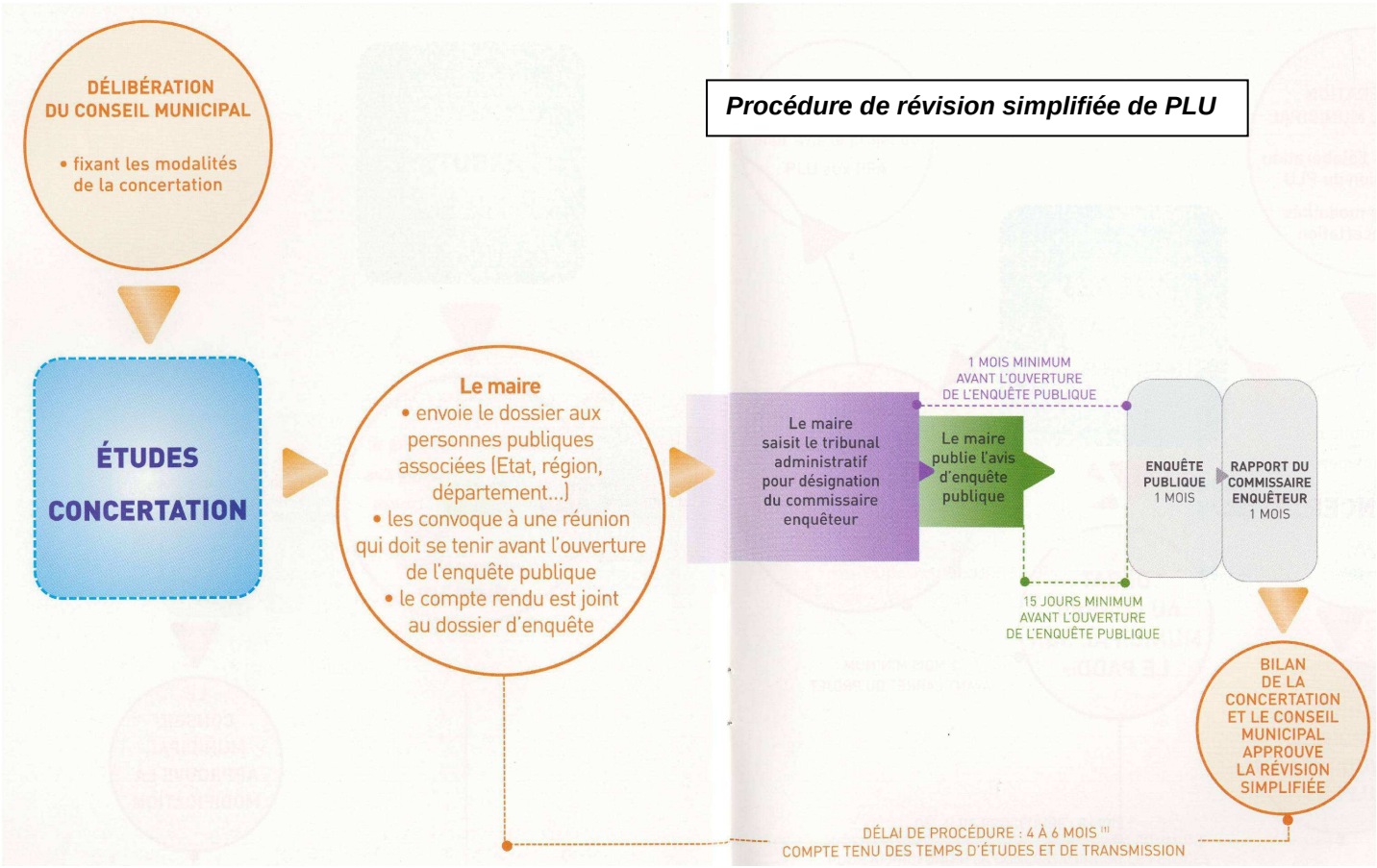


☞ *LA PROCEDURE DE REVISION D'UN DOCUMENT D'URBANISME*

Contrairement à la modification, une révision peut changer l'économie du projet de PADD. Elle est une mise à jour et il y a une refonte du projet communal, c'est-à-dire du PADD. La procédure revient à « refaire une élaboration de PLU ». Le PLU mis en révision constitue une base très importante d'information et de réflexion. Il s'agit de faire un bilan des actions réalisées et de modifier plus ou moins l'orientation et la nature du projet de la commune.

☞ *LA REVISION SIMPLIFIEE*

La révision simplifiée est instaurée par la loi UH de 2003 pour remplacer la révision d'urgence. C'est une procédure accélérée de révision de document d'urbanisme pour permettre la réalisation de projet.
Il existe plusieurs conditions avant qu'une procédure de révision simplifiée se mette en place. Elle a pour objet une opération à caractère public ou privé présentant un intérêt général pour la collectivité, une rectification d'une erreur matérielle, ou un projet d'extension de zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie général du PADD et ne comporte pas des impacts nuisibles en particulier pour l'environnement.



C'est à l'initiative de la municipalité qui par une délibération enclenche une procédure de révision simplifiée. Un dossier comprenant une note justificative démontrant l'intérêt général de l'opération et les pièces modifiées du document actuel. Un examen conjoint est ensuite réalisé avec les personnes publiques associées. Le projet est ensuite soumis à enquête publique par un arrêté pris par le maire en sachant que le dossier de révision simplifiée présenté en concertation est complété d'un compte rendu de l'examen conjoint. Une délibération du conseil municipal approuve la révision simplifiée du PLU. Le PLU approuvé est exécutoire 1 mois après le premier jour de l'affichage de la délibération en mairie et de la parution de la mention dans un journal.

1.2.4. L'ENVIRONNEMENT EN URBANISME : L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La loi SRU a voulu accorder une large part à la prise en compte de l'environnement. Ainsi, les documents d'urbanisme doivent comporter un volet environnemental équivalent au contenu d'une étude d'impact. Dans certains cas, en fonction du contexte du territoire ou de la procédure, l'étude environnementale doit être affinée sous la forme d'une évaluation environnementale.

☞ *LE ROLE ET SON CONTEXTE JURIDIQUE*

La directive européenne n°2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004. Deux décrets de mai 2005 ont complété les dispositions applicables pour les plans et programmes d'une part, et pour les documents d'urbanisme d'autre part.
D'une manière générale, l'évaluation environnementale a plusieurs finalités :

- **S'appuyer sur une connaissance approfondie et formalisée des territoires par une analyse de l'état initial de l'environnement et de son évolution ;**
- **S'assurer de la pertinence des choix effectués en mesurant les impacts et en vérifiant régulièrement la cohérence ;**
- **Informer les citoyens sur les enjeux et les résultats des politiques mise en œuvre**.

C'est donc un vaste champ d'innovation qui s'ouvre afin de garantir le développement durable des territoires.

☞ *LES DIFFERENTES SITUATIONS FAISANT APPEL A UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

D'après l'article R. 121-14 du Code de l'Urbanisme, font l'objet d'une évaluation environnementale les dossiers d'envergure suivants :

- Les directives territoriales d'aménagement,
- Le schéma directeur de la région d'île de France,
- Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre mer,
- Le PADD de Corse,
- Les SCOT.

Ajouté à ces documents, il y a également les Plans Locaux d'Urbanisme qui peuvent faire l'objet d'évaluations environnementales mais sous différentes conditions, uniquement lorsque les territoires ne sont pas couverts par un SCOT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale:

- Les PLU relatif à un territoire de superficie supérieure ou égale à 5000 ha avec une population supérieure ou égale à 10000 Hab,
- Les PLU prévoyant, en zone agricole ou naturelle, la création d'une zone U ou AU supérieure à 200 ha,
- Les PLU des communes en zone de montagne qui prévoit la création d'unité touristique nouvelle (UTN),
- Les PLU des communes littorales prévoyant, en zone agricole ou naturelle, la création d'une zone U ou AU supérieure à 50 ha

Enfin, les PLU qui prévoient des projets d'aménagement destinés à impacter directement une zone Natura 2000 doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale (cas le plus fréquemment rencontré durant le stage). En revanche, les cartes communales ne font pas l'objet d'évaluation environnementale ce qui n'est pas logique par rapport à la politique actuelle en aménagement du territoire.

☞ *LA RETRANSCRIPTION D'UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

Lorsque qu'un PLU est soumis à évaluation environnementale, le rapport de présentation voit évoluer son organisation. Tout d'abord, le diagnostic doit décrire l'articulation du PLU par rapport aux autres documents, plans ou programmes cités à l'article L122.4 du Code de l'environnement relatif à l'agriculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, le tourisme, l'aménagement du territoire, etc… L'état initial de l'environnement doit aussi présenter les perspectives d'évolution en exposant notamment les zones susceptibles d'être touchées par la mise en place du plan. Une analyse est ensuite faite pour étudier les conséquences du PLU sur les zones d'intérêt pour l'environnement. Une explication des choix retenus pour établir le PADD est réalisée suivi d'une présentation des mesures envisagées pour réduire, éviter ou compenser les conséquences du projet. Un résumé non technique doit être inséré de manière à synthétiser les éléments importants du rapport de présentation et décrire la méthode employée pour réaliser l'évaluation environnementale.

Rapport de présentation	
Sans évaluation environnementale	**Avec évaluation environnementale**
Diagnostic	***Résumé non technique***
	Diagnostic
Analyse de l'état initial de l'environnement	Analyse de l'état initial de l'environnement
Justification des choix établis dans le PADD	Analyse des incidences notables de la mise en œuvre du plan
Evaluation des incidences sur l'environnement	Justification des choix retenus
	Les mesures pour éviter, diminuer ou compenser les conséquences dommageables du plan

Un métier de conseil et d'assistance à l'élaboration de document d'urbanisme requiert une connaissance la plus complète possible du Code de l'urbanisme. De plus, dans la mesure où l'environnement prend une place de plus en plus importante dans les débats en aménagement du territoire, le Code de l'environnement est aussi un élément qu'il faut en partie maîtriser. Ces connaissances doivent porter à la fois sur les principes de base mais aussi sur des mises à jour constantes (parution aux journaux officiels par exemple) ce qui induit **un suivi perpétuel et inévitable des professionnels sur les règles d'urbanisme**.

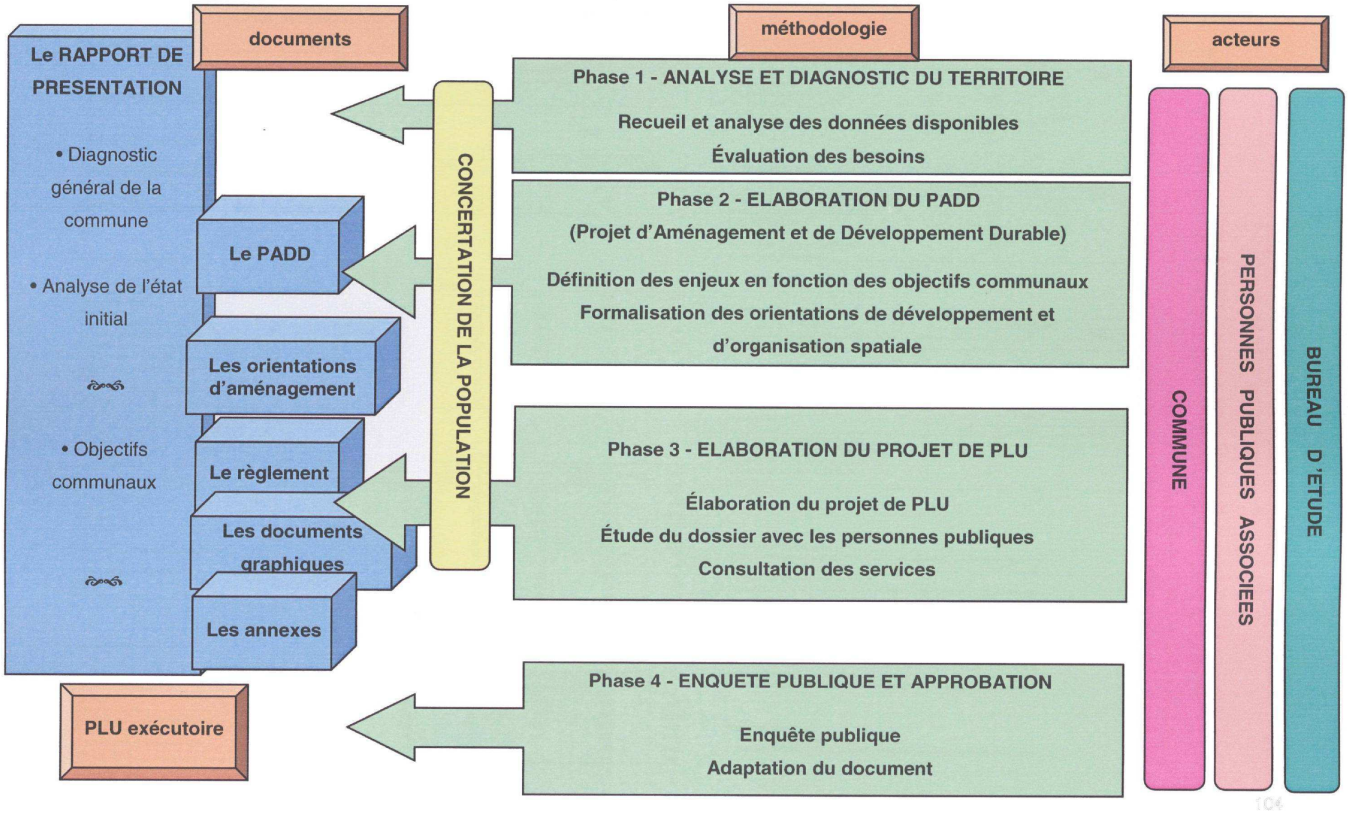
1.3. LE DEROULEMENT D'UNE MISSION D'ELABORATION OU REVISION D'UN DOCUMENT D'URBANISME

La démarche d'élaboration du PLU repose sur la mise en œuvre de différentes actions :

- étude bibliographique,
- reconnaissances de terrain, analyse, rédaction, cartographie,
- réunions de travail avec les élus et les acteurs principaux, et validation des choix,
- concertation du public.

Les phases successives sont balisées par diverses réunions qui permettront l'analyse, puis la validation des choix.

Etapes d'élaboration d'un PLU



1.3.1. ANALYSE ET DIAGNOSTIC

Le premier travail à réaliser est de rassembler le maximum de données et d'informations pouvant être utile pour l'analyse de l'état initial de l'environnement et du diagnostic. On cherche à grouper toutes les contraintes et informations d'un territoire sur des cartes ou des tableaux de synthèse. L'objectif est d'obtenir une vision transversale, complète et objective de la commune.

On élabore ensuite un état initial de l'environnement qui présente les traits physiques du territoire (relief, hydrographie, paysage, …), les mesures de protections (ZNIEFF, Natura 2000, …), les nuisances et pollutions, l'emprise humaine (déplacements, réseaux, ressources…). On continue par réaliser le diagnostic avec des prévisions de développement démographiques, immobilières, économiques. Les besoins de la commune sont déterminés et on commence à répertorier les premiers enjeux qui pourront inspirer les axes du Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

Le diagnostic doit être prospectif et stratégique et portera sur toutes les composantes du territoire.

1.3.2. ELABORATION DU PADD

Le PADD est l'expression d'une politique locale. Il doit faire l'objet d'un débat obligatoire au sein du conseil municipal minimum 2 mois avant l'arrêt du PLU. Les élus doivent échanger des points de vue, des visions de développement de leur territoire. Le rôle du bureau d'étude est ici d'assister la commune dans sa démarche en y apportant sa compétence d'analyse et son expérience mais son rôle n'est pas de se substituer aux élus. Il doit conseiller et prévenir la commune des conséquences des choix engagés. Il apporte ainsi les « outils » de réflexion et la méthodologie pour que la commune réalise un document cohérent entre les réalités d'un territoire et les volontés de ses élus. En déterminant le PADD, la commune choisit un projet de territoire que le PLU entier devra suivre, expliquer et appliquer dans son zonage.

1.3.3. MONTAGE DU PLU

Il s'agit de l'étape de formalisation du PLU avec la traduction réglementaire des orientations du PADD puis le montage de ces différentes pièces. Les outils de mise en œuvre des actions et des opérations d'aménagement sont réalisés.
On verra ainsi l'explication des projets d'ensemble avec leurs composantes et leur principe d'organisation (Orientations d'aménagement). La justification des choix pris par la commune sera retranscris dans le rapport de présentation et le PADD sera traduit sous forme réglementaire avec l'élaboration du zonage et du règlement associé. Il s'agit d'une partie importante sur le plan réglementaire puisque son contenu doit être conforme sur la forme, c'est-à-dire au niveau de la nature des documents légaux qu'il doit contenir, mais doit être aussi cohérent dans le projet et l'ensemble des idées qu'il véhicule.

L'approche interactive entre le bureau d'études, la municipalité et les différents partenaires, permet d'impliquer totalement les élus dans l'élaboration de leur document d'urbanisme dans une démarche concertée, tout au long de l'élaboration du document lors de réunions ou de rencontres sur le terrain.

1.3.4. ENQUETE PUBLIQUE ET APPROBATION

Après l'arrêt du PLU, celui-ci sera transmis aux personnes publiques associées pour avis pendant trois mois et ces avis seront joints au dossier d'enquête publique. Le bureau d'étude analyse les avis et demandes de modification, propose des solutions pour prendre en compte les observations formulées au cours de l'enquête publique.

Ensuite, le PLU sera éventuellement modifié pour tenir compte des avis recevables.

1.4. QUELQUES PRINCIPES DE FOND

1.4.1. LA METHODE D'ANALYSE

Autres que la législation, les documents d'urbanisme demandent d'avoir une connaissance relativement transversale de ce qui compose l'aménagement du territoire. Les sujets qui doivent être analysés se rattachent à l'économie, la démographie, l'étude physique du site, le patrimoine, l'environnement naturel et humain d'une commune ou d'un territoire donné. Il est nécessaire de posséder certaines compétences et une bonne capacité de synthèse pour réfléchir de manière pertinente en aménagement du territoire.

☞ *LA LECTURE DU TERRITOIRE*

Il est possible de recueillir des informations grâce à des réunions, des outils à disposition ou des analyses préalables. Cependant, une bonne lecture du territoire réalisée par visite de terrains est indispensable pour obtenir une perception sensible et transversale de la commune.
Lors de cette étape, on s'attachera à observer de la manière la plus fine possible les éléments constitutifs des espaces qui composent un territoire. Le bâti, le bourg, les espaces agricoles, le réseau hydrographique ou encore les espaces naturels sont aussi analysés en terme d'ambiance et d'unité. Cette observation définit des ouvertures de paysage, des accroches de vues, des espaces distincts et structurant du territoire. C'est un moyen indispensable et pertinent d'étudier une commune et cela permet de montrer au commanditaire que l'on s'est approprié son territoire avant d'y soumettre des conseils et suggestions pour son développement.

☞ *L'ETUDE DU PAYSAGE*

Dans l'élaboration de documents d'urbanisme, l'analyse fine du paysage est nécessaire afin de pouvoir en prévoir l'évolution et les impacts reçus. Il existe des références en matière de nomenclature pour identifier et uniformiser l'analyse du paysage. On peut citer CORIN land cover par exemple. Néanmoins, une analyse exacte et adaptée se fonde sur les singularités du territoire et une certaine subjectivité rend l'étude unique et adaptée au site.
Le paysage est aussi un sujet que l'on rappelle assez régulièrement dans l'ensemble des pièces d'un PLU et il est parfois l'un des axes principaux du PADD.

Au final, le paysage est une approche naturellement employée lorsque l'on cherche à lire les traits d'un territoire puisqu'il est l'interprétation d'un ensemble de ses caractéristiques.

☞ *LA TEMPORALITE DES OBSERVATIONS*

On doit considérer un territoire sous différentes variables. L'observation d'un espace doit aussi se faire dans son évolution temporelle afin d'anticiper les variations qu'il va subir et obtenir une vision prospective de celui-ci. Les acteurs du territoire ne peuvent plus se contenter d'un simple constat. On se dirige vers une volonté d'élaborer en plus d'un projet de territoire, une réelle stratégie. Pour cela, il est indispensable de savoir se projeter en analysant un ensemble de données et anticiper les besoins futurs de la commune.

1.4.2. LA METHODE DE TRAVAIL

L'organisation du travail est capitale durant l'élaboration d'un document d'urbanisme, dans les phases d'élaboration du dossier et de la procédure mais aussi dans le cheminement de la réflexion.

☞ *UNE RIGUEUR NECESSAIRE POUR UN TRAVAIL COMPLET ET COMMUNICATIF*

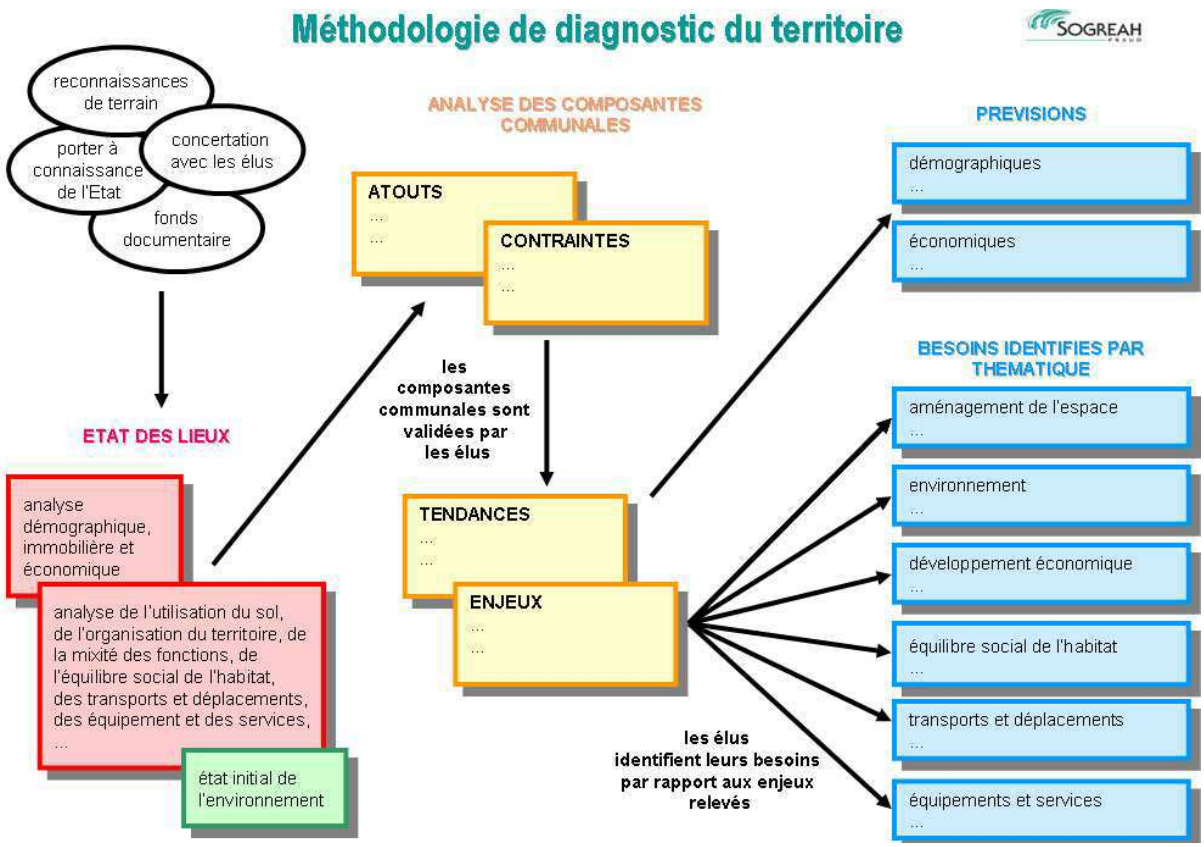
Une affaire représente la réunion de travaux réalisés par des personnes différentes. Chacun a sa manière de travailler, de réfléchir, de s'informer. Un dossier est rarement traité par une personne unique d'une part pour avoir un regard critique sur le travail accompli mais aussi parce que la conjoncture et le fonctionnement d'un bureau d'étude amène à travailler sur des études différentes et en même temps. C'est pour cette raison qu'une étude doit respecter une certaine uniformité dans la forme. Les informations récoltées doivent être classées le mieux possible et de manière semblable pour chaque étude. Une méthode de travail connue et appliquée par tous permet une communication plus efficace des informations concernant une affaire.
Une rigueur dans le travail est donc utile pendant l'analyse mais elle l'est aussi et surtout durant la constitution de dossier officiel et réglementaire. La rédaction, la mise en page, la forme générale du document et des dossiers exigent une grande rigueur puisqu'ils auront ensuite un poids réglementaire et politique sur un territoire. Le commanditaire demande un document officiel, légal, presque parfait y compris sur la forme. Négliger la forme, c'est dévaloriser le travail en amont qui a été réalisé car une apparence peu soignée diminue l'intérêt que l'on porte à un document.

☞ *UNE REFLEXION CONSTRUITE PAR ETAPE*

Bien entendu, une analyse d'un territoire demande également de la rigueur. La réflexion doit être construite et se réaliser par étape dès le début. Le cheminement progressif de l'analyse est un moyen de ne pas soustraire des éléments qui auraient nourrit un projet. Même si la prévision des objectifs communaux est instinctive, il est dangereux de se diriger trop rapidement vers une vision prospective

car élus et ingénieurs ont besoin d'échanges puis d'un phasage pour concevoir et intégrer un projet cohérent pour un territoire.

Il y a une première phase de récolte d'informations et de données utiles pour connaître l'organisation spatiale et humaine d'un territoire. Elle est suivie d'une étape d'observation, d'interprétation et d'analyse avec l'identification des contraintes, des atouts et des faiblesses. Cette dernière est utile pour ensuite réaliser une synthèse des caractéristiques du site et de faire des prévisions de développement. Le projet de la commune qui sera déterminé avec l'appui des données synthétisées en amont aura une crédibilité plus importante car l'ensemble des facteurs auront été pris en compte.



2. LES EXEMPLES D'APPLICATIONS CONCRETES POUR CHAQUE PHASE D'ELABORATION

2.1. LA SYNTHESE DES DONNEES ET LA PHASE D'APPROPRIATION

Il s'agit de la première grande étape de l'élaboration d'un document d'urbanisme. La finalité est d'obtenir une vision claire et juste de la commune pour débuter en cohérence la construction du document.

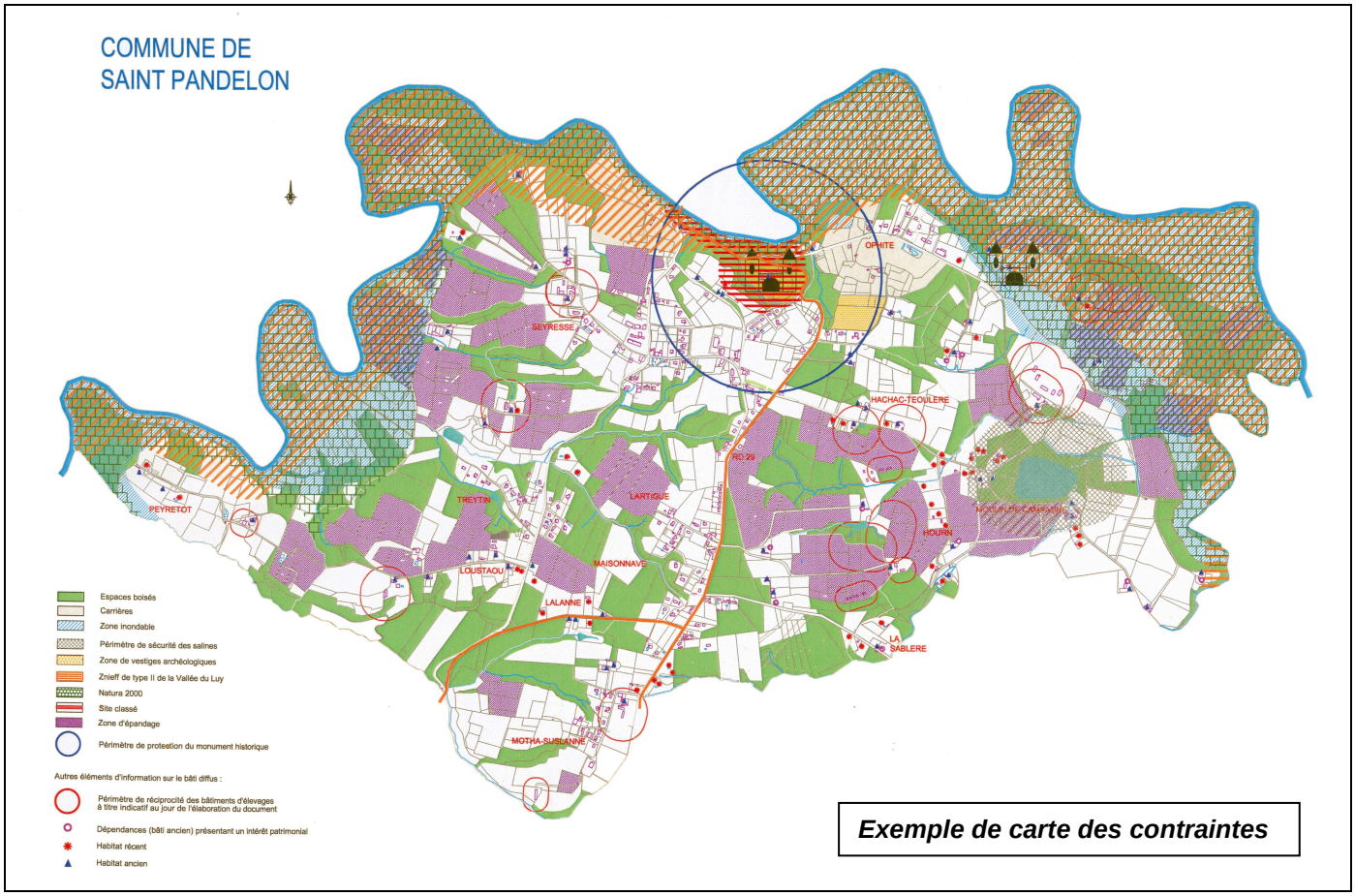
Le premier travail réalisé est la récolte d'information et leur synthèse pour obtenir une analyse de l'état initial de l'environnement. La démarche est sensiblement la même qu'il s'agisse d'un PLU ou d'une carte communale. Cette étape de rassemblement de données et d'interprétation m'a montré la manière de procéder pour comprendre et lire la composition de l'espace, son évolution et ses contraintes.
Lors de mon stage, j'ai été amené à réaliser des analyses très diverses pour certains dossiers parfois dans des domaines précis, parfois sur des sujets plus transversaux. La majorité des territoires étudiés sont dans des secteurs ruraux avec les problématiques spécifiques qui y sont associés. Mon travail a consisté à étudier le secteur agricole, l'évolution du bâti et du mitage, les corridors biologiques et l'organisation spatiale des espaces naturels par exemple.

☞ LA CARTE DES CONTRAINTES

Avant toute investigation, le rassemblement des contraintes et des données diverses récoltées sur des cartes est indispensable pour notre compréhension et la détermination des différentes approches qu'il sera nécessaire de prendre par la suite. De plus, c'est un moyen d'illustrer le discours pour mieux faire prendre conscience aux élus des éléments constitutifs de leur territoire, même quand il s'agit de contraintes handicapantes.

Le rôle de ce type de carte est donc de :

- **Améliorer la compréhension du territoire et connaître les facteurs limitants de son développement,**
- **Faciliter la compréhension des élus en leur montrant des éléments auparavant inconnus à leurs yeux,**
- **Constituer un outil déterminant pour l'élaboration du zonage**



Exemple de carte des contraintes

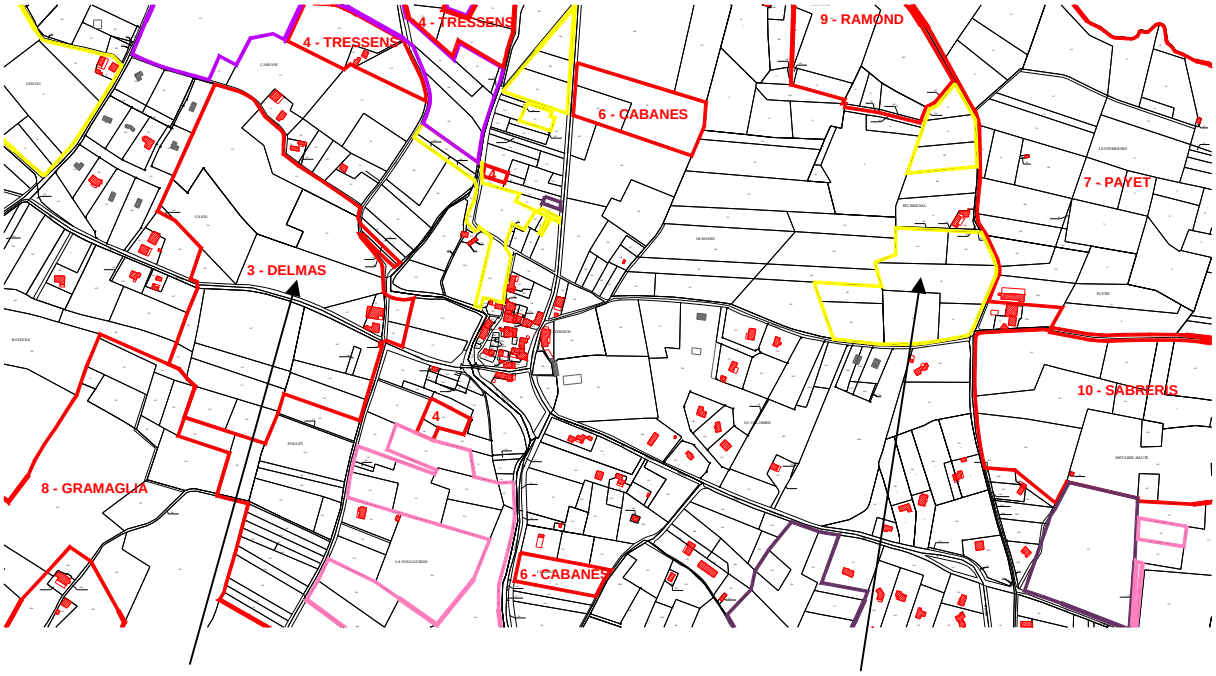
☞ **LES CARTES THEMATIQUES**

Autres que les contraintes, une spatialisation de certains enjeux peut être faite. En milieu rural, la prise en compte de l'agriculture est inévitable et j'ai pu réaliser des cartes du foncier pour analyser les zones à vocation agricole. Pour la réalisation de la carte suivante, nous avions besoin des données des propriétaires terriens de la commune pour connaître à la parcelle près les terres agricoles exploitées. Le zonage n'étant pas la seule variable à prendre en compte, il nous a fallu obtenir l'emplacement des sièges d'exploitation, les bâtiments d'élevage soumis à déclaration ou à autorisation, les surfaces d'épandage (n'apparaissant pas sur cette carte). Dans un autre exemple dans les Landes, il fallait également prendre en compte les parcours de volailles qui, comme les bâtiments d'élevage, induisent des périmètres de réciprocité.

La carte (p30) synthétisant l'ensemble des informations sur l'agriculture communale nous a ici permis entre autres de :

- **Identifier les zones à enjeux agricoles dominants,**
- **Participer à la compréhension de la composition de l'espace globale de la commune,**
- **Considérer le facteur agricole dans le zonage**,

Carte agricole de la commune de Cayriech



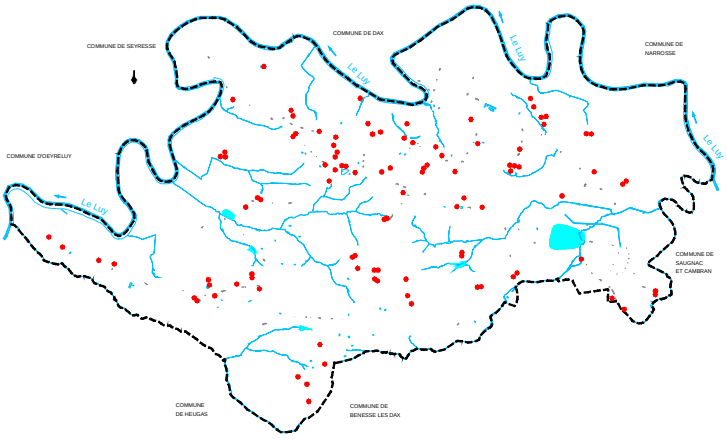
Propriétaire habitant sur la commune

Propriétaire n'habitant pas sur la commune

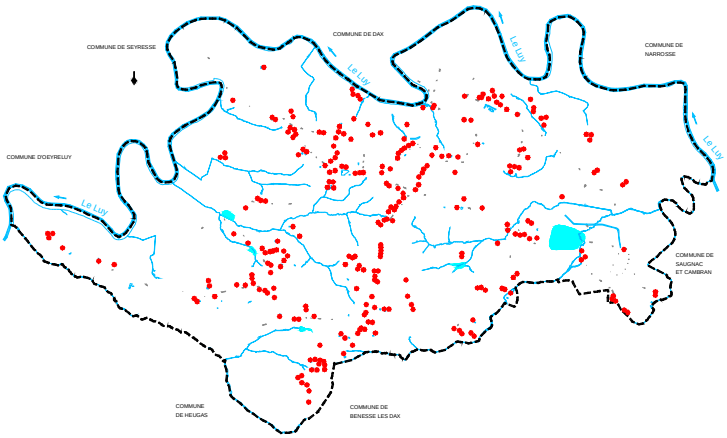
☞ ANALYSE DE L'EVOLUTION DU TERRITOIRE

Dans un contexte où l'on désire maîtriser l'urbanisation, il est aussi très utile de connaître l'évolution de la construction sur un territoire. Ainsi, on peut comparer l'organisation spatiale anciennes avec des phénomènes plus actuels de pression foncière, de consommation excessive d'espace, de mitage, d'enclavement par un réseau viaire inefficace. On se base sur des données cadastrales anciennes (napoléonien), des cartes IGN, le cadastre en cours et les relevés de terrain. C'est également un support intéressant pour **montrer au commanditaire l'évolution passée de sa commune** et du devenir qu'il faudra envisager par la suite.

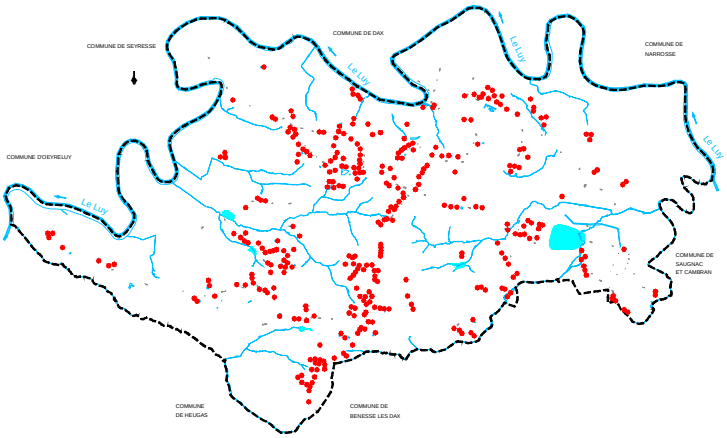
EVOLUTION DE L'IMPLANTATION DU BATI



1825



1984



2005

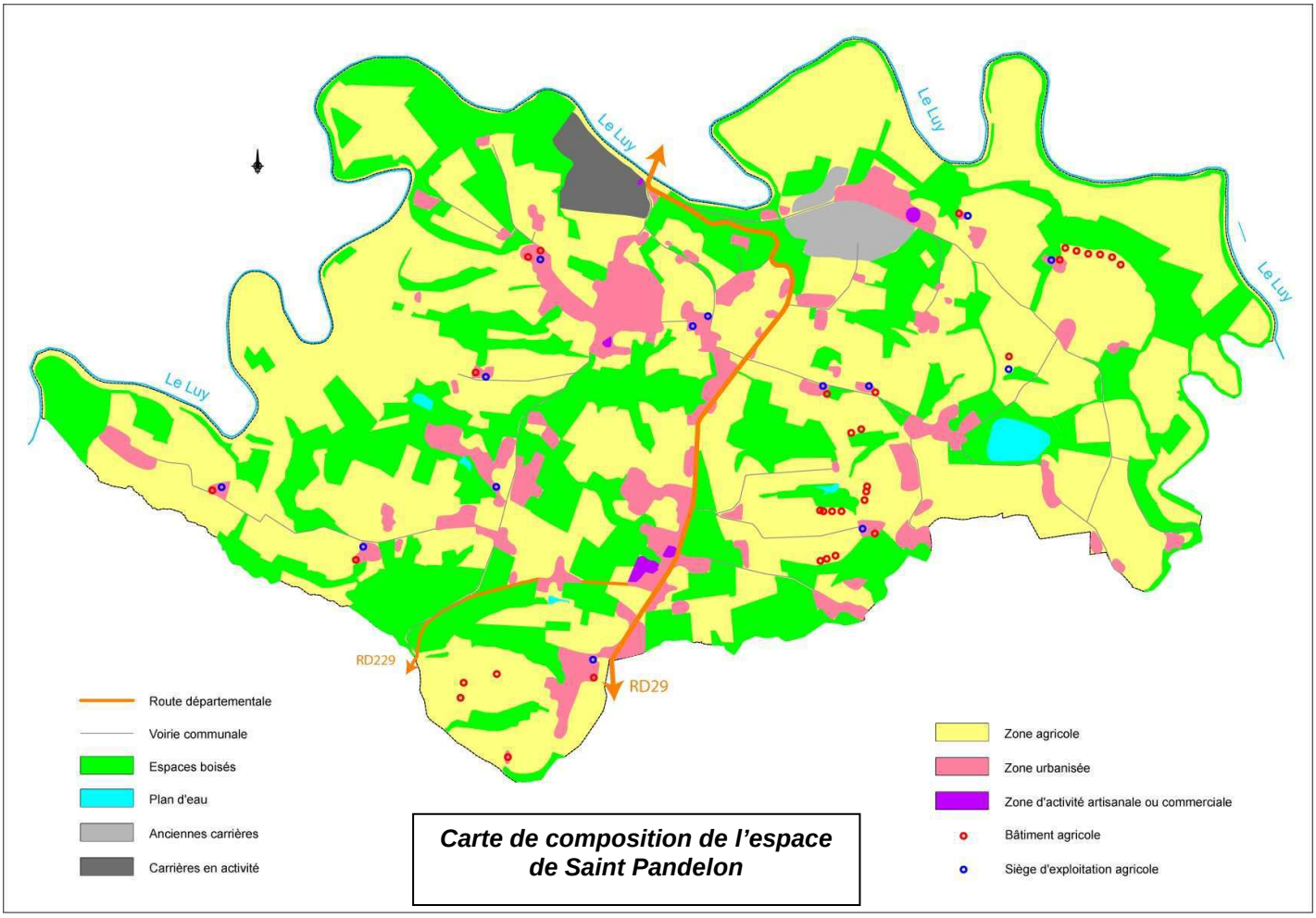
☞ LA COMPOSITION DE L'ESPACE

Au final, une carte de composition de l'espace se réalise avec l'ensemble des réflexions et des données récoltées en amont. On prend en compte le facteur agricole, les zones bâties, les espaces naturels, les zones d'activités, les éléments remarquables.

Ce type de carte est utiles a plusieurs niveaux :

- **Connaître les grands secteurs de la commune avec leur vocation,**
- **Identifier les territoires à enjeux et les zones de conflits,**
- **Localiser les éléments remarquables à protéger**
- **Montrer les tendances du territoire (atouts, menaces)**
- **Entrevoir une stratégie qui peut être spatialisée dans certains cas**.

Le fait de rassembler un ensemble de données sur un même support est approprié pour le croisement des informations mais c'est aussi un moyen de hiérarchiser les contraintes, les atouts, les faiblesses d'un territoire.



Carte de composition de l'espace de Saint Pandelon

2.2. LES PREMIERS ELEMENTS DU RAPPORT DE PRESENTATION

Une des premières missions que j'ai du remplir a été l'élaboration d'analyses de l'état initial de l'environnement et les prévisions de développement de plusieurs communes, deux parties constituant le rapport de présentation.

En plus d'un travail plus cartographique de spatialisation de données, la réalisation d'un premier constat du territoire grâce à des variables diverses est aussi utile pour s'approprier les caractéristiques intrinsèques de la commune. Il s'agit de rédiger le bilan de l'état actuel de la commune dans :

- ces composantes physiques : relief, géologie, réseau hydrographique…,
- la description des espaces communaux en y exposant ceux qui présentent une protection particulière : Natura 2000, ZNIEFF …,
- le cadre de vie de la commune : le paysage, les déplacements, le patrimoine ….,
- les ressources naturelles et leur gestion : eau, assainissement, déchets …,
- Les risques naturels, les pollutions et les nuisances : inondations, bruit, installations classées....

Pour réaliser cette mission, on a besoin des données que la commune peut nous communiquer, du porter à connaissance et d'autres informations issus de sources externes par des appels aux services de l'état ou par le biais d'Internet.

Cette rédaction fait partie intégrante du rapport de présentation. De plus, sa mise en forme peut évoluer dans le cas d'une évaluation environnementale. Les services concernés de l'Etat (DIREN en particulier) préfèrent souvent que soit respecter une certaine organisation dans la rédaction.

Globalement, on aborde une analyse de l'état initial de l'environnement de la même manière qu'il s'agisse d'une carte communale ou d'un PLU qui soit soumis ou non à une évaluation environnementale. Simplement, des thèmes sont plus ou moins développés selon la nature du document.

2.3. LE TRAVAIL DE TERRAIN

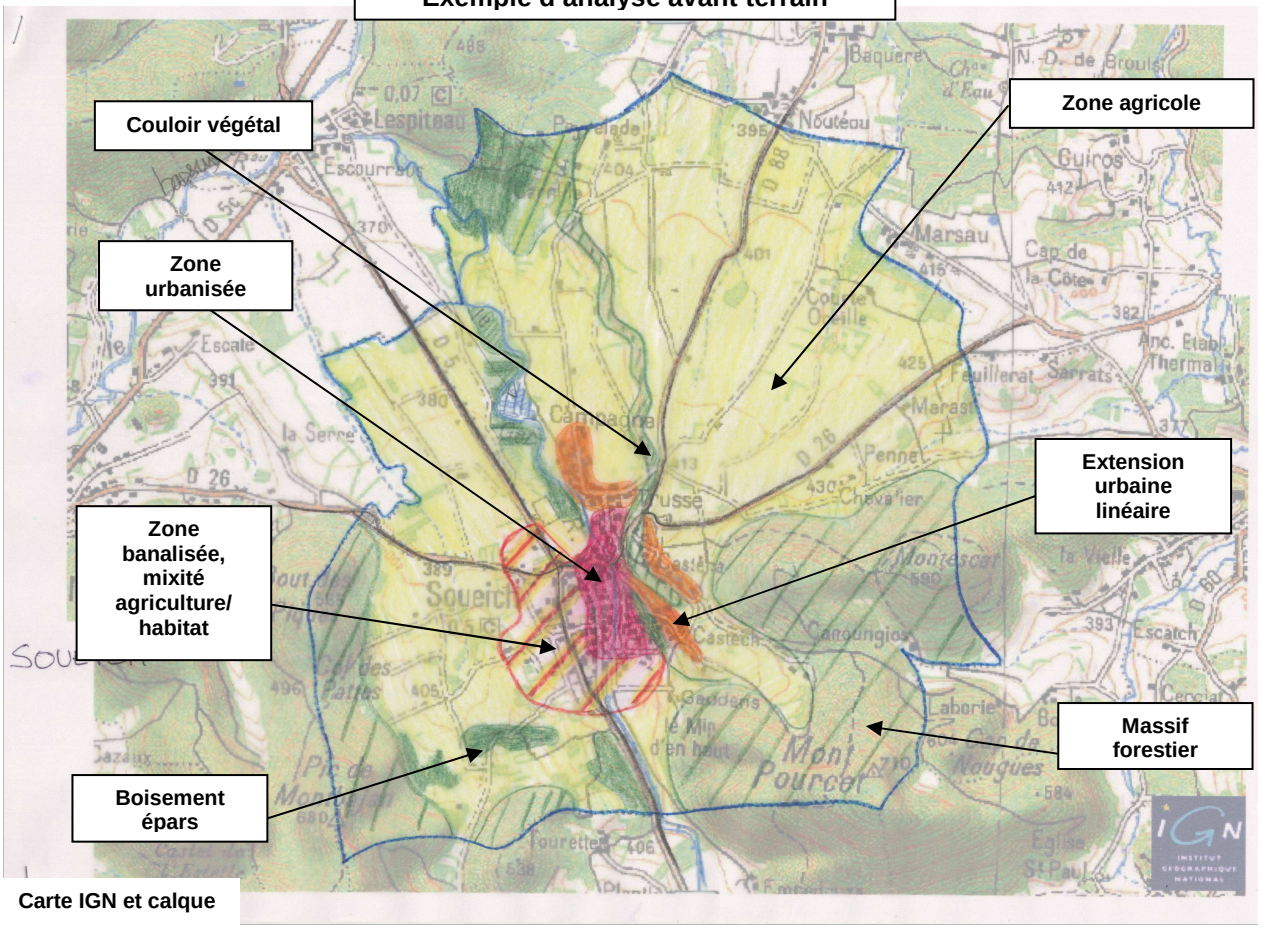
L'aménagement d'un territoire ne peut pas se passer d'une phase d'observation sur le terrain. Les études sur plans et l'analyse de données composant la commune sont importantes pour connaître les caractéristiques d'un territoire mais son appropriation est indissociable d'une phase d'observation in situ.

J'ai donc participé à des travaux de terrains en mettant à profit les connaissances que je possédais en géomorphologie, en paysage, en architecture selon les méthodes d'observation et de lecture du territoire que l'on m'a enseigné. Le premier de ces travaux de terrains a été la visite d'une carrière désaffectée le long d'une zone Natura 2000. Accompagné d'un spécialiste en inventaire faune et flore, l'objectif était de repérer si certains terrains étaient compris dans cette zone Natura 2000, si des espèces d'intérêt s'y étaient installées et si les impacts sur l'environnement seraient importants dans le cas de la réouverture de ce site. Le but final était de savoir si une évaluation environnementale était

à prévoir par rapport au zonage du futur PLU qui permettait une nouvelle exploitation du site.

La plupart des travaux que j'ai réalisés ont été des reconnaissances de territoires communaux dans leur ensemble. Ce type de travail est préparé en amont par l'étude de photos satellites et de cartes IGN. Des repérages et des cartes diverses sont réalisées mais bien souvent, on est surpris des découvertes que l'on peut faire sur le terrain. Par exemple, lors d'une sortie, on s'attendait à voir une carrière et en réalité, il s'agissait d'une retenue collinaire. Les impacts et les enjeux étant complètement différents, c'est le travail de terrain qui permet en partie de se rendre compte de ce genre d'élément.

Exemple d'analyse avant terrain



Carte IGN et calque

Plusieurs intérêts sont ressortis de ces différentes missions réalisées sur le terrain :

- **Mise à jour des cartes, relevé de données complémentaires,**
- **Eléments qui captent le regard, points de vue remarquables, coupures d'espaces et de paysages,**
- **La prise de photos pour l'analyse et les illustrations**
- **Montrer aux élus que l'on s'est approprié le territoire**

2.4. LA CONSTRUCTION D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Notre rôle en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage est de conseiller et de faire profiter aux commanditaires nos compétences et expériences en matière de planification et d'aménagement du territoire. Même si ce que l'on leur apporte peut les influencer, en aucun cas il ne s'agit de décider à la place des élus.

Cependant, l'appropriation du territoire induit l'identification des besoins ce qui nous a amené à entrevoir des orientations futures pour le développement communal.

La construction du projet de territoire, autrement dit, le projet d'aménagement et de développement durable se réalise en fonction des souhaits des élus pour leur territoire. Les élus ont globalement une idée des axes du projet qu'il désire inclure dans leur PLU et c'est bien souvent ce qui a motivé l'instauration d'un tel document d'urbanisme. Mon travail au sein de l'équipe a été de prendre en compte les volontés de la commune pour l'élaboration de leur PADD mais aussi de soumettre aux élus des axes que l'on a déterminés lors de nos analyses et dont ils n'avaient pas forcement conscience. Notre rôle est donc de mettre en forme les volontés communales, de les guider par rapport aux choix qu'ils font et leur faire partager notre analyse et notre point de vue afin de compléter et étoffer les axes du projet définis.

Le PADD au final est élaboré dans les réunions de groupes de travail (auxquels j'ai pu participer) avec une méthode d'animation active et visuelle, qui permet la production, la hiérarchisation des idées et actions nécessaires à sa conception et à son approbation par les élus.

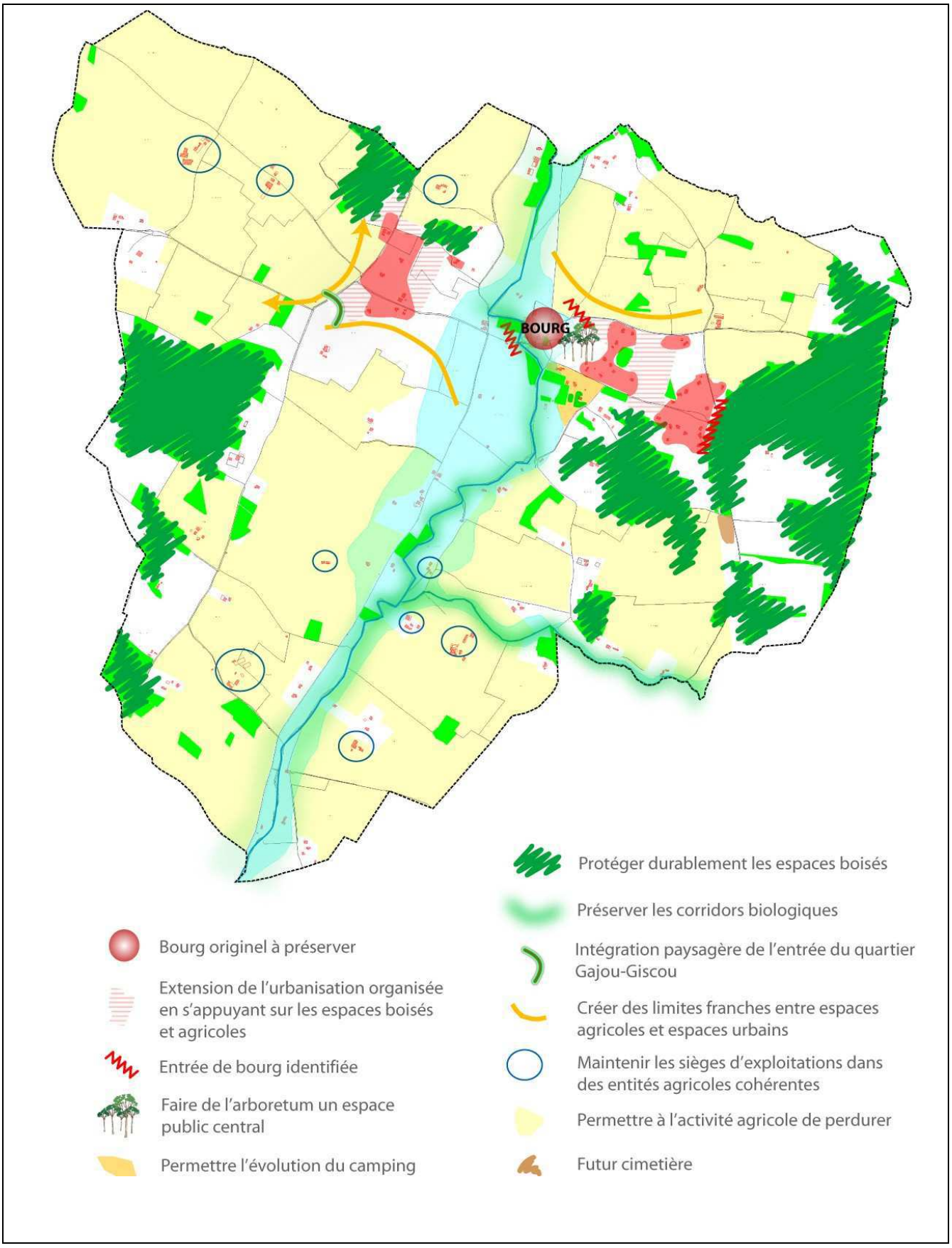
La carte suivante (p36) représente l'organisation globale du projet communal de Cayriech (32), un territoire auquel j'ai participé à l'élaboration du PADD.

Pour ce PLU, les axes du PADD sont :

- Axe 1, un village de caractère « plein de vie »
- Axe 2, un village dans un environnement rural d'exception

Le premier est lié à la préservation de leur centre bourg qui possède un intérêt paysager et historique, le renforcement de la centralité du bourg et l'entretien d'une dynamique touristique. Le but du second est plus général sur le territoire. La municipalité désire sauvegarder son patrimoine végétal important, protéger et gérer sa ressource en eau et préserver la qualité paysagère du site.

Carte du projet de la commune de Cayriech



2.5. LA PARTIE REGLEMENTAIRE

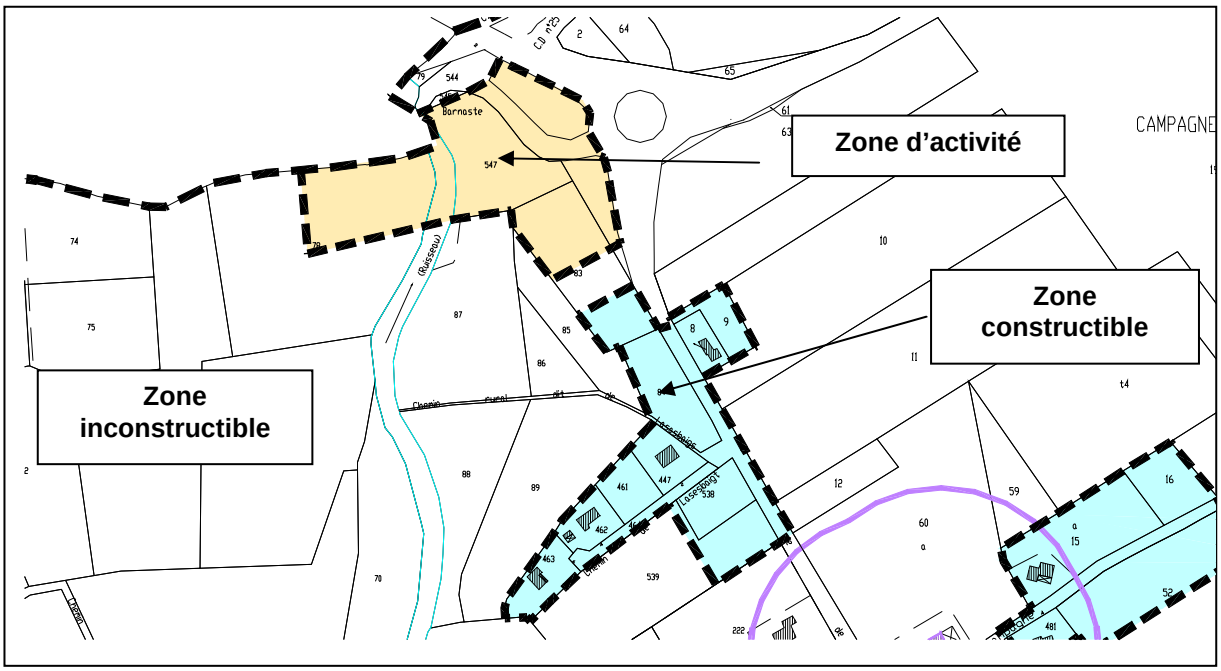
Une fois le projet validé par l'ensemble des partis mais aussi préalablement par les personnes publics associées, la partie réglementaire du PLU peut se construire. On met en place le zonage en conformité avec le PADD suivi de l'élaboration du règlement qui octroie des règles d'urbanisme à chacune des zones.

2.5.1. LE ZONAGE

J'ai pu me familiariser à la fois avec l'élaboration de zonage de carte communale mais aussi de PLU. C'est un travail rigoureux et transversal dans la manière de prendre en compte à la fois toutes les contraintes et le projet que doit porter le zonage.

2.5.1.1. LES CARTES COMMUNALES

La construction de documents de ce type et les échanges entre techniciens et élus ont été enrichissants au niveau du jeu d'acteurs et des positions des uns et des autres vis-à-vis de l'organisation spatiale de la commune.

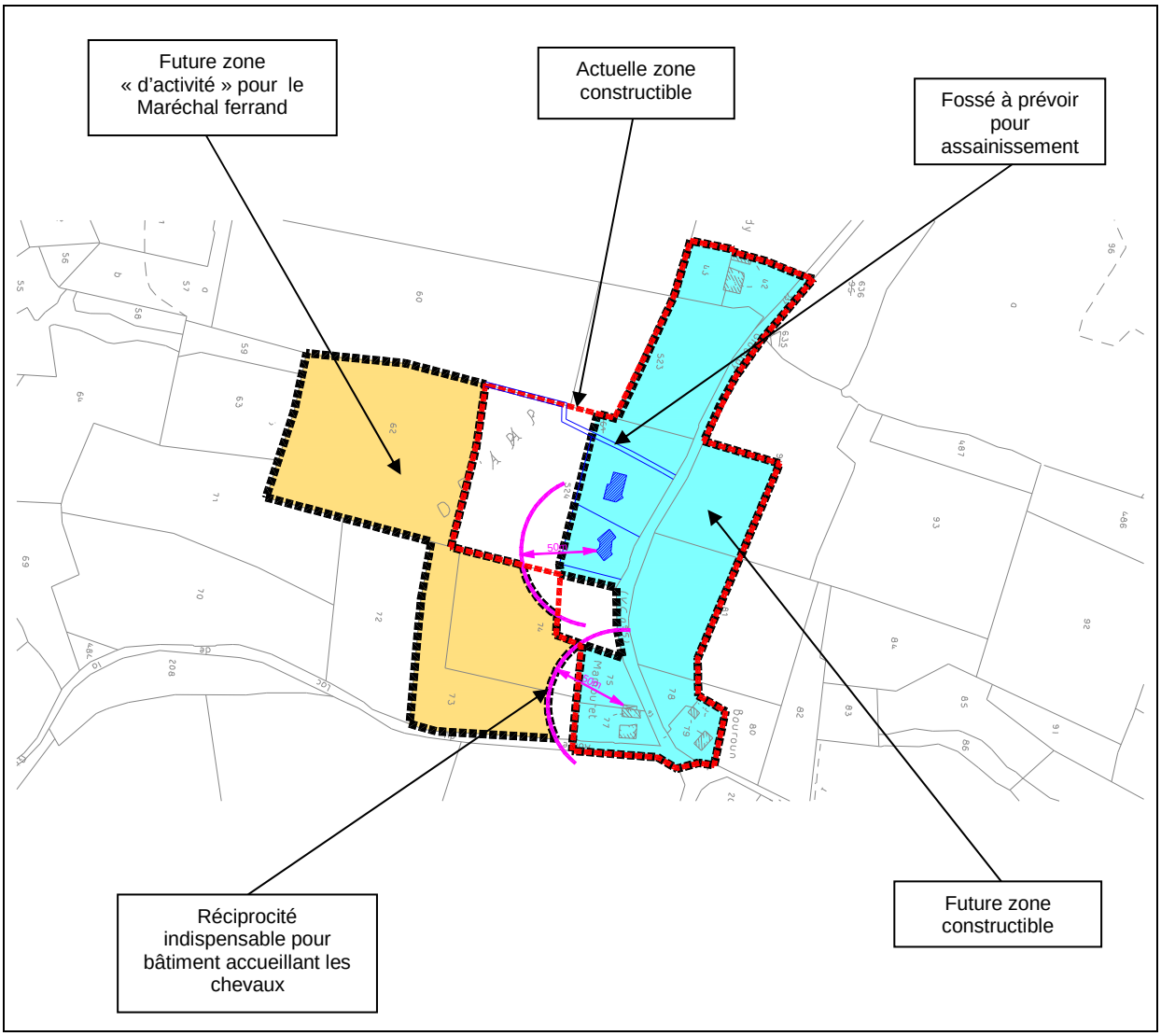


Carte représentative d'un zonage de Carte communale

Au niveau des cartes communales, j'ai aussi pu participer à une révision qui permettait à une activité artisanale de pouvoir s'installer. La carte suivante montre une des situations dans laquelle j'ai vu ce qu'était le côté le plus concret de l'aménagement. Un maréchal ferrand voulait s'installer au plus près d'une zone constructible mais il existait plusieurs contraintes :

- un périmètre de réciprocité (boxes à chevaux),
- l'organisation des réseaux (assainissement, desserte)
- et la position de l'habitation de l'artisan et de son futur lieu de travail.

Ce cas a été passionnant parce qu'il a induit des solutions adaptées à chacune de ses contraintes. On s'est attaché à résoudre des problèmes de ce type pour ainsi répondre à des besoins beaucoup plus localisés.

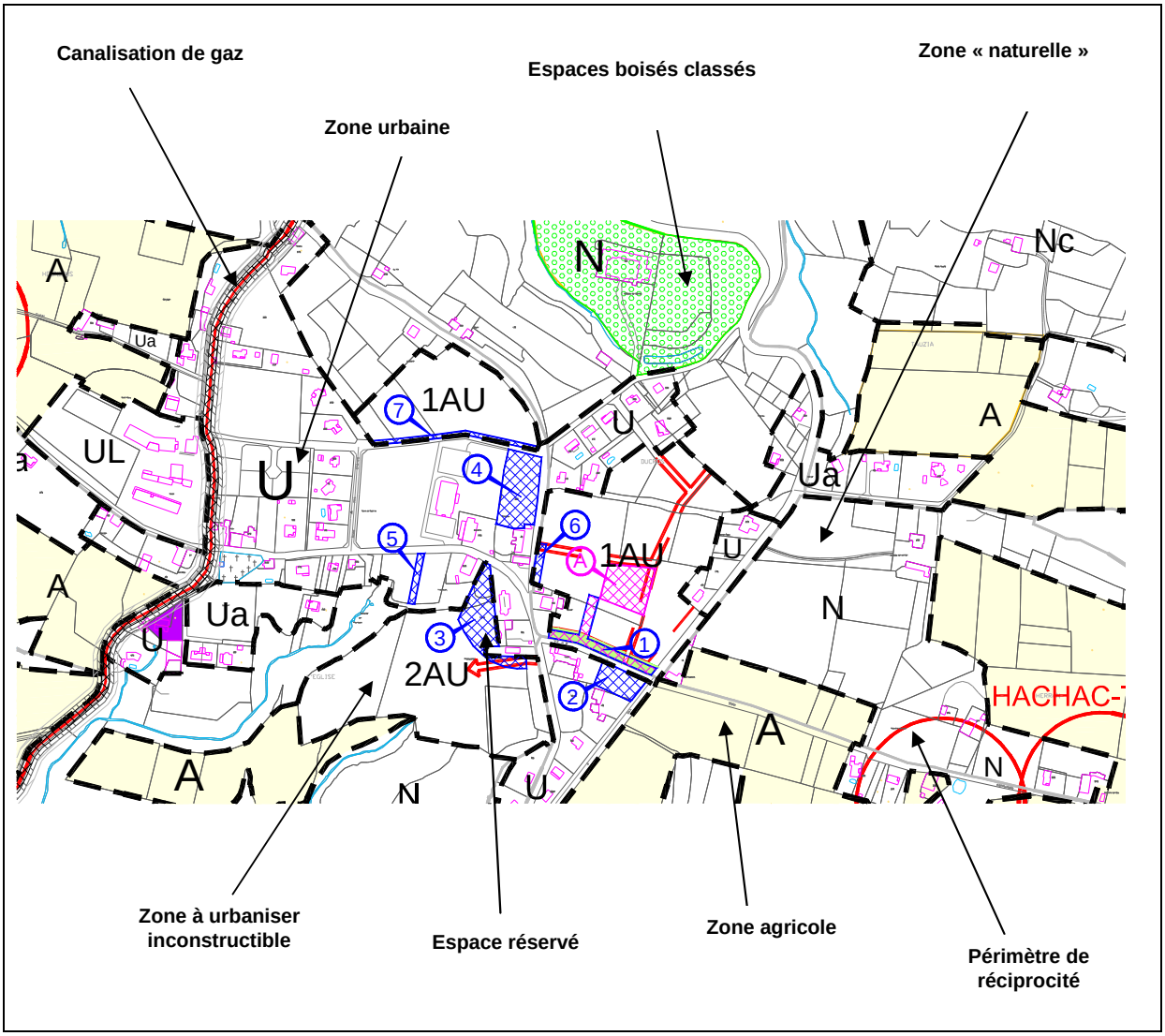


Révision de la carte communale de Lussagnet

2.5.1.2. LE ZONAGE DES PLU

La carte suivante présente un des zonages de PLU auquel j'ai participé. On y voit différentes zones divisées selon les composantes du territoire, leur devenir et la volonté des élus. Dans la mesure où ce zonage est plus étoffé que pour celui des cartes communales, le travail pour sa réalisation est beaucoup plus long, complexe et évolutif selon la Loi, les objectifs, les avis des personnes publiques associées et la population. Le travail interactif sur les plans et les échanges constructifs avec les élus m'ont montré le professionnalisme et l'exigence que nécessitent l'élaboration d'un zonage de PLU dont il composera une pièce référente.

Le zonage du bourg de St Pandelon



2.5.2. LE REGLEMENT

Le règlement doit servir le projet et être cohérent dans l'articulation de ses articles. L'objectif est d'éviter les contradictions, cadrer l'aménagement de la commune dans des zones stratégiques mais laisser parfois une certaine liberté dans des domaines qu'il le nécessite.
Participer à l'élaboration d'un règlement est fascinant pour plusieurs raisons. Les approches de son élaboration sont différentes selon le passé « réglementaire » de la commune. Par exemple, quand un POS existe sur le territoire, on n'aborde pas la construction du nouveau règlement du PLU de la même manière que lorsque la municipalité été régit par le Règlement National d'Urbanisme. :

- Dans le premier cas, on corrige les règles inadaptées au projet que veut développer le PLU,
- Dans l'autre, la base est le RNU auquel on ajoute de nouvelles prescriptions toujours motivées vis-à-vis du projet, le tout mis en forme selon les articles réglementaire du PLU.

Le stage m'a permis de participer à une partie de l'élaboration d'un règlement et à quelques modifications. J'ai pu voir les manières de procéder pour mettre en relation les volontés communales avec la réalité du territoire et les textes de lois. Il s'agit de projeter les caractéristiques d'une vision concrète d'un territoire en un texte légal le réglementant.

Un document d'urbanisme impose que les choix pris pour le développement d'une commune soient justifiés par des éléments concrets et cohérents entre eux. Il s'agit bien de mettre en phase l'état actuel d'un territoire, ses besoins et les moyens que la commune se donne pour les combler.
J'ai trouvé très intéressant les débats sur la cohérence du zonage avec le PADD au niveau du respect de l'environnement, de la nature et du phasage de l'urbanisation.

2.6. LES REUNIONS DE TRAVAIL ET DE PRESENTATION

2.6.1. LA REUNION D'ENGAGEMENT

Il s'agit de la première réunion importante qui marque le début d'élaboration du plan local d'urbanisme. La participation à la réunion d'engagement de l'affaire concernant l'élaboration de 6 documents d'urbanisme en Haute Garonne : 3 PLU (Aspet, Soueich et Estadens) et 3 Cartes communales (Cabanac-cazaux, Ganties, Couret), a été un exercice enrichissant pour plusieurs raisons. Il s'agit d'une élaboration groupée qui induit un certain nombre d'études et étapes réalisées conjointement avec l'ensemble des communes. L'objectif de cette réunion était de présenter aux élus la démarche à suivre pour l'élaboration de leur document d'urbanisme respectif et de connaître leurs attentes. C'est une manière de débuter la réflexion sur le territoire, de connaître et de se faire connaître auprès des acteurs publics qui ont initié la démarche et c'est aussi un moyen de récolter les premières informations.

2.6.2. LES REUNIONS DE TRAVAIL

Ces réunions sont organisées afin de prendre connaissances des volontés de la commune pour leur document et pour échanger des points de vue sur leur territoire. Elles peuvent être organisées à tout moment pour faire un point sur le diagnostic, travailler sur le PADD ou réaliser des modifications diverses. Ce sont des réunions qui s'adaptent aux sujets traités et aux personnes présentes qui peuvent être le conseil municipal ou les personnes publics associées. Il n'y a pas de réunions de travail type et celles dont j'ai participé ont demandé une adaptabilité importante pour pouvoir rebondir sur des requêtes ou des questions de participants. Il faut que les échanges soit productifs afin d'obtenir des informations nombreuses, s'accorder sur des objectifs clairs, valider des décisions.
Le rôle du bureau d'étude est de fixer un programme de réunions avec un objectif à atteindre (validation ou prise de décisions).

2.6.3. LES REUNIONS DE PRESENTATION AUX PUBLICS

L'objectif dans ce genre de réunions est de présenter en amont à la population la nature du PLU en réalisation. Ils peuvent découvrir le rôle d'un document d'urbanisme, une partie du diagnostic et le zonage provisoire. Le dialogue avec le public est différent puisque les préoccupations ne sont pas les mêmes que celles des politiques. Cette concertation est enrichissante à la fois pour la population qui peut prendre acte et agir pour leur territoire mais aussi pour les politiques et le bureau d'étude qui prennent là conscience de l'avis du public sur leur travail.

3. UNE AFFAIRE PRINCIPALE AU SEIN D'UN ENSEMBLE DE MISSIONS : LE DIAGNOSTIC STRATEGIQUE POUR LE PLU DE LA COMMUNE DE SERRES-MORLAAS (64)

3.1. INTRODUCTION

La volonté de ma maître de stage a été de m'intégrer directement dans l'équipe. La durée de mon stage ne me permettait pas de suivre un cycle complet d'élaboration d'un document d'urbanisme. Il a été décidé de me faire participer à différentes étapes d'études afin de me donner une vision d'ensemble du métier même si je n'ai pas pu approfondir en 5 mois tous les domaines.

Quelques études sur lesquelles j'ai travaillé pendant mon stage

Etudes
PLU de St Pandelon (40) Justification, Zonage, Servitudes, Mise en forme
PLU de Cayriech (32) Analyses diverses (urbaine, paysagère), PADD, Orientations d'aménagement, Règlement, Animation de réunions
PLU Aspet (31) Animation réunions, Analyses préalables, Récolte d'information
Autres PLU Bordes, Pressignac, St Quentin, Boutx, Oeyreluy, Tercis-les-bains … Divers travaux rédactionnels, de terrains, de réflexions
Cartes communales *Castandet, Maurin, St Gein, Pujo le plan, Le frêche … (40)* Etat initial de l'environnement, Prévisions de développement, Capitalisation des données et analyse préalable
Révision de carte communale - Lussagnet (40) Réflexion sur modification zonage
Révision simplifiée de PLU - Aressy (64) Justification du projet
Etudes environnementales *Bordères et lamensans* Etat initial de l'environnement, Animations de réunions, Capitalisation des données
PLU Serres-Morlaàs (64) Animation réunions, Bilan et diagnostic, Réflexion enjeux
Supplément d'apprentissage

85 % environ du temps passé sur le travail concret au sein de l'agence

15 % du temps pour la recherche d'information sur les procédures, échanges d'informations et apprentissages supplémentaire

Les feuilles de pointage en annexe donnent le temps effectif que j'ai passé sur chaque affaire (entre juillet et septembre). En outre, le dossier sur lequel j'ai passé le plus de temps a été le diagnostic stratégique de Serres-Morlaàs.

Les services de l'Etat mais aussi de plus en plus les municipalités désirent élaborer des documents d'urbanisme qui soient plus stratégique dès la phase du diagnostic. L'objectif est de réaliser plusieurs scénarii de développement pour se donner le choix du devenir du territoire communal. Une telle anticipation permet une vision prospective dès le début et un choix de projets plus adaptés aux contextes. Ce type de méthodologie a été choisi par la commune de Serres-Morlàas pour l'élaboration de son PLU.

3.2. L'ANALYSE PREALABLE ET LE PRE-DIAGNOSTIC

C'est le stade de la capitalisation de données. On récolte et synthétise les informations sur la commune pour en réaliser des cartes de contraintes, de composition de l'espace, de réseaux. Des constats sur l'évolution démographique et immobilière ont été réalisées en vue d'une analyse ultérieurement avec les élus. L'objectif était ici de s'approprier le territoire, ses contraintes et ses tendances d'évolution. Lors de cette phase, il a fallu que je recadre la nature de mon travail de manière à ne pas aller trop loin dans l'analyse et la prospective. Je me suis donc reconcentré sur la compréhension actuelle du fonctionnement du territoire pour ensuite mieux en cerner les enjeux. Cette étape m'a permis de voir en quoi le respect d'une démarche construit est indispensable dans l'élaboration d'un tel document.

3.3. LES ANALYSES INTERMEDIAIRES

Le POS récent est pour nous une source d'information importante. Il est utile pour obtenir une première approche sur la commune et son analyse. J'ai donc réalisé un premier bilan critique des actions et des objectifs énoncés dans ce document. Après avoir fait une analyse classique par thème (immobilier, environnement, déplacements,…), j'ai opté pour une approche plus transversale.

Le bilan du POS a consisté à examiner :

- Les actions réalisées vis-à-vis des objectifs fixés,
- d'étudier les impacts induits par le POS (positifs ou négatifs)
- de mettre en évidence les espaces aménagés et les disponibilités actuelles du POS.

Par cette approche, on peut avoir une idée plus concrète et pertinente de la commune. Ce bilan se réalise aussi par rapport à la nature des projets et dans les règles d'urbanisme dictées pour satisfaire ces objectifs.

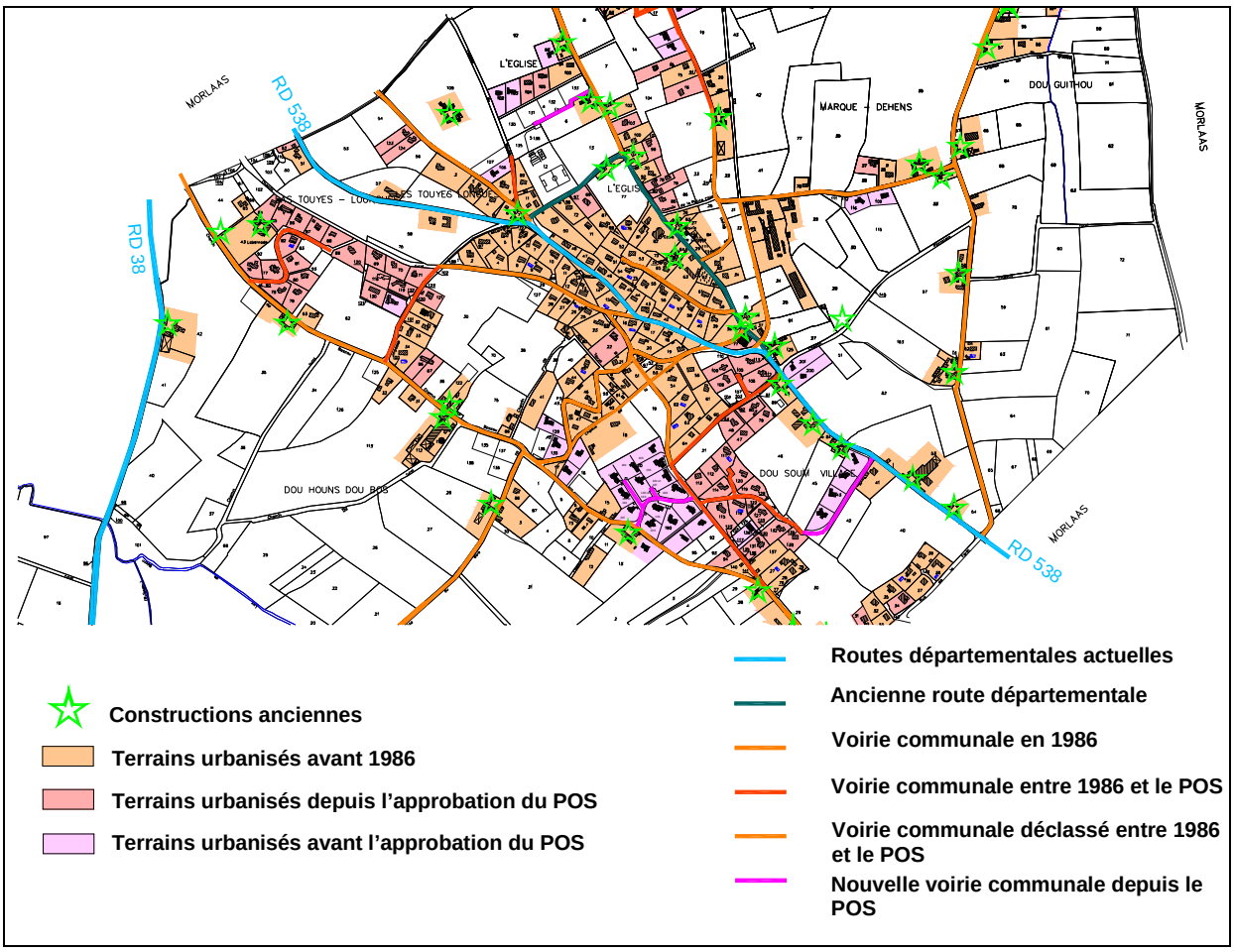
BILAN DU POS DE SERRES-MORLAAS		
ORIENTATIONS	**OBJECTIFS**	**BILAN**
Maintenir l'activité agricole	✓ Conserver les paysages	✓ La partie sud ouest agricole a été relativement épargnée par l'urbanisation qui s'est faite en majorité sur le flan du coteau. ✓ Une urbanisation quasiment absente dans la partie Nord Est agricole. Néanmoins, quelques maisons se sont implantées en continuité du bourg et quelques unes dans le linéaire de la voie communale. <u>En revanche</u> : ✓ Zone 2 NA qui consomme de l'espace agricole et présence d'un nombre important d'installations classées agricoles. Une urbanisation essentiellement résidentielle dans ce secteur serait source de nuisances et de conflits d'usage.
Maintenir les espaces naturels	✓ Préserver l'état actuel de certaines zones présentant un intérêt paysager et écologique	✓ Les espaces boisés classés ne semblent pas avoir fait l'objet de suppression. ✓ L'urbanisation du coteau est exposée à la vue même si les surfaces importantes des terrains ont induit une végétalisation importante et ainsi réduisent légèrement l'impact des constructions
Garder un zonage cohérent tout en ouvrant à une urbanisation organisée	✓ Obtenir une urbanisation homogène qui puisse répondre à une demande constante et importante de terrains à bâtir ✓ Satisfaire une demande variée et rétablir un équilibre social ✓ Ne pas morceler les zones agricoles	✓ Une urbanisation importante en continuité de l'existant le long du coteau donnant sur les Pyrénées. ✓ Une zone 2 NA présentant une morphologie non homogène et soumise à des contraintes importantes (pas d'assainissement collectif pour le moment, installations classées) ✓ Cette même zone 2NA divisera en 2 l'espace agricole du plateau au Nord Est de la commune ✓ Des zones naturelles sont intégrées au sein de la zone urbaine de la commune. ✓ La surface minimum des terrains constructibles (2000 m²) n'a pas permis de satisfaire toutes les demandes car elle est trop importante et le prix des terrains semble être conséquent.
Répondre aux problèmes posés par l'assainissement et les eaux pluviales	✓ Mettre en place un système d'assainissement collectif	✓ La commune a mis en place très récemment un réseau collectif d'assainissement qui dessert une grande partie du territoire communal. E n revanche, il n'y a pas d'assainissement collectif au Nord Est sur le plateau.
Valoriser l'espace communal urbanisable	✓ L'aménagement de l'entrée Ouest du Bourg au lieu dit du Coustalet avec un volet paysager fort.	✓ Une ZAC est en réflexion. Il semble que des constructions commencent à être réalisées. ✓ Il semble que le périmètre de la ZAC induit une modification des espaces boisés classés ce qui change la procédure ZAC (modification → révision de PLU). **Un espace boisé classé sera peut être à modifier dans le PLU à venir**. ✓ Les annexes devront indiquer cette zone
Créer un centre de vie	✓ Dynamiser le village ✓ Lutter contre le vieillissement de la population	✓ Une « Maison pour tous » a été agrandi ✓ Des travaux commencent le long de la rue de l'église ✓ L'urbanisation actuelle se développe en marge du centre bourg ✓ Le manque d'une vraie centralité handicape le village (Rapport CREHAM expose un scénario qui élargit la centralité pour inclure le stade et la maison pour tous, quel est le projet de la commune par rapport à ce document ?).

Conclusion de l'analyse

- ✓ Une confrontation de plus en plus importante entre espace agricole et espace urbain. Les enjeux de l'agriculture devront être pris en compte.
- ✓ Un paradoxe entre un espace globalement limité et un parcellaire constructible important. La consommation d'espace devra se réaliser de manière plus efficace en densifiant l'urbanisation. De plus, la commune est à la recherche de dynamisme dans son centre bourg. Les enjeux urbains seront donc en considérer éventuellement dans une perspective de recentrage du bourg centre.
- ✓ La mise en place récente de réseaux tels que l'assainissement ou le gaz de ville, devra trouver une rentabilité et une cohérence. L'organisation du développement vis-à-vis de ces éléments sera aussi un objectif.
- ✓ Le cadre de vie agréable du territoire communal de par ses boisements et l'ensemble de son paysage (Pyrénées) sont aussi un enjeu fort.

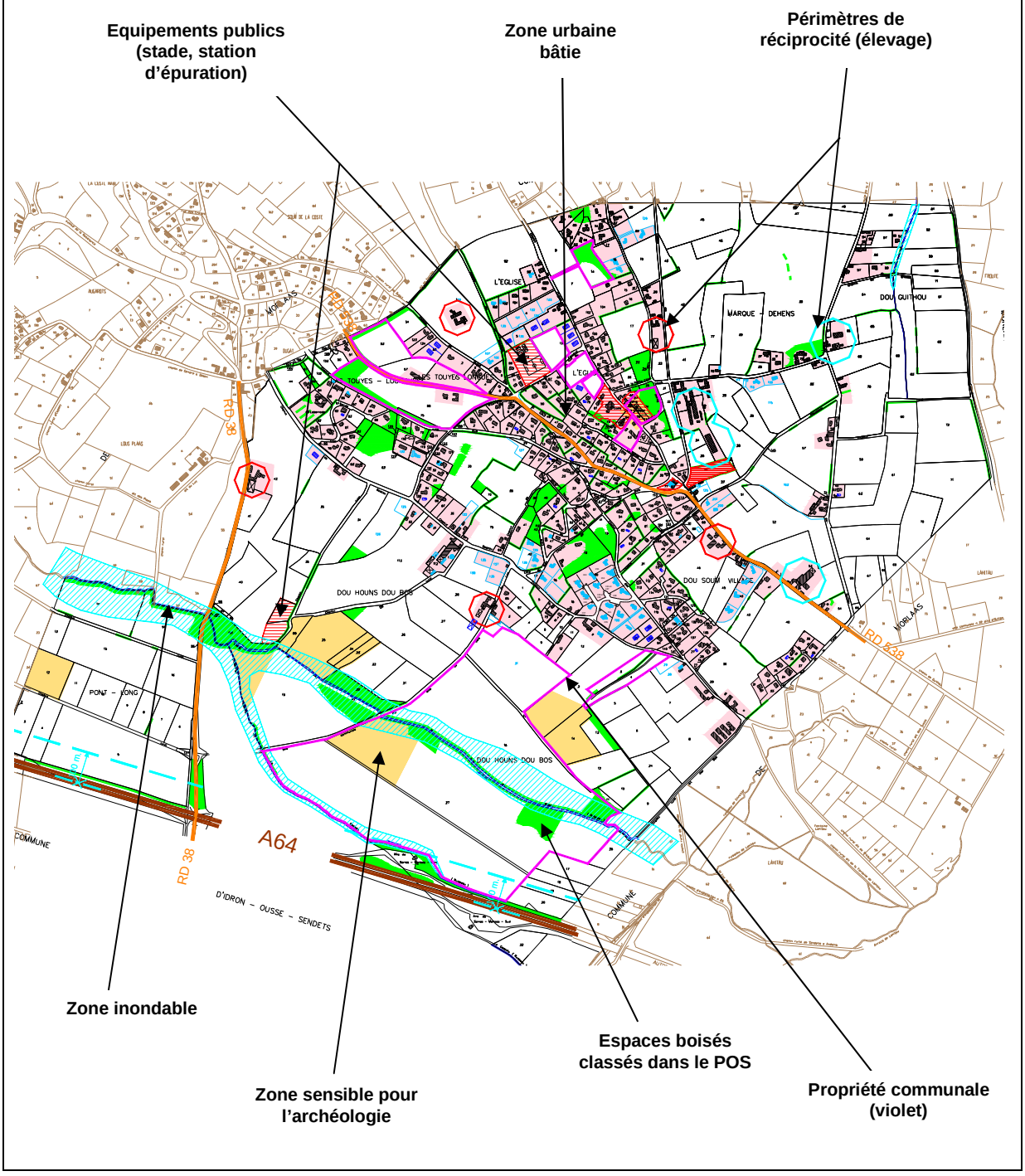
Suivi de ce bilan qui améliore la compréhension des modes passés d'aménager, l'élaboration de carte de repérage et d'évolution complète l'analyse du territoire.

Carte d'évolution du bâti et de la voirie



Un synthèse des données a été réalisés pour comprendre l'organisation de l'espace communal avec ses contraintes, ses éléments structurants et ses tendances d'évolution. Au final, on s'est approprié au mieux les composantes du territoire et on aura déterminé le début d'axes éventuels de développement.

Carte de composition de l'espace de Serres-Morlaàs



3.4. UN TRAVAIL CONJOINT AVEC LES ELUS

La première réunion de travail à porter sur la présentation du prédiagnostic réalisé et du bilan du POS. Elle a permis de confirmer certaines de nos interprétations et de préciser quelques principes d'urbanisme relatifs au PLU. Les élus ont eu la volonté de se concentrer plus activement sur le projet communal et les différentes actions possibles mais cela fera l'objet d'une autre réunion de travail. Nous avons animé une réunion participative, le but étant de dégager la vision qu'ils ont de leur territoire, quels en sont pour eux les faiblesses et les atouts.

Atouts
« La ville à la campagne »
Belvédère et vue sur les Pyrénées
Proximité de Pau et des services publics
Espace agricole préservé et identifié
Le calme d'un espace aéré
Les équipements publics (groupe scolaire, centre de loisirs, stade, Maison pour Tous, …)
Vie associative
Maîtrise foncière
Assainissement collectif

Faiblesses
Croissance trop forte des constructions
Pas de service de proximité
Manque de transport collectif
Certaines nuisances agricoles (porcherie)
Impact de la consommation excessive d'espace (coût)
Aucune taxe professionnelle
Manque d'accessibilité sociale
Relief
Maillage viaire insuffisant
Voiries étroites
Manque de centralité
Banalisation de l'espace

Ce travail enrichissant aussi bien pour les élus que pour nous a permis de poser de manière libre et interactive les grandes idées qui seront une base de travail pour le reste des investigations. Une rapide analyse de ce tableau montre les souhaits des élus pour leur document d'urbanisme et on peut déjà en cerner la philosophie future.

Avec le soutien de ce premier tableau et afin de connaître encore mieux les objectifs des élus pour leur PLU, nous avons pu déterminer ensemble les principaux enjeux de la commune pour son territoire.

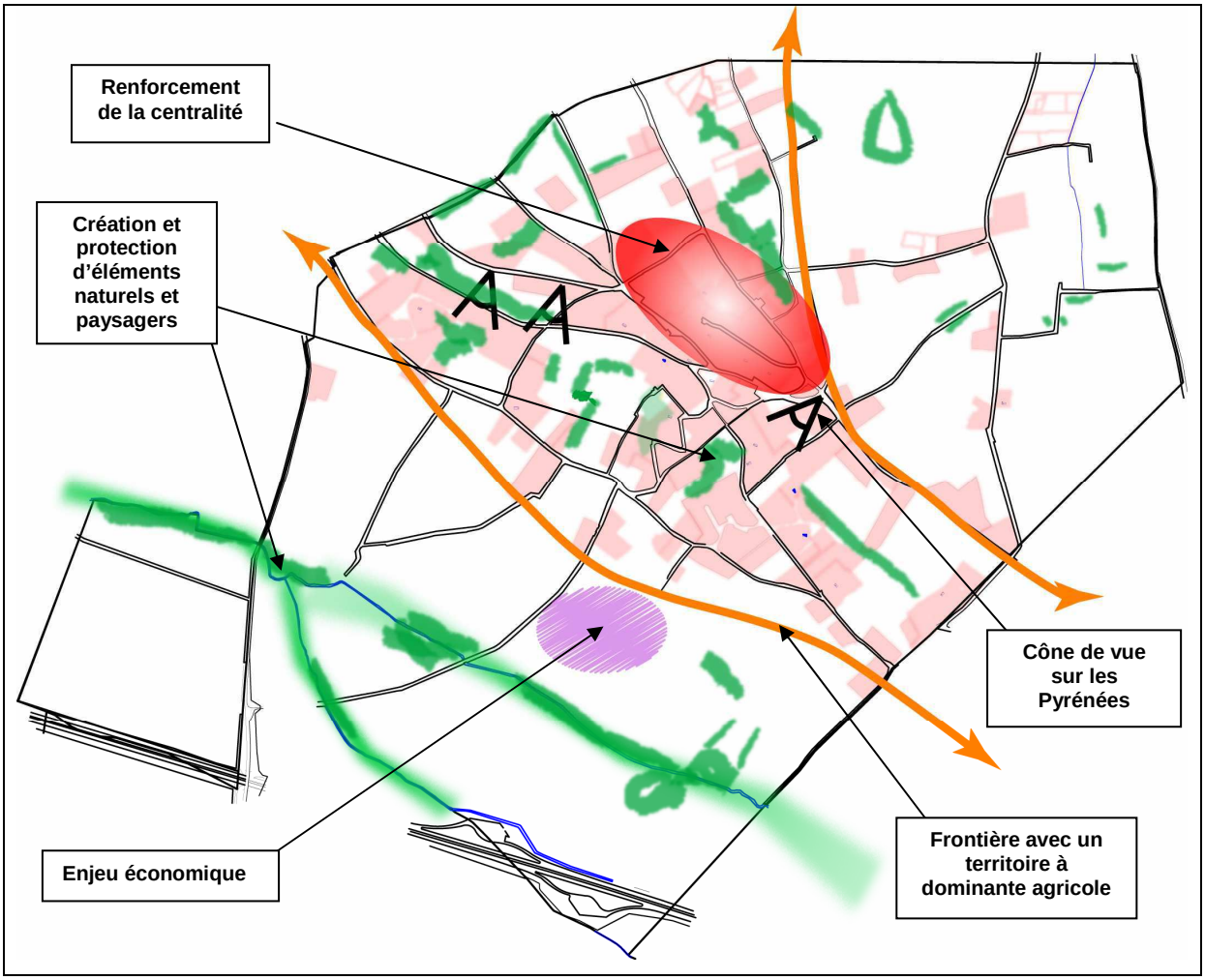
Il s'agit de grands domaines d'action développés par des mesures plus détaillées issues directement des volontés des élus :

- **L'émergence d'un centre bourg comme étant un centre de vie :**
  - Travailler sur une densification,
  - Créer des espaces de convivialité,
  - Organiser les différents modes de circulation (déplacements doux),
  - Motiver une mixité de logement (locatif, co-propriété),
  - Mettre en place un multiservice.
- **Maîtriser l'urbanisation par une gestion réfléchie de l'espace :**
  - Optimiser les équipements publics,
  - Mieux organiser les zones à urbaniser,
  - Eviter l'étalement urbain par un recentrage au niveau de l'espace interstitiel,
  - Mieux organiser les déplacements au sein de la commune mais aussi en fonction des communes voisines.
- **Préserver le site et son environnement**
  - Créer des liaisons douces (dont piétonnes) entre zones bâties et non bâties,
  - Maintenir et créer une trame végétale intéressante pour le site (paysage, ambiance naturelle),
  - Conserver et valoriser la vue sur les Pyrénées,
  - Gérer plus efficacement les écoulements pluviaux sur les coteaux,
  - Protéger la qualité de l'eau,
  - Enfouir les réseaux dégradants pour le paysage,
  - Obtenir une esthétique et une morphologie plus homogène du bâti.
- **Motiver un développement économique sur la commune** :
  - Protéger les territoires à enjeux agricoles,
  - Inciter l'implantation de nouvelles entreprises.

Notre rôle en tant qu'expert a été ici d'organiser et de développer les idées émises par les élus. L'objectif n'est pas de se substituer aux décideurs mais simplement mettre en forme et conseiller les élus dans leur choix.

Ce type d'échange est indispensable pour le bureau d'étude qui reçoit la logique voulue par les élus. Ces derniers trouvent là un appui sur lequel ils vont pouvoir réfléchir plus efficacement sur le territoire qu'ils administrent en s'appropriant une stratégie.

Carte synthétisant les premiers axes du projet de Serres-Morlaàs



3.5. UNE STRATEGIE LIVREE PAR LA DETERMINATION DES BESOINS ET DES ENJEUX

Le diagnostic stratégique permettra dans un premier temps d'identifier les principales caractéristiques du territoire et de son fonctionnement, de réfléchir avec une approche environnementale approfondie mais aussi est surtout de déterminer les enjeux et les besoins qui pourront ensuite faire l'objet d'orientations dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable. La finalité de cette démarche se trouve bien dans l'optique d'orienter le PLU vers un projet et une stratégie de développement dès le diagnostic.

Le fait que la commune désire nous voir leur proposer des scénarios de développement accentue cette volonté d'aménager de manière cohérente leur territoire. Ceci montre probablement un changement de conception de l'aménagement du territoire en particulier des communes rurales qui prennent de plus en plus conscience du pouvoir et des bienfaits d'un aménagement cohérent et réfléchit.

Conclusion

Un document d'urbanisme s'élabore en mariant deux conceptions presque opposées : l'adaptabilité et le respect d'une procédure. Chaque territoire est différent, dirigé par des élus qui ont des volontés variées particulières et des modes opératoires propres. C'est pour cette raison que l'aménageur doit pouvoir s'adapter constamment à des situations de travail qui varient à chaque dossier. La manière dont il va rebondir sur une question particulière, un souhait urgent de la part des élus ou de la population est déterminant pour sa crédibilité et la valeur de son travail. Le respect d'une démarche de travail ouverte et transversale et des procédures est indispensable pour réaliser un dossier pertinent qui ait évidement une valeur intrinsèque mais aussi une valeur légale et exécutive. Au lieu de s'opposer, ces deux conceptions sont complémentaires et induisent en général un travail de qualité en aménagement du territoire.

L'urbanisme est aussi un métier qui doit savoir communiquer à la fois avec les élus mais aussi avec la population. Il faut toujours penser que le travail que l'on réalise doit faire l'objet d'une diffusion et qu'à ce titre, l'aspect visuel et clair d'une carte peut parfois remplacer de long discours sur un sujet. De plus, au sein de l'équipe, un travail peut être repris par une personne différente qui doit ensuite prendre le plus rapidement possible connaissance des avancées du dossier. L'aménagement doit être « démocratisable » et communicatif pour un bon travail d'équipe et une compréhension plus aisée du grand public.

Le jeu d'acteurs est aussi très intéressant en aménagement. Les élus, la population et le bureau d'étude qui assiste la commune ont des approches différentes de l'urbanisme mais qui se complète indéniablement. Il est fascinant de voir ce jeu de négociation entre les parties, la volonté de convaincre et les contreparties proposées. Il est important d'être à l'aise dans ce dialogue et de pouvoir justifier les choix que l'on fait.

Lorsque l'on est en train de travailler sur une affaire, il ne faut pas oublier d'avoir un esprit critique de notre travail. C'est aussi pour cette raison que le travail en équipe est enrichissant. Les remises en question sont constantes. Sans un certain esprit ouvert sur les opinions de chacun, les concessions sont impossibles et l'aménagement est souvent tributaire de cela. Tout en ayant un certain recul, il faut néanmoins avoir des idées claires et connaître l'objectif des choix que l'on prend. La qualité d'un travail repose également sur ces deux conceptions complémentaires, entre remise en question et détermination.

Le stage m'aura montré plusieurs éléments concernant l'élaboration de document d'urbanisme :

- une bonne connaissance des composantes du territoire,
- l'analyse prospective,

- la bonne capacité d'animation,
- une compétence multidisciplinaire, juridique, technique (urbanisme, socio-économique, environnement, aménagement et réseaux) qui donne confiance aux élus,
- une adaptabilité au contexte selon le territoire (spécificités locales, urbain ou rural, interprétations différentes des textes de lois).

J'ai pu remarquer le pouvoir qu'un tel document exerce sur le devenir d'une commune. Pour des élus, c'est à la fois un investissement mais aussi une certaine responsabilité de prendre en charge ce genre de procédure car ils vont conditionner l'ensemble de l'aménagement de leur territoire.

Un stage en bureau d'étude m'aura appris le besoin d'efficacité dans le travail. La recherche d'un travail de qualité en un temps défini est enrichissante car il demande un exercice de synthèse utile pour des dossiers qui se doivent d'être clair, direct mais aussi précis et fondé sur des faits concrets.

Bibliographie/Webographie

Le ***Code de l'Urbanisme****, partie législative et réglementaire*

www.legifrance.fr,

www.**journal-officiel**.gouv.fr

Avant projet de guide des plans locaux d'urbanisme – première partie « contenu des PLU, DGUHC/DU1 15 mai 2002

Les procédures d'élaboration et de gestion des PLU, DGUHC/DU1 15 mai 2002

Le devenir des anciennes « zones NB » des POS dans la mise en place des Plans Locaux d'Urbanisme, travail d'étude professionnel, Septembre 2004, Lionel Lafargue.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, DIREN Bretagne, Jean-Pierre Ferrand, Bruno Barré, juin 2006.

Le PLU, Isabelle Cassin, le moniteur

Le Plan Local d'Urbanisme, les indispensables, Patrick hocreitère

Bibliothèque du Réseau intranet de l'Agence SOGREAH Consultants de Pau.

Table des illustrations

Le changement du zonage entre le POS et le PLU ……..7

Les articles d'un règlement d'urbanisme ……11

Procédure d'élaboration et de révision d'un PLU ……12

Procédure de modification d'un PLU ……...14

Procédure de révision simplifiée de PLU ……15

Changement du rapport de présentation lors d'une évaluation environnementale ……18

Etapes d'élaboration d'un PLU ……..19

Méthodologie de diagnostic de territoire ……23

Exemple de carte des contraintes ……25

Carte agricole de la commune de Cayriech ……...26

Evolution de l'implantation du bâti ……...27

Carte de composition de l'espace de Saint Pandelon ……28

Exemple d'analyse avant terrain ……...30

Carte du projet de la commune de Cayriech ……..32

Carte représentative d'un zonage de Carte communale ……....33

Révision de la carte communale de Lussagnet ……34

Le zonage du bourg de St Pandelon ……35

Quelques études sur lesquelles j'ai travaillé pendant mon stage ……38

Bilan du POS de Serres-Morlaàs ……40

Carte d'évolution du bâti et de la voirie ……..41

Carte de composition de l'espace de Serres-Morlaàs ……42

Atouts, faiblesses identifiés en réunion de travail ……..43

Carte synthétisant les premiers axes du projet de Serres-Morlaàs ……45

Annexes

RESUME

Au sein du bureau d'études SOGREAH Consultants de Pau, mon rôle a été de participer à l'élaboration de documents d'urbanisme. Ne pouvant pas suivre un cycle complet de la procédure de cartes communales ou de Plans Locaux d'Urbanisme, il a été choisi de m'associer aux différentes phases de plusieurs dossiers pour avoir une vision globale de la construction d'un document d'urbanisme.
Les connaissances de la Loi et des procédures de planification retranscris dans ce rapport ont fait l'objet d'un approfondissement personnel me donnant ainsi la vision réglementaire des documents d'urbanisme. Les nombreuses missions m'auront apporté une expérience dans l'organisation du travail, la méthode d'analyse et d'animation de réunions. La phase d'appropriation, la construction du projet communal, la retranscription réglementaire et la formalisation finale sont des étapes riches en enseignement présentées et illustrées par des exemples concrets vécus durant le stage. La dernière grande partie exposée dans ce document est consacrée à la commune de Serres-Morlaàs qui a initié une procédure de PLU innovante par son diagnostic stratégique.

Ce stage dans le monde professionnel a été enrichissant sur le plan méthodologique, réglementaire et dans les échanges avec les acteurs publics des territoires.

Mots clefs :

Planification – PLU – Carte communale – procédures d'urbanisme – bureau d'études

ELABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME : *PROCEDURES ET REALISATIONS CONCRETES*

NOTE DE PRESENTATION – BUREAU D'ETUDES SOGREAH CONSULTANTS DE PAU

JUIN – OCTOBRE 2007

SERVICE URBANISME – ENVIRONNEMENT

MATHIEU PIRIOU
MAGISTERE 3EME ANNEE
DEPARTEMENT AMENAGEMENT (EX-CESA)
ECOLE POLYTECHNIQUE DE L'UNIVERSITE DE TOURS

ELABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME :
PROCEDURES ET REALISATIONS CONCRETES

NOTE DE PRESENTATION – BUREAU D'ETUDES SOGREAH CONSULTANTS DE PAU

JUIN – OCTOBRE 2007

SERVICE URBANISME – ENVIRONNEMENT

MATHIEU PIRIOU
MAGISTERE 3EME ANNEE
DEPARTEMENT AMENAGEMENT (EX-CESA)
ECOLE POLYTECHNIQUE DE L'UNIVERSITE DE TOURS

SOMMAIRE

Sommaire ……...2

Présentation du dossier et des pièces du rapport……..3

1. Le groupe SOGREAH 4

1.1. Historique 4

1.2. Compétences du Groupe 4

2. L'agence de Pau 5

2.1. Les missions suivies par le bureau d'étude 5

2.2. La hiérarchie et le fonctionnement global 6

2.2.1. La hiérarchie, les statuts 6
2.2.2. Le travail d'équipe 7
2.2.3. L'échange entre les différents services..... 7
2.2.4. Le pointage indispensable pour le suivi financier des études 7

3. Le bilan personnel sur le stage..... 8

3.1. La structure d'accueil 8

3.2. Mon travail au sein du bureau d'étude 9

Présentation

Ce dossier concerne un stage individuel réalisé chez SOGREAH Consultants pendant 5 mois, dans le cadre de la dernière année de magistère à l'école polytechnique de l'université de Tours département aménagement.

Cette expérience professionnelle s'est déroulée au sein du cabinet d'études SOGREAH Consultants de Pau au service Urbanisme et Environnement. L'objectif a été de découvrir le monde professionnel en travaillant sur des problématiques actuelles et concrètes du domaine de l'aménagement du territoire, en particulier en planification.

Ce mémoire retranscrit le stage sous deux approches complémentaires : la première méthodologique avec un exposé des procédures, du déroulement de l'élaboration de documents d'urbanisme et des méthodes de travail, et la deuxième en présentant les enseignements acquis par rapport au travail concrètement accompli durant cette période.

Le groupe SOGREAH comporte plusieurs structures et compétences qui seront expliquées dans le présent document afin de comprendre l'organisation, son fonctionnement, la vie quotidienne et un bilan personnel sur les mois passés au sein de l'entreprise. Le deuxième document constituera le rapport de stage qui retranscrira dans une première partie les lois et procédures devenues familières. Nous ferrons ensuite un exposé d'une partie des missions accomplies illustrées par des exemples en fonction de l'étape abordée. La dernière partie du dossier sera consacrée à l'exposé de l'affaire référentielle suivie d'une manière plus personnelle pendant le stage. Il s'agit du début de l'élaboration d'un PLU comportant un diagnostic plus stratégique et avec un travail d'analyse soutenue sur différents scénarios du développement communal.

1. LE GROUPE SOGREAH

1.1. HISTORIQUE

SOGREAH signifie Société Grenobloise d'Etudes et Applications Hydraulique depuis 1955. La société a vu le jour en 1923 lors de la mise en œuvre d'un laboratoire d'essais hydrauliques. Très vite le génie rural, l'alimentation en eau et l'assainissement sont des domaines prépondérants qui se rajoutent aux compétences de l'entreprise.
Après avoir évolué au sein d'Alsthom, Alcatel-Alstom puis enfin Alcatel, SOGREAH reprend son indépendance le 31 décembre 1998 lors d'une opération de LMBO de son équipe de direction. Depuis 10 ans, SOGREAH a vu ses compétences s'élargir grâce à l'association avec de nombreuses sociétés d'ingénierie régionales dans divers domaines d'applications. Ainsi, on peut citer le cabinet Praud lié à SOGREAH depuis 1996, BEST depuis 2000 ou encore la société AVT à Lambersart près de Lille qui intègre le groupe en 2003.
Le groupe SOGREAH trouve sa force par son histoire et son expérience dans des domaines de l'ingénierie spécialisée mais aussi par l'implantation régionale d'un certain nombre de compétences qui se sont diversifiées au fur et à mesure.

1.2. COMPETENCES DU GROUPE

Le groupe est composé d'un ensemble de cabinet d'étude répondant à des appels d'offre pour une production intellectuelle d'études, de diagnostics et d'analyses dans divers domaines.

Il accompagne les collectivités territoriales, les donneurs d'ordre publics, les industriels, les financeurs et les investisseurs dans la préparation, la conception et la mise en œuvre de leurs stratégies, de leurs projets, de leurs investissements.

L'eau et l'environnement sont les secteurs majeurs d'intervention de SOGREAH en France ou à l'étranger. Le secteur de l'énergie qui été lié à l'hydroélectricité se diversifie pour aborder les nouvelles formes de production et de distribution d'énergie. Les autres domaines d'activités qui connaissent un fort développement depuis quelques années sont ceux de l'aménagement de la ville et du territoire, de l'industrie, le secteur maritime, les ouvrages d'infrastructures et la gestion des risques naturelles et technologiques.

Les métiers de l'eau et de l'environnement sont au cœur de la culture SOGREAH et un nombre important de projet est réalisé dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement et l'hydraulique. L'aménagement des villes et de l'espace a connu un développement important et de nombreux projets en matière d'aménagement urbain, de développement rural, de tourisme, de transport et de gestion des problématiques industrielles ont été menés par le groupe SOGREAH. La prise de l'environnement est omniprésente dans chaque secteur d'activité.

2. L'AGENCE DE PAU

2.1. LES MISSIONS SUIVIES PAR LE BUREAU D'ETUDE

SOGREAH possède un ensemble de compétences qui peuvent varier selon l'agence qui est implantée. Comme la majorité des agences du groupe, l'agence SOGREAH Consultants de Pau possède qu'une partie de l'ensemble de ces compétences. Il existe trois grands pôles majeurs :

- Aménagement urbain
- Hydraulique, irrigation, gaz
- Urbanisme et environnement

Le pôle Urbain agit essentiellement en matière de réseau d'eau potable et d'assainissement ainsi que dans les stations de traitement. Les ingénieurs réalisent des études, des diagnostics de réseaux et de stations, des dossiers de déclaration de station d'épuration et des schémas directeurs d'assainissement et d'eau potable pour proposer un programme de travaux cohérents. La maîtrise d'œuvre qu'ils effectuent ensuite comprend la consultation des entreprises, l'étude des offres et le suivi des chantiers. Il y a donc un travail complet de la phase d'étude jusqu'à l'étape finale de construction et de suivi du projet.

Le pôle hydraulique réalise des études et des diagnostics de cours d'eau afin d'en étudier les caractéristiques et les aléas des cours d'eau par rapport à une problématique donnée. Ainsi, les ingénieurs élaborent des cartes d'aléas, des PPRI, des études topographiques et de débits ou encore des études d'impacts sur des ouvrages en rapport avec une rivière ou un fleuve. Ils font également de la maîtrise d'œuvre.

Le pôle environnement et urbanisme, section de l'agence dans laquelle le stage a été effectué, réalise des documents d'urbanisme, des expertises sur des opérations d'aménagement mais aussi des études d'impacts, des diagnostics environnementaux. Ce secteur de l'agence propose à des collectivités ou des entreprises privées un soutien, des conseils et un travail de synthèse pour la réalisation de documents réglementaires.

Il ne s'agit pas de pôles strictement indépendants. Les relations entre eux sont indispensables pour le partage de connaissances. De plus, sur le plan commercial, certains projets peuvent se réaliser de manières conjointes. L'agence fonctionne avec des pôles différents mais leurs échanges sont réels et s'effectuent naturellement pour conquérir certains marchés qui font appel à une transversalité des compétences.

2.2. LA HIERARCHIE ET LE FONCTIONNEMENT GLOBAL

2.2.1. LA HIERARCHIE, LES STATUTS

Il existe un ensemble de statuts qui organise l'agence de Pau selon une certaine hiérarchie. Il y a des secrétaires, des techniciens, des ingénieurs, des ingénieurs responsables. Chacun possède un rôle déterminé selon sa position, son savoir et ses compétences. M. Olivier TUCHAGUES dirige l'agence de Pau et coordonne également les activités de l'antenne d'Anglet créée en 2001.

Responsable d'Agence : Olivier TUCHAGUES
C. GABAIGT (Assistance commerciale)

Pôle Aménagements Urbains	Pôle Urbanisme et environnement	Pôle Fluvial, Irrigation, Gaz
O. TUCHAGUES Ingénieur responsable	O. TEULE Ingénieur responsable	V. GRANDHAYE Ingénieur responsable

PAU

E. DELAFOSSE
Ingénieur

P. LALANNE
Ingénieur

F. SAJOUS
Ingénieur

S. CHAUMONT

F. CRAMPETTE

M. LAURENT
Techniciens

ANGLET

D.HOLTERMANN
Ingénieur

A.C. DUPEROU
Ingénieur

F. DELVALLEE
Dessinateur projeteur

A. BERTHIER
Dessinateur projeteur

A.M. POUTOU
Secrétariat, gestion

Environnement

S. LEBRET
Ingénieur

D. SURSIN
Ingénieur

Urbanisme

A. VIGNAU
Ingénieur

V. ROCA
Ingénieur

A. BAILLACHE
Ingénieur

J. BARES COURRIADES
Assistante d'Ingénieur

J.
Dessinateur projeteur

V. MERCIER
Secrétariat, suivi administratif

V. GRANDHAYE
Ingénieur

S.BORDENAVE
Ingénieur

P. LALANNE
Ingénieur

C. PERRIN
Ingénieur

R.PARISY
L.FIGUEIRA (gaz)
Dessinateurs projeteurs

C. GABAIGT
Secrétariat, suivi administratif

S. MARTINS FERREIRA
Accueil, secrétariat

Au sein du service Urbanisme et environnement comme dans les autres, chacun possède des affaires qui leur sont attribuées selon leur sensibilité mais le travail de fond ne se fait jamais individuellement. Certains vont travailler sur des dossiers purement environnementaux avec des études d'impact, des dossiers loi sur l'eau ou des inventaires, d'autres sur des affaires d'urbanisme en planification et aménagement opérationnel. Des ingénieurs du même service peuvent travaillent sur des sujets plus transversaux qui allient urbanisme et environnement (évaluations environnementales, bilan carbone…). L'ensemble du service est dirigé par Odile TEULE qui tout en réalisant ses propres dossiers supervise l'ensemble des affaires traitées en y apportant son expérience du métier.

2.2.2. LE TRAVAIL D'EQUIPE

Même si chacun est responsable des dossiers qu'il traite, le pôle Urbanisme et environnement fonctionne en équipe et exploite les compétences de chacun. En général, une fois le travail de réflexion, d'analyse et de synthèse réalisé par un ingénieur, la saisie et la mise en page sont réalisées par une secrétaire pour obtenir un travail présentable, uniformisé et propre. Le va et vient entre le service et le secrétariat est récurrent pour que le travail soit plus efficace.
Le travail d'équipe c'est aussi les échanges d'idées et de points de vues sur la construction d'un projet. Les relectures par des collègues sont courantes et indispensables pour nourrir le dossier d'une critique constructive.

2.2.3. L'ECHANGE ENTRE LES DIFFERENTS SERVICES

Certains projets nécessitent également un travail d'équipe entre les services car il arrive que des affaires se situent sur le même territoire. Ainsi, un projet de document d'urbanisme peut débuter sur une commune ayant déjà fait appel à l'agence pour réaliser une étude hydraulique par exemple. Cette configuration est intéressante car les données sont partagées, la communication avec le commanditaire est plus efficace et certains déplacements peuvent se faire en commun. L'échange entre services est donc intéressant pour le partage des connaissances, le gain de temps et d'argent pour certaines études et la possibilité de conquérir de nouveaux marchés qui est plus facile quand le commanditaire a déjà eu confiance dans le travail d'un autre service de l'agence.

2.2.4. LE POINTAGE INDISPENSABLE POUR LE SUIVI FINANCIER DES ETUDES

L'agence SOGREAH consultants étant un cabinet d'étude privé, il y a toujours une recherche de rentabilité. Ce que l'on vend c'est du temps de réflexions, d'études et d'analyses. Dans l'entreprise, on emploie également le terme de « production » qui est ici intellectuelle. Il est évident que le temps passé sur une affaire (donnant ensuite le salaire) ajouté aux divers frais annexes ne doivent pas

dépasser le montant du prix vendu au commanditaire pour l'étude. C'est pour cette raison que le pointage des ingénieurs est nécessaire pour suivre l'état d'avancement d'une affaire, connaître plus ou moins le temps restant à travailler sur l'étude et ainsi guider l'ingénieur dans la gestion de son temps de travail.
Ces données sont exploitées durant des réunions d'agence et permettent ainsi de se rendre compte des secteurs où il est nécessaire de travailler davantage, de jauger le plan de charge de l'agence et ainsi avoir toujours une vision sur le moyen terme des affaires à suivre ou à conquérir.

Afin de m'habituer à gérer mon temps, j'ai débuté une feuille de pointage début juillet ce qui m'a permis de faire un contrôle personnel et me situer par rapport à des temps de travail référents. (voir annexe – Rapport de stage).

3. LE BILAN PERSONNEL SUR LE STAGE

3.1. LA STRUCTURE D'ACCUEIL

Il s'agit d'un bureau d'étude composé d'une équipe dynamique, jeune avec une ambiance de travail excellente. Le dialogue professionnel ou non avec l'ensemble des employés est incessant et participe à un cadre dans lequel il est agréable de travailler. L'intégration au sein d'une équipe disponible et « naturelle » s'est faite dans de très bonnes conditions. Avant d'arriver pour réaliser un stage chez SOGREAH, je m'attendais à une ambiance plus « sage » rythmée par un travail globalement routinier. J'étais dans l'erreur. Au final, j'ai intégré une équipe qui en étant à la fois vivante et pouvant animer agréablement les journées, ont une implication et un sens professionnel indéniable. Tous les employés, de la secrétaire au chef d'agence se tutoient ce qui simplifie encore les échanges. C'est ce mélange entre ambiance de vie et implication dans un travail qui les passionne qui aura été le plus enrichissant pour moi et ma future carrière.
Outre la clarté des échanges entre les employés, on parle très facilement d'argent, en particulier le coût du travail. Une heure de réflexion coûte une certaine quantité d'argent et c'est une conception qui m'a surpris au début mais que j'ai peu à peu acceptée.
L'agence est installée au sein d'un parc technologique d'entreprise, de services d'état (DRIRE,…) ou d'installations universitaires (doctorant). Après avoir travailler dans un premier bureau, j'ai profité d'un remaniement pour intégrer un bureau plus centralisé au pôle urbanisme, en binome et où l'on m'a donné tout le nécessaire pour travailler dans les meilleures conditions.

Une structure dynamique peut être aussi jugé comme étant stressante et parfois la frontière entre ces deux conceptions est mince. Les bonnes relations n'empêchent pas la hiérarchie de mettre une pression à certains moments. Cette caractéristique du domaine privé à laquelle je m'attendais s'est distinguée à certain moment critique pour un retard, une erreur ou une incompréhension entre certains partis. Je pense que c'est en partie pour cette raison que la composition des équipes de l'agence est

globalement jeune (une moyenne entre 30 et 35 ans). La pression et les heures de travail que l'on ne compte pas forcément sont beaucoup plus gérables par cette catégorie d'employés.

3.2. MON TRAVAIL AU SEIN DU BUREAU D'ETUDE

J'ai commencé le stage très rapidement après avoir terminé mon mémoire de recherche. Il a donc fallu m'adapter à une méthode de travail complètement différente de celle adoptée pendant des mois d'études universitaires. J'ai donc eu du mal à intégrer un certain rythme de travail et des méthodes parfois radicalement différentes. Je manquais de rigueur pour certains travaux que je devais accomplir et des erreurs sont apparues par la suite. Ces fautes m'ont obligé à intégrer certains principes et méthodes de travail obligatoires quand on fait de l'aménagement du territoire. J'ai pu approfondir un savoir acquis lors de mes études dans un domaine plus appliqué. Le fait d'avoir travailler au sein d'une structure privée est un choix initial que je ne regrette pas, bien au contraire.
Si j'ai senti une lacune concernant ma méthode de travail, je ne me suis pas senti lésé dans le travail de fond que je réalisais avec l'équipe Urbanisme-environnement. Les conceptions diverses d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement qui se discutait était le plus souvent des éléments que je maîtrisais. Le fait de ne pas se sentir à l'écart des discours de fond a été très agréable et valorisant pour la formation universitaire que j'ai suivie.

Au final, si mes études m'ont permis de connaître les principes essentiels d'un métier complexe et multidisciplinaire pour réfléchir de la bonne façon et de manière sensée, l'expérience dans le concret est indispensable pour nous apprendre à travailler et obtenir une méthode de travail adaptée au monde professionnel.