

**Le projet communal dans les
documents d'urbanisme en zone
rurale**



2007-2008

**Directeur de recherche
BOUTET Didier**

BLONDEL Benoît

Formation par la recherche et Projet de Fin d'Études

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Remerciements

Je tiens à remercier Mr Boutet Didier, mon directeur de recherche, qui m'a suivi, conseillé et orienté tout au long de cette réflexion.

Mr Lemaire Maxime, chargé de mission planification et paysage au Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale, pour ses informations et sa disponibilité.

Les Maires et les professionnels que j'ai pu contacter et qui ont eu la gentillesse de répondre à mes questions.

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	5
Partie 1 : Cadre théorique et conceptuel.....	8
Chapitre 1. Définition du champ d'étude	8
1. L'espace rural : un territoire en devenir	8
2. La planification	9
3. Du projet production au projet projection : une exigence nouvelle	12
Chapitre 2. Le PADD du PLU : expression d'un projet communal au cœur du document d'urbanisme.	13
1. L'enjeu du PADD : un projet pour l'avenir.	13
2. Un contenu variable selon les volontés politiques.	13
3. Un document souple et évolutif.	14
4. Une valeur juridique qui renforce sa vocation de projet projection.....	14
5. La rédaction.....	15
Chapitre 3. Le projet dans les documents d'urbanisme des communes rurales.....	18
1. Valeur théorique et opérationnelle du projet communal.....	18
2. le choix des communes d'un PNR	18
3. Méthode de recherche	19
Partie 2 : Etude de cas : le PADD des petites communes rurales du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.	22
Chapitre 1. Le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.	22
1. Le parc et ses particularités	22
2. L'intercommunalité de projet au sein du parc.....	25
Chapitre 2. Les documents d'urbanisme au sein du PNR des Caps et Marais d'Opale.....	28
1. Les SCOT.....	28
2. les documents d'urbanisme communaux	29
Chapitre 3. Typologies des projets contenus dans le PLU.....	34
1. choix des communes	34
2. Analyse commune par commune	35
3. Analyse comparée	47
Conclusion.....	50
Bibliographie.....	51
Table des illustrations.....	55
Table des matières	56

Avertissement

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Introduction

La *loi Voynet* a posé les grands objectifs d'un développement durable et solidaire, la *loi Chevènement* a favorisé l'émergence d'acteurs capables de mettre en œuvre sur le territoire. La *loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)* du 13 décembre 2000 apporte à ces acteurs les outils dont ils avaient besoin.

En effet, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, plus solidaires et durables, la *loi SRU* a profondément rénové le cadre des politiques d'aménagement de l'espace. Elle a ainsi élaboré deux nouveaux documents de planification urbaine : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU), permettant de mieux répondre aux problématiques des territoires urbains et ruraux d'aujourd'hui, dans un souci de développement durable.

La planification devient alors avant tout une réflexion autour d'un projet, qui doit s'inscrire dans une démarche d'équilibre entre développement et préservation des milieux naturels, dans une démarche de diversité fonctionnelle et de mixité sociale, ainsi que dans une démarche de maîtrise de l'urbanisation. Le développement durable devient alors clairement leur objectif. Cela est notamment visible à travers l'introduction d'un nouveau document obligatoire dans le PLU et le SCoT : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Partie intégrante du PLU, le PADD constitue un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent. Loin d'énumérer des productions de réalisations, de travaux, d'opérations, le PADD est au contraire, le document permettant de choisir des stratégies, de projeter un territoire vers son devenir. C'est une nouvelle démarche, c'est aussi une nouvelle culture à acquérir pour les élus locaux.

Ce projet de fin d'étude a pour objectif l'évaluation du projet communal des petites communes rurales. Nous tenterons d'identifier la valeur théorique du PADD puis à partir d'une étude de terrain localisée sur le territoire du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale, nous tenterons d'analyser l'expression et la qualité du projet communal.

Nous tenterons de répondre aux questions suivantes : qu'en est-il des projets d'urbanisme aujourd'hui ? Répondent-ils réellement aux enjeux du développement durable ? Sont-ils spécifiques à leur territoire ? Sont-ils déjà standardisés ?

Dans un premier temps, nous mettrons en évidence que le PLU offre la possibilité, de mettre en place un projet de territoire stratégique (formalisé dans le PADD), et de le rendre opérationnel.

Dans un deuxième temps, nous chercherons à voir si les élus utilisent ou non cet outil de planification.

Enfin, nous évaluerons les enjeux du projet communal.

C'est par le biais de notre réflexion et de notre analyse que nous tenterons de mener à bien cette étude.

*Partie 1 : Cadre théorique et
conceptuel*

Partie 1 : Cadre théorique et conceptuel

Chapitre 1. Définition du champ d'étude

1. L'espace rural : un territoire en devenir

Cet espace qu'on tenait jadis pour périphérique, peu perméable au courant du progrès, cristallise aujourd'hui de nombreux espoirs et inquiétudes.

Les enjeux dont il est porteur se sont considérablement diversifiés suite aux trois grandes transitions qui se sont opérées dans cette espace, ce que la plupart des observateurs nomment « *le renouveau des espaces ruraux* ».

a) La nouvelle attractivité des campagnes

Ce sont cent vingt ans d'exode rural qui ont pris fin. Ces quinze dernières années, la plus forte croissance de population a concerné les territoires ruraux. Les campagnes françaises n'ont jamais été autant désirées pourtant le risque est de les voir se transformer en cités dortoirs.

Ce retournement démographique s'exprime toutefois différemment selon la proximité des liens qu'entretiennent les espaces ruraux avec les espaces urbains. On ne parle non pas d'une mais de « *plusieurs campagne* »¹ Ainsi, trois ensembles composent désormais l'espace rural français² :

- les campagnes des villes : cet espace situé en zone périurbaine a principalement une fonction résidentielle et a fortement bénéficié d'apports de nouvelles populations. Il est le siège de tensions entre anciens et nouveaux arrivants.
- les nouvelles campagnes : cet espace se développe selon une dynamique propre. Son développement est endogène : diversification des activités, mobilisation de ses propres ressources.
- les campagnes fragiles : malgré une baisse de population, elles ont connu un vieillissement marqué.

b) Une campagne multifonctionnelle.

La découverte de la fragilité de la localisation des activités économiques a également marqué les campagnes. Tout d'abord, ces quarante dernières années ont vu l'agriculture décliner. Aujourd'hui, l'agriculture ne fait plus le rural : les exploitations sont passées de 700 000 dans les années 90 à moins de 300 000. L'industrie a également perdu de l'emploi en milieu rural et a connu des phénomènes de délocalisation et un glissement des activités vers les grandes zones urbaines et portuaires.

D'un espace essentiellement productif, l'espace rural est devenu un espace aux multiples fonctions liées à la demande de citoyens. Ceux-ci sont en particulier à la recherche d'espace de loisirs et de nature. Les campagnes sont devenues un espace convoité multifonctionnel au sein duquel se jouent des concurrences et des conflits d'usage autour de 3 figures de campagnes :

¹ Kayser B, *Naissance de nouvelles campagnes*, DATAR.

² DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* Ed. de l'Aube, 1998.

- la campagne ressource : le rural productif, support d'activités économiques
- la campagne cadre de vie : le rural résidentiel et récréatif, l'espace consommé par l'habitant et espace de loisir
- la campagne nature : les espaces ruraux comme espaces naturels, l'espace réservé, conservé, préservé

c) *Une imbrication de l'urbain et du rural.*

Depuis quarante ans, les identités traditionnelles des espaces ruraux ont été remises en cause et le rapport urbain/rural s'est trouvé modifié.

Alors que les relations villes/campagnes étaient pendant longtemps basées sur des flux de produits, elles ont aujourd'hui pris la forme de flux de population. Les emplois se sont concentrés dans les villes alors que la résidentialisation a concerné majoritairement les campagnes de sorte que les migrations domicile travail augmentent considérablement. Aujourd'hui, les espaces ruraux concentrent alors davantage d'habitants que d'actifs. L'espace rural se trouve intégré dans un grand ensemble urbanisé.

En parallèle avec les progrès de la mobilité, l'étalement urbain s'est opéré sur des espaces toujours plus éloignés de la ville. Consommation foncière, pollution et nuisances environnementales sont les pendents de la mobilité facilitée. Les espaces fragiles sont mis en danger par la progression de l'urbanisation.

Les territoires ruraux, par leurs étendues et leurs variétés, constituent une source de richesses pour notre pays : richesses d'espaces ouverts et de traditions, richesses des villages servis par les bourgs et les petites villes, richesses d'un cadre et d'une qualité de vie. D'ailleurs, la commission des communautés économiques européennes dans une communication sur l'avenir du monde rural, en 1988 présente l'espace rural comme ayant « *des fonctions vitales pour la société et étant indispensable pour l'équilibre écologique* ».

Cet espace qui voilà trente ans se voyait majoritairement destiné à la production agricole et à la désertification, constitue aujourd'hui un lieu de résidence recherché, une destination de plus en plus courue par les vacanciers.

Selon Bernard Kayser, « *l'installation et le maître mot de l'avenir des campagnes* ». Mais à condition que celle-ci soit « *contrôlée car l'identité et la solidarité des territoires, qui sont les gages de leur avenir, ne peuvent supporter les mouvements brutaux ou massifs. La campagne reste fragile* ». ¹

Territoire en devenir, il s'avère donc nécessaire d'élaborer une stratégie durable, pour mettre en valeur ce territoire, permettre son développement de manière organisé, et faire face aux différents conflits d'usages ou encore à la progression de l'urbanisation. Dès lors l'avenir des territoires ruraux passe par la mise en place d'un véritable projet de territoire.

2. *La planification ...*

a) *...au service d'une stratégie*

Il apparut nécessaire à la fin des années 1990 de revoir le dispositif de la planification urbaine mis en place par la *loi d'orientation foncière (LOF)* en 1967. L'objet de la réforme, qui s'est traduite par la *loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)* du 13 décembre 2000,

¹ KAYSER Bernard, *La renaissance rurale : Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, 1990, 222p.

corrigé mais non bouleversée par la loi *Urbanisme et habitat (UH)*, est de « donner un caractère beaucoup plus global et plus dynamique à la planification »¹

Les évolutions législatives SRU et UH ont marqué une réorientation des politiques urbaines. En passant du POS au PLU, le législateur a entendu doter les collectivités locales d'instrument de planification permettant ainsi de mieux répondre aux problématiques des territoires urbains et ruraux.

En effet, il implique de dépasser le seul aspect de la planification des sols en intégrant d'autres composantes déterminantes pour le développement urbain : l'habitat, le développement économique, le développement durable, les transports et les déplacements, le renouvellement urbain, le développement social, la participation des citoyens pour ne citer que celles-là.

L'innovation majeure de la loi réside en ce qui concerne le PLU, dans la faculté reconnue aux élus d'exprimer les orientations de leur projet de territoire dans un document clairement identifiable : le PADD. Il s'agit d'un « cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent ».

L'objectif est de passer d'une planification rigide à une planification incitative et stratégique, appuyant la mobilisation des acteurs. Ce que confirme Laurent Théry, directeur général de services de la communauté urbaine de Nantes : « en terme de planification, c'est toujours le projet qui doit précéder les procédures. La loi SRU reconnaissant que le projet doit primer, c'est aux acteurs de se saisir des choses et d'avoir eux-mêmes une logique de projet qui existe en tant que telle ».²

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

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

b) ...durable

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

Le développement durable s'affirme dans les Projets d'Aménagement et de Développement Durable, partie intégrante et même centrale de la démarche de planification et apparaît dans le renforcement de la participation des différents acteurs à l'élaboration des documents d'urbanisme.

La référence précise au développement durable est faite dès l'article L.121-1 du code de l'urbanisme qui impose aux nouveaux documents d'urbanisme (SCoT, PLU et carte communale) trois principes qui fondent le développement durable :

¹ Pierre Merlin, Françoise Choay, *dictionnaire de l'urbanisme et de l'environnement*, PUF, 2005, 968 p.

² Revue Urbanisme, *Planification(s)*, n°329, mars avril 2003, p 37 à 68.

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, et la protection des espaces naturels, forestiers et ruraux
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans les habitats urbains et ruraux
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux

En matière d'aménagement et d'urbanisme, la mise en oeuvre des principes du développement durable renvoie aux grands enjeux auxquels sont confrontées les agglomérations¹ :

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

Selon Aurélien Boutaud, la durabilité dans l'urbanisme s'appuie classiquement sur quatre piliers² :

- Le pilier culturel : tout projet d'urbanisme durable doit inclure une valeur ajoutée culturelle,
- Le pilier économique : il n'y a pas d'urbanisme durable sans prise en compte des coûts collectifs, des coûts de maintenance sur le long terme,
- Le pilier social : il n'y a pas non plus d'urbanisme durable sans recherche de qualité de vie, de création de lien social,
- Le pilier environnemental : l'urbanisme durable doit être éco-efficace (objectif «zéro déchet», matériaux performants, utilisation des énergies renouvelables...).

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

L'urbanisme durable pour une commune est de définir une stratégie de développement à long terme, rassembler autour d'une dynamique positive, s'inscrire à la fois dans la planification et dans l'opérationnel.

En d'autres termes, c'est une façon d'organiser la vie sur le territoire. L'urbanisme durable concerne donc tout le monde : les élus en tant que décideurs, les techniciens, les socio-professionnels, les habitants (consommateurs, citoyens, militants).

¹ CERTU., *Le PADD du PLU*, 2002, p 14.

² Boutaud A., *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?*, École Nationale des Mines de Saint-Étienne, 2005.

Ainsi, la loi SRU a fait, de ces nouveaux documents de planification, les éléments de base de l'aménagement et du développement spatial, et a du même coup donné un cadre à toute intervention territoriale en France. La pratique de l'urbanisme doit désormais s'exercer sous la caution du développement durable. La collectivité doit alors saisir ce document d'urbanisme pour exprimer les défis du développement durable qu'elle désire relever et ainsi les inscrire dans son projet communal : le PADD. L'urbanisme durable nécessite donc une forte volonté politique pour être mis en place.

3. Du projet production au projet projection : une exigence nouvelle¹

Le projet formalisé dans le PLU est d'abord un projet politique au sens où il s'agit de servir les intérêts et les choix des hommes et des femmes qui habitent et travaillent dans un territoire. Il ne s'agit pas prioritairement de produire empiriquement des logements sociaux, de la surface hors œuvre nette (SHON), des kilomètres de voirie, mais d'associer les volontés politiques pour définir un « avenir prévisible » d'un territoire grâce à une intelligence collective au service du développement durable.

Cette intelligence collective soutient la stratégie d'un projet de territoire, en se débarrassant de toute standardisation, et en donnant un sens à des opérations, réalisations qui ne sont pas importantes par elles-mêmes, mais par la place qu'elles occupent dans le projet.

On ne parle plus alors de production, mais de véritable projection. Et le projet devient lui-même anticipation et stratégie pour l'avenir des populations des aménagements, des milieux. Ce n'est pas le document projet qui est important, mais la projection, le devenir qu'il impose aux élus d'assumer dans la discussion, la concertation, le débat.

Néanmoins, cette notion de projection peut s'avérer contraignante pour un élu comme le souligne Francis Cuiller, directeur de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, « un élu doit réaliser à l'horizon de son mandat (...). En tant qu'urbanistes, nous avons donc souvent un vrai problème pour mobiliser, aussi bien les techniciens territoriaux que les élus, sur la vision à long terme ».²

¹ BOUTET Didier, *Le ScoT, un document d'urbanisme au service d'un projet de territoire*, Actes et comptes rendu du forum du 30 janvier 2008 à Tréguier.

² Revue Urbanisme, *Planification(s)*, n°329, mars avril 2003, p 37 à 68.

Chapitre 2. Le PADD du PLU : expression d'un projet communal au cœur du document d'urbanisme.

Le PADD est l'une des pièces constitutives du dossier de PLU. Il traduit la volonté nouvelle du législateur de faire du PLU le vecteur d'un urbanisme de projet, et non plus seulement un simple instrument de réglementation des sols comme l'était devenu le POS.

Le PADD expose le projet d'urbanisme de la commune ou de l'ensemble des communes concernées, si le PLU est intercommunal, pour les années à venir. Il se conçoit à l'échelle de l'ensemble de la commune (ou du territoire de plusieurs communes en cas de PLU intercommunal).

1. L'enjeu du PADD : un projet pour l'avenir.¹

Le PADD du PLU va constituer un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent. Ce cadre de référence est le projet communal, le PADD en sera sa transcription.

On ne saurait mieux définir le PADD du PLU qu'en le rapprochant de ces documents qui ne sont pas des documents d'urbanisme, mais qui traduisent la volonté des élus de se projeter dans un devenir collectif : les chartes de développement des Pays, voire les chartes de PNR (Parcs Naturels Régionaux).

Certes, elles n'ont pas pour objet principal de déterminer les prévisions et les règles touchant à l'affectation des sols, elles ne contiennent pas de dispositions opposables aux demandes d'autorisation d'utilisation ou d'occupation des sols, mais elles dégagent des orientations et des choix qui engagent l'avenir d'un territoire.

La mise en œuvre de ce projet se fera alors à travers les orientations d'aménagements, le zonage et le règlement du PLU.

A travers cette volonté de préciser et de favoriser la réalisation concrète de projet de territoire, le législateur a non seulement voulu « muscler » réglementairement le projet, mais aussi et surtout en changer l'esprit en allant plus loin que le traditionnel projet production d'opérations et de politiques publiques hiérarchisées et séquencées, mais incapable de projeter une commune dans une stratégie de développement durable dans le temps et dans l'espace.

2. Un contenu variable selon les volontés politiques.

Avec le PLU, c'est la dimension stratégique de projet qui prévaut désormais. C'est pourquoi *la loi SRU* ne fixe pas des limites formelles au contenu du PADD du PLU. « *La loi laisse une grande liberté quant aux contenus du PADD et à sa transcription réglementaire : chaque commune aura son projet spécifique en réponse aux enjeux locaux.* »²

« *Le PADD n'a pas de structure imposée* » mais doit exposer les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement sur l'ensemble du territoire communal. « *La loi laisse les élus entièrement libres dans l'élaboration et l'énonciation de leur projet et ne définit pas de contenu minimal* » pour le PADD.³

¹ BOUTET Didier, *Le ScoT, un document d'urbanisme au service d'un projet de territoire*, Actes et comptes rendu du forum du 30 janvier 2008 à Tréguier.

² BONNACORSI G. « esprit de la loi SRU et enjeux de la gouvernance. » Territoires, Janvier 2002, p 41-42

³ CERTU, DGUHC « Le PADD du PLU » Avril 2002 p 32-33

Cependant, les orientations générales du projet doivent définir une politique d'ensemble, « *apportant des réponses aux problèmes soulevés dans le diagnostic et mis en évidence par l'état initial de l'environnement* », dans le respect des principes du développement durable et les grandes orientations définies au niveau supra communal, en particulier dans le SCOT, la charte de Pays et la charte de Parc Naturel régional.¹

Une fois défini, le PADD pourra être décliné en orientations d'aménagement. Celles-ci peuvent concerner des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Depuis la mise en place de *la loi Urbanisme et Habitat*, ces orientations doivent être rédigées dans une partie distincte du PADD. Ces orientations, en cohérence avec le PADD, peuvent prévoir les actions et les opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville, le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Cette partie peut-être détaillée et plus technique mais est encadrée dans son contenu par les dispositions de l'article R 123-3 du Code de l'urbanisme.

Ces orientations facultatives pourront être définies suivant la maturité des projets de la commune. Une fois définies, les opérations de construction ou d'aménagement qui seront ensuite engagées devront être compatibles avec les orientations d'aménagement du secteur concerné.

Ainsi, le PADD reste un document obligatoire, mais recentré sur les orientations d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Cette scission renforce le rôle du PADD, à savoir un projet pour l'avenir et non pas un simple projet production.

3. *Un document souple et évolutif.*

Le projet communal du PLU n'exprime pas une action programmée dans le temps et dans l'espace, il présente le projet défini par la commune pour les années à venir. Ce qui en fait un document avec une dimension stratégique, d'anticipation. C'est ce que confirme la loi en attribuant au projet communal souplesse et ajustement. « *Le PADD, est un outil souple qui permet les évolutions du projet communal. Réorienter le projet ou modifier certains de ses éléments. Le projet de la commune est nécessairement amené à évoluer dans le temps. Une commune qui voudrait changer de projet peut très bien le faire lors de la révision ou de la modification selon l'importance du changement de son PLU.* »²

4. *Une valeur juridique qui renforce sa vocation de projet projection*

Alors que *la loi SRU* rendait le PADD opposable aux utilisateurs du sol, ce qui aurait été source de blocage et de nombreux contentieux. Isabelle Cassin souligne que l'on « *pouvait craindre une certaine insécurité juridique à opposer aux utilisateurs du sol de simples orientations* »³. *La loi Urbanisme et habitat* a mis fin à cette situation : le PADD n'est plus opposable.

Le PADD a désormais pour fonction exclusive de présenter le projet communal pour les années à venir. Concrètement, un permis de construire ne pourrait être refusé au motif que le

¹ CERTU, DGUHC « Le PADD du PLU » Avril 2002 p 33

² Idem p 74

³ CASSIN Isabelle, *Le PLU*, Le Moniteur, 2007, 233p.

projet n'est pas conforme ou compatible avec les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme définies pour l'ensemble de la commune.

Nous pouvons alors nous poser la question suivante : « le PADD n'étant plus opposable, sa portée en est-elle pour autant diminuée ? ».

Une réponse négative s'impose à plusieurs titres. Tout d'abord, le PADD reste la clef de voûte du PLU puisque les règles générales contenues dans le règlement du PLU sont fixées « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable* »¹ tout comme les orientations d'aménagement qui « *peuvent en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre* »².

Ainsi, comme le mentionne Isabelle Cassin « *une absence de cohérence entre le PADD, le règlement et ses documents graphiques rendrait très certainement illégal le PLU en son entier* »³.

De plus, le PADD fixe la limite entre les procédures de modification et de révision. En effet, suite à *la loi Urbanisme et habitat*, la commune pourra changer son PLU par une simple modification, dès lors qu'elle ne remet pas en cause les orientations générales du PADD sinon elle devra recourir à la révision.

De même, « *l'absence de débat au sein du conseil municipal sur les orientations du PADD, serait susceptible d'entraîner l'annulation du PLU en cas de contentieux* ».

Enfin, en matière de sursis à statuer, le conseil d'Etat a jugé que si un PADD n'est pas directement opposable, il appartient néanmoins à l'autorité compétente de prendre en compte les orientations d'un tel projet, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur PLU, pour apprécier si un projet de construction est de nature à compromettre l'exécution du futur PLU.

5. La rédaction...

c) ... bilan d'une concertation...

La concertation a été généralisée par *la loi SRU* qui désormais prévaut « *pour toute élaboration ou révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale ou d'un plan local d'urbanisme* ».⁴

La concertation est la démarche qui consiste à consulter et à demander l'avis des personnes concernées par le projet avant qu'il ne soit arrêté.

Elle « *doit permettre d'associer pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et toutes les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole* »⁵.

Son objectif n'est pas seulement d'informer mais également de faire remonter des informations, de recueillir des avis et si possible d'aboutir à un consensus. « *L'important dans la démarche d'élaboration est d'aboutir à un projet partagé par une majorité et qui légitime de la sorte l'action des responsables publics, lesquels auront à la charge de le mettre en œuvre sur la durée. Pour cela, la concertation doit être mise en place le plus tôt possible* ». ⁶

¹ art. L. 123-1, 4^e al. du code de l'urbanisme

² art. L. 123-1, 3^e al. du code de l'urbanisme

³ CASSIN Isabelle, *Le PLU*, Le Moniteur, 2007, 233p.

⁴ art. L. 300-2 du code de l'urbanisme

⁵ art. L.123-3 du Code de l'Urbanisme

⁶ TRAPITZINE Richard, *Le PADD, un outil qui doit faire ses preuves*, Etudes foncières n°90, mars 2001, p 17 à 19

Un exemple tiré de la Revue Urbanisme¹, relate que le PADD fait peur particulièrement aux élus des petites communes.

Ainsi, selon Gérard Poujade, maire élu en 2001 de la communes du Séquestre : « *Quand je discute avec certains élus de communes voisines, j'ai le sentiment qu'il ont peur de la population et de ses réactions* ».

La concertation a permis pour cette commune de passer au-dessus de ce problème en se saisissant du PADD et du PLU « *pour pratiquer une information et une concertation dans le but de responsabiliser les habitants* » comme le souligne Louis Canizarès, architecte urbaniste en charge de la réalisation du PLU de cette commune.

Ainsi, la mise en œuvre d'un PADD nécessitera la recherche d'un consensus le plus large possible. En effet, le projet une fois débattu par le conseil municipal deviendra le guide des évolutions de l'espace et du développement local.

d) ...et de l'expression d'une volonté politique.

En pratique, nous pourrions résumer les principales étapes, menant à la rédaction du PADD définitif, comme suit ² :

- Une première ébauche de PADD peut être écrite par les élus au lancement de la démarche (objectifs initiaux détaillant ceux indiqués dans la délibération de prescription), ou tout au moins exprimés avec l'aide du bureau d'études ou du service technique retenu.
- Ces principes permettent ainsi d'orienter et de cadrer le diagnostic (les sujets à approfondir, les questions supplémentaires à se poser).
- Après consolidation des enjeux, une décision politique est esquissée, et une réécriture du PADD peut être affinée avec un professionnel de l'urbanisme.
- Après le débat en conseil municipal et suite aux discussions dans le cadre de la concertation, le PADD peut être complété ou amendé dans certaines propositions.
- Enfin, après enquête publique, le PADD peut faire l'objet de petites retouches ou précisions pour le rendre plus lisible ou compréhensible.

¹ Revue Urbanisme, *Planification(s)*, n°329, mars avril 2003, p 37 à 68

² CERTU, *Le PLU. Le contenu du PADD*, Fiche pratique n°1, mars 2006, p 4.

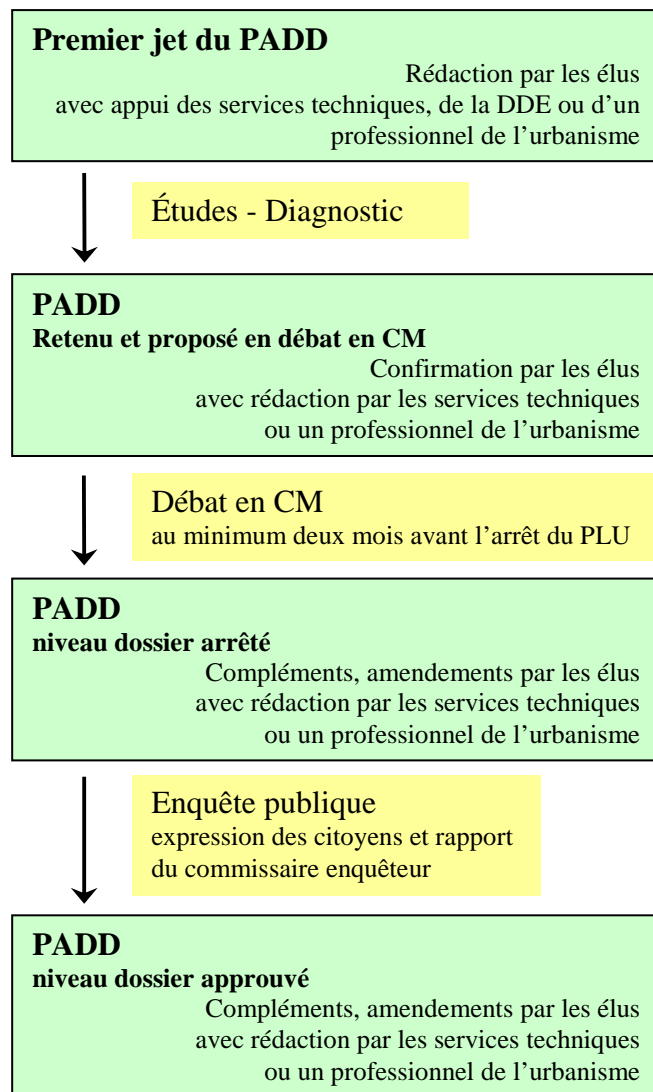


Schéma représentant les principales étapes de rédaction du PADD

Ainsi, le PADD est une expression de la volonté des élus, qu'un bureau d'étude ou des services techniques auront accompagné dans sa rédaction et sa mise en forme, grâce à leurs compétences spécifiques.

A l'issue de notre analyse, nous pouvons en conclure que le PADD est un document souple, évolutif et réalisé en concertation. La loi le rendant non opposable a renforcé son rôle de projet projection. Il est l'expression du projet politique de la commune pour les années à venir et est la pièce maîtresse du PLU. Il sera ainsi décliné en orientations d'aménagement (facultatifs) et règles graphiques ou écrites.

Loin d'énumérer des productions de réalisations, de travaux, d'opérations, le PADD est au contraire, le document permettant de choisir des stratégies, de projeter un territoire vers son devenir. C'est une nouvelle démarche, c'est aussi une nouvelle culture à acquérir pour les élus locaux.

Chapitre 3. Le projet dans les documents d'urbanisme des communes rurales

1. Valeur théorique et opérationnelle du projet communal

Comme nous avons pu le voir, le PLU conçu par la loi SRU est un outil réglementaire qui permet de rendre l'expression d'un projet communal à la hauteur des enjeux du développement durable. C'est à la fois un document stratégique qui exprime un projet de développement (le PADD) et un document opérationnel (traduction du projet communal en orientations d'aménagement et en règlement).

Néanmoins, la mise en place d'un tel document nécessite une forte volonté politique, des moyens techniques et financiers. Or en milieu rural, ceux sont justement des critères qui peuvent manquer. En effet, le maire est souvent seul pour porter le projet communal ce qui peut s'avérer difficile face à l'hostilité de chacun.

De plus, lorsque la pression urbaine est très faible voir inexistante, pour certains élus, un document d'urbanisme ne s'impose pas.

Ainsi, si en théorie le PADD du PLU est l'expression d'un projet politique répondant aux enjeux du développement durable, quelle est sa valeur opérationnelle ?

Les élus ruraux ont-ils saisi cet outil pour engager un projet de développement durable de leur territoire? Ou n'est-il pas plus simple pour un maire d'une petite commune, de gérer les opportunités au cas par cas, au lieu de porter et de défendre une vision stratégique, globale et cohérente de son territoire ?

Qu'est ce qui caractérise les communes décidant de mettre en place un document d'urbanisme ?

Que contient le projet communal ? Répond-il aux enjeux du développement durable ? A-t-on déjà une production standardisée ?

Nous chercherons de répondre à ces questions à travers notre étude de terrain localisée à l'échelle d'un Parc Naturel Régional.

2. le choix des communes d'un PNR

Mon choix d'étude s'est porté sur le territoire d'un Parc Naturel Régional. Plusieurs raisons à cela.

Tout d'abord, les Parcs naturels régionaux ont été créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. En effet, est classé « Parc Naturel Régional » un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Comme j'ai pu le définir, il s'agit donc d'un territoire rural, de qualité, fragile qu'il convient de préserver.

Deuxièmement, un Parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel. Ce projet est alors transcrit dans la charte du PNR à laquelle les communes du Parc adhèrent. Ceux sont donc « en théorie » des communes sensibilisées à la démarche de projet. En effet, ces chartes sont de véritable projet projection.

Troisièmement, la loi « paysage » de 1993 a reconnu la légitimité juridique des Parcs à s'impliquer dans les politiques d'aménagement de son territoire. En effet, aussi bien pour les documents d'urbanisme que pour les études d'impact, le Parc doit être consulté pour avis et les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux doivent être compatibles avec la charte du Parc Naturel Régional à laquelle la commune appartient.

Aussi, de nombreux Parcs naturels régionaux doivent désormais résister à une pression immobilière grandissante, favoriser l'accueil de nouveaux habitants et la mixité sociale, sans oublier de respecter l'environnement, les paysages et le patrimoine qui font la richesse de ces territoires. Leur territoire est donc confronté aux enjeux du développement durable.

Territoire d'expérimentation, c'est ainsi qu'ils ont mis en place des démarches d'urbanisme rurales durables. Les Parcs peuvent apporter l'ingénierie qui manque au petite commune rurale comme le souligne Mathilde Kempff¹ « dans les petites communes, les élus sont autant responsables que dans les grandes, mais ils n'ont pas les services techniques nécessaires » mais également mettent en place des actions de sensibilisation, et des financements pour l'élaboration de documents d'urbanisme.

Enfin, originaire du Pas-de-Calais, j'ai donc choisi d'étudier le territoire du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.

3. Méthode de recherche

Cette partie a pour but d'expliquer ma démarche concernant mon étude de terrain.

La première étape de ma recherche a été de recenser les démarches mises en place par le parc en matière de planification.

Pour cela, nous avons pu bénéficier d'un inventaire prospectif des actions et des outils mis en place par les Parcs naturels régionaux sur la maîtrise de l'urbanisme, réalisé par Mathilde Kempff et initiée par la Fédération des Parcs Naturels Régionaux à la demande du réseau « paysage et urbanisme ». Ces résultats ont été confirmés lors d'un entretien avec Maxime Lemaire, chargé de mission planification et paysage au PNR des Caps et Marais d'Opale.

La deuxième étape a été d'étudier l'intercommunalité à l'échelle du territoire du Parc. Nous nous sommes appuyés pour cela des données datant de 2008 de l'observatoire des territoires².

La troisième étape a été de faire un inventaire, à l'échelle des 152 communes du Parc, des documents d'urbanisme en vigueur.

Pour cela, nous avons pu exploiter des données du Parc. Cependant, ces dernières datant de juin 2006, une mise à jour s'est avérée nécessaire. Cette mise à jour s'est appuyée sur les données de l'observatoire des territoires datant de mars 2008. Enfin, quand un doute persistait sur le document en vigueur, nous avons contacté directement la commune concernée.

La dernière étape a consisté à sélectionner des communes ayant un PLU approuvé, à analyser leur PADD et à voir ce qui en ressortait.

¹ revue Parcs, *les parcs expérimentent un urbanisme rural exigeant*, février 2008, n°60 page 14

² http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/portail_fr/index_fr.php, volet zonage.

Partie 2 :
Etude de cas : le PADD des petites
communes rurales du Parc Naturel
Régional des Caps et Marais d'Opale.

b) La charte du Parc

Depuis huit ans, le PNR des Caps et Marais d'Opale vit et évolue. La charte qui le régit depuis sa création prendra fin en mai 2009.

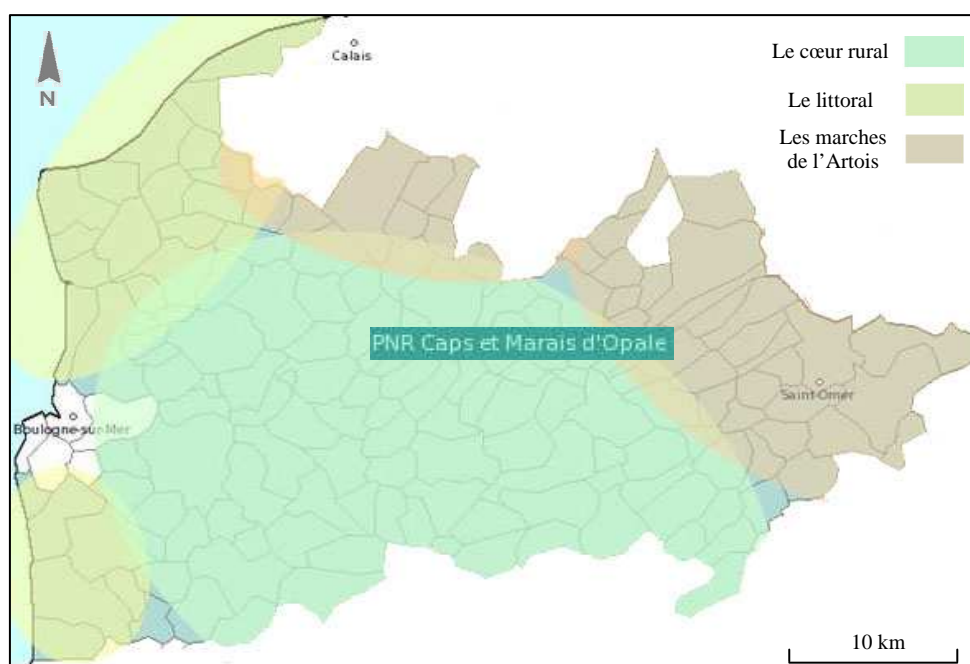
La charte du Parc est le contrat écrit symbolisant le projet de protection et de développement durable élaboré pour le territoire.

Elle est approuvée par les collectivités locales et territoriales, et par les partenaires socioprofessionnels et associatifs. Ensemble, ils s'engagent à gérer de manière cohérente toutes les actions destinées à valoriser les ressources locales dans le respect des milieux naturels et des paysages. A l'époque, élaborée pour dix ans (aujourd'hui la durée de validité d'une charte de PNR est de 12 ans), six grandes vocations la structure.

Le parc a vocation d'être à la fois un territoire modèle, d'exemplarité et un laboratoire du développement durable :

- Un territoire de patrimoine pour mieux connaître, préserver et valoriser le patrimoine naturel, culturel et lié à l'eau.
- Un territoire en mouvement pour accompagner les aménagements de toutes sortes dans un souci de préservation du patrimoine.
- Un territoire de développement pour accompagner une agriculture de qualité, engager un programme d'actions avec l'artisanat et participer à l'animation socio-économique du secteur.
- Un territoire d'accueil pour équilibrer et développer les activités touristiques.
- Un territoire de citoyenneté pour impliquer les habitants dans la valorisation du territoire. Ces vocations sont les clés de voûte de toutes les actions qui y sont menées.

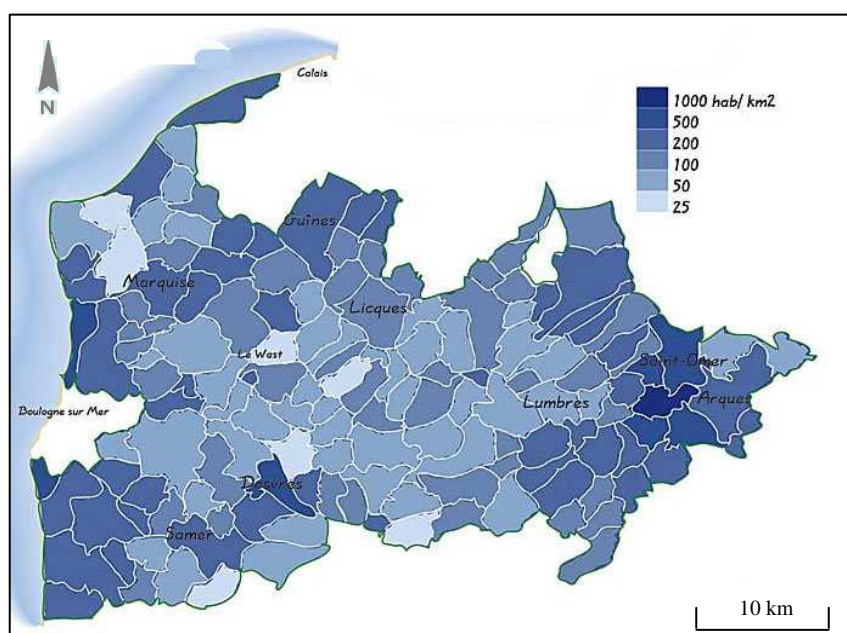
Pour mieux hiérarchiser les actions, la charte a déterminé 3 secteurs géographiques marqués par un ensemble de caractères et d'enjeux :



Carte 2 : Représentation schématique des trois secteurs géographiques

- Le littoral. Espace remarquable par la qualité de ses paysages et la richesse de ses milieux naturels, mais espace sensible par la pression touristique et récréative qui s’y exerce. Dans ce secteur, l’accueil est à maîtriser et à organiser.
- Le cœur rural. Secteur rural à dominante agricole sur lequel pèsent des risques de banalisation des paysages. L’identité rurale est à préserver dans ses composantes paysagères, économiques, sociales et culturelles, dans une optique de développement local,
- Les marches de l’Artois. Espace de mixité ville/campagne/milieu naturel dont les solidarités sont à développer autour des enjeux environnementaux.

c) *Un territoire présentant des disparités spatiales.*



Carte 3 : Densité de population de 1999

Près de 70% de la population du Parc réside dans des communes de moins de 1000 habitants : le territoire est marqué par son empreinte rurale (population rurale à 85% au regard des critères de l’INSEE). Avec 144 habitants au km², la densité reste assez proche de la moyenne française mais en deçà de la moyenne régionale (319 hab/km²).

Cependant cette densité met en évidence d’importantes disparités spatiales. En effet, aux densités de population importantes (supérieures à 500 hab/km²) des communes du littoral ou proches des grands pôles urbains, s’opposent les faibles densités de l’espace rural (inférieures à 50 hab/km², voire 25 hab/km²).

d) Le Parc et l'urbanisme durable

Comme beaucoup de territoire ruraux, le territoire du PNR des Caps et Marais d'opale est confronté à l'étalement urbain et à ses conséquences : consommation du foncier en partie agricole, banalisation des paysages propres au territoire pour ne citer que ceux-là.

En constatant ces enjeux, le Parc a décidé d'inscrire cette thématique parmi les orientations de sa charte, avec l'objectif d'aider à la maîtrise de cette urbanisation croissante.

Ainsi ont été mis en place deux outils : d'une part, une étude paysagère et environnementale communale ou intercommunale, à mener en amont de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme, d'autre part, une étude d'aménagement et de requalification villageoise sur certains secteurs de la commune en vue de nouvelles extensions urbaines.

C'est ainsi que 62 études paysagères communales ou intercommunales, co-financées par le Parc, ont déjà été réalisées, suivies parfois d'études d'aménagement et de requalification villageoise.

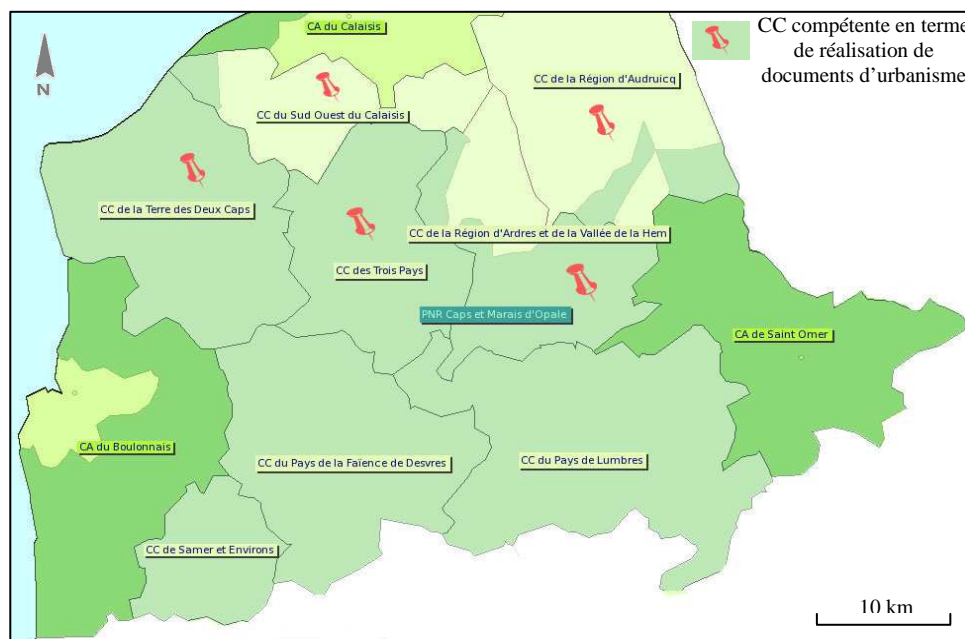
Les acteurs du parc considèrent ces outils « efficaces car (ils) apportent plus de qualité aux documents d'urbanisme, (sont) constructifs et pédagogiques ». Ceux sont des outils d'aide à l'élaboration d'un projet de territoire de qualité.

Enfin, depuis 2005, le parc s'est engagé dans une démarche d'accompagnement des maires et conseillers municipaux vers une approche qualitative de l'habitat. Pour cela, le Parc a basé son programme sur des conférences de témoins ou de spécialistes, et sur des visites de terrains.

2. L'intercommunalité de projet au sein du parc.

a) Les Etablissements publics de coopération intercommunale

Chaque commune du PNR appartient soit à une Communauté Agglomération, soit à une Communauté de Communes.



Carte 4 : localisation des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Sur le territoire du parc, nous pouvons dénombrer 36 communes appartenant aux Communautés d'Agglomérations :

- du Calaisis (1 communes),
- du Boulonnais (17 communes),
- de Saint-Omer (18 communes).

Les autres communes appartiennent aux Communautés de Communes :

- du Sud-Ouest Calaisis (1 commune) qui détient la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.
- de la Terre des 2 Caps (21 communes) qui détient la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.
- des Trois Pays (15 communes), qui détient la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.
- de la Région d'Ardres et de la Vallée de la Hem (14 communes) qui détient la compétence urbanisme
- de la Région d'Audruicq (3 communes),

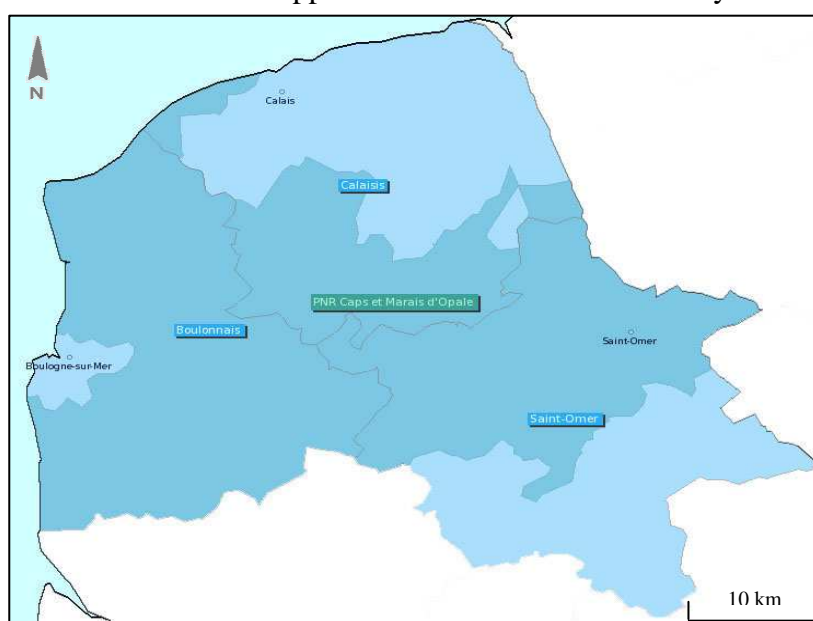
Ces cinq communes dispose de la compétence en terme de réalisation des documents d'urbanisme. Elles assurent ainsi la gestion technique et le financement lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

- de Samer et de ses Environs (8 communes) qui ne dispose pas de la compétence urbanisme.
- du Pays de Lumbres (31 communes) qui ne dispose pas de la compétence urbanisme.
- du Pays de la Faïence de Desvres (23 communes).

Ces trois Communauté de Communes ne disposant pas de la compétence en terme de réalisation des documents d'urbanisme, les communes souhaitant mettre en place son document d'urbanisme sera amené à le financer par ses propres moyens.

b) Les pays

Toutes les communes du PNR appartiennent à un territoire de Pays.



Carte 5 : les Pays

Nous en dénombrons 3 sur le territoire du parc :

- Le Pays du Calaisis composé de 34 communes,
- le Pays de Saint-Omer composé de 49 communes,
- le Pays du Boulonnais composé de 69 communes.

Comme nous avons pu le définir, la charte de pays est un véritable projet qui traduit la volonté des élus de se projeter dans un devenir collectif. Elles dégagent des orientations et des choix qui engagent l'avenir d'un territoire.

Ainsi, les communes appartenant au PNR ont su s'organiser en territoire de projet.

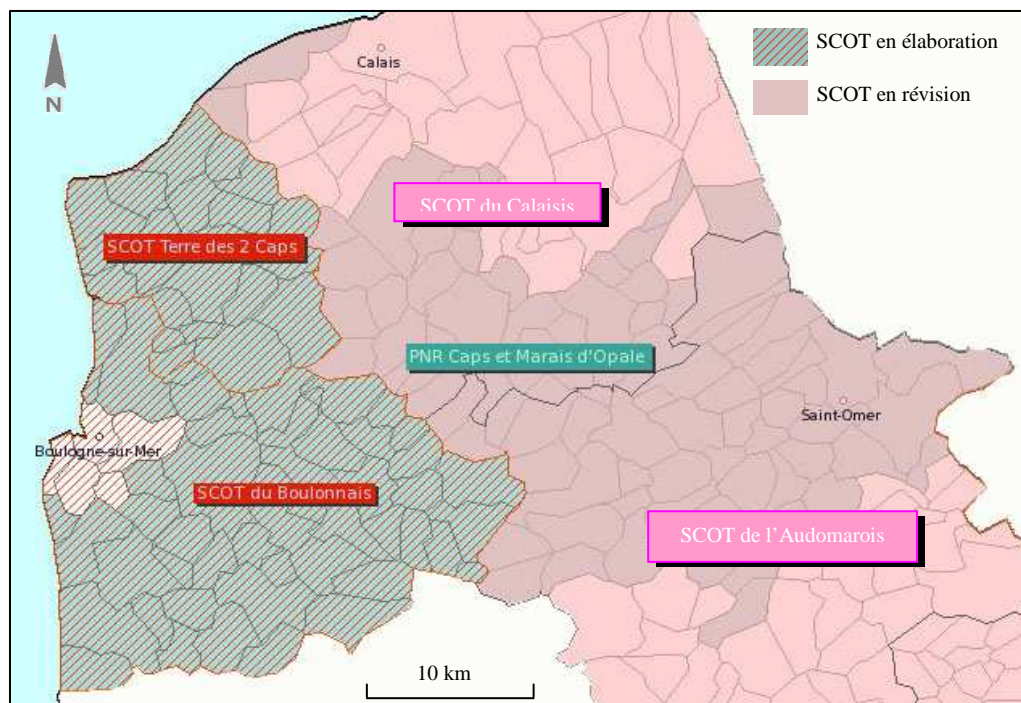
Les élus ont donc déjà été associés à des démarches de projet répondant aux enjeux du développement durable comme doit être le PADD du PLU.

De plus, organisées en Communauté de Communes, les petites communes rurales ont donc la possibilité technique et financière d'élaborer des documents d'urbanisme. Pour cela, il suffira aux communes membres de l'établissement public de coopération communal de leur transférer la compétence urbanisme. Certaines communes ont saisi cette opportunité, d'autres non.

Au regard de ces informations, concernant le financement ou non de la mise en place d'un document d'urbanisme par les Communautés de Communes, il nous semble intéressant d'identifier les conséquences en terme de documents d'urbanisme. En effet, les communes rurales n'ont pas forcément les moyens financiers pour élaborer un document d'urbanisme .

Chapitre 2. Les documents d'urbanisme au sein du PNR des Caps et Marais d'Opale

1. Les SCOT



Carte 6 : les périmètre de SCOT

Toutes les communes du PNR appartiennent à un territoire de SCOT. Nous en dénombrons 4 sur le territoire du parc :

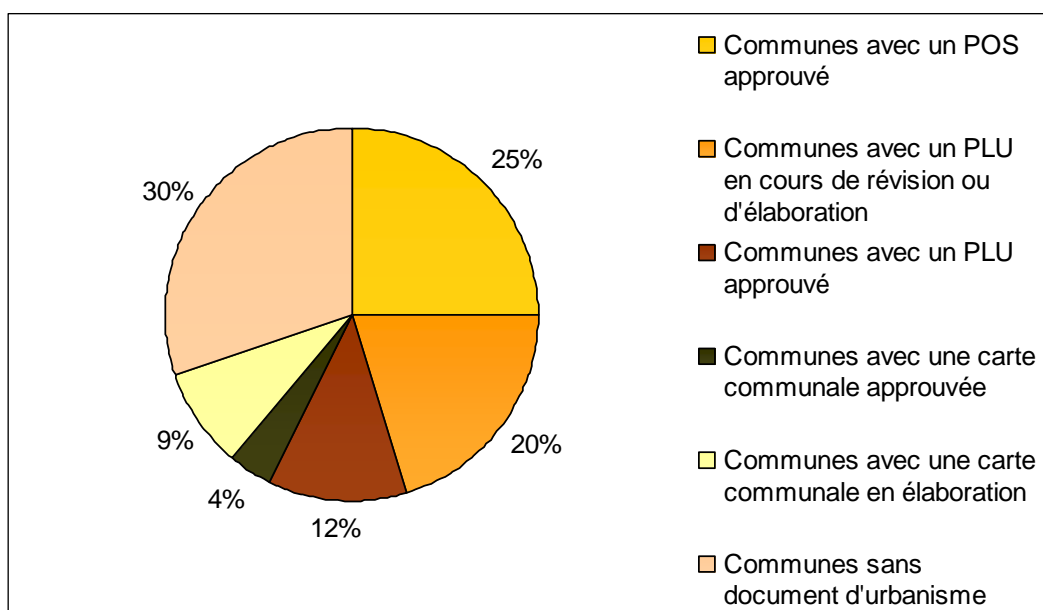
- Le SCOT du Calais composé de 34 communes,
- le SCOT de l'Audomarois composé de 49 communes,
- le SCOT Terre des 2 Caps composé de 21 communes,
- le SCOT du Boulonnais composé de 48 communes.

Le SCOT du Calais et le SCOT de l'Audomarois sont en révision alors que celui de la Terre des 2 Caps et celui du Boulonnais sont en élaboration.

Le SCOT tout comme le PLU dispose d'un PADD. Par conséquent, certains élus ont pu à nouveau être associés à une démarche de projet et être sensibilisés à cette nouvelle démarche de planification où le projet prime sur le droit des sols.

2. les documents d'urbanisme communaux

a) les documents en vigueur



Graphique 1 : Répartition des documents d'urbanisme par commune

70% des communes du Parc ont un document d'urbanisme approuvé ou en élaboration. Ainsi, 30% des communes ne disposent pas de documents d'urbanisme.

Au niveau des documents d'urbanisme, le PLU approuvé ou en élaboration, représente 46% des documents d'urbanisme en vigueur. Le Plan Occupation des Sols représente 36% et les Cartes Communales 18%. Nous remarquons que la carte communale est très peu développée.

Le PLU est le seul document élaboré dans une démarche de projet et présente un projet de territoire formalisé, comme nous avons pu le définir dans notre première partie. Ainsi, ceux sont 68% des communes qui n'ont pas de réel projet de territoire.

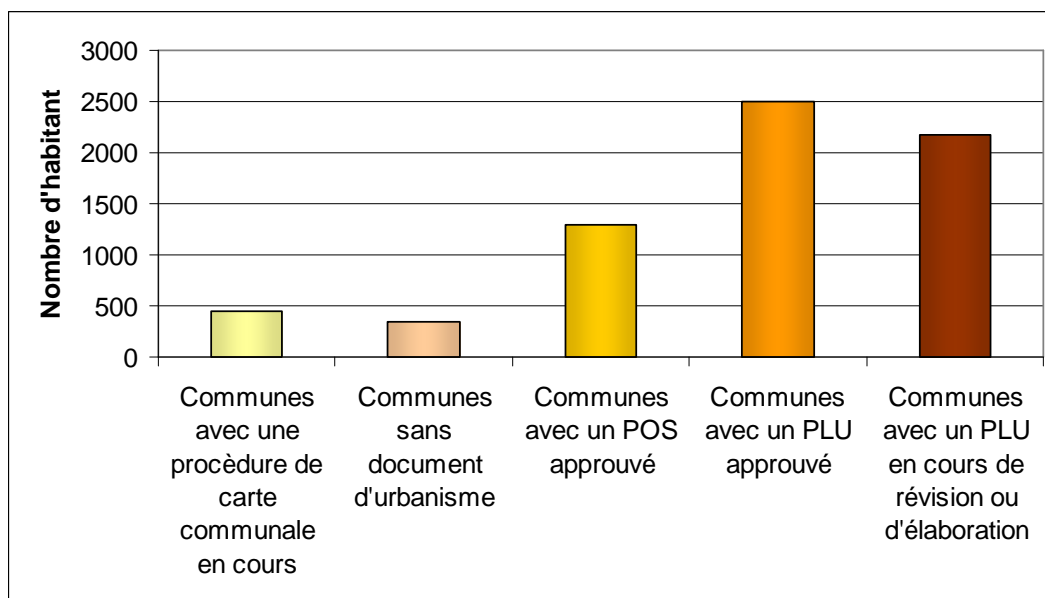
Au regard de ces résultats, il nous a semblé intéressant d'essayer de faire une typologie des communes en fonction de leur document d'urbanisme.

Pour cela, nous avons choisi deux critères : la taille de la population et la densité de population (nombre d'habitant par km²)

De plus, afin de cerner les éléments motivants le choix d'une carte communale plutôt qu'un PLU, nous avons réalisé des entretiens téléphoniques auprès des élus.

Dés lors le fait d'être une petite commune a été mentionné à plusieurs reprises. Pour les élus, il s'avère qu'une petite commune rurale n'a pas besoin de PLU qui est plus contraignant, « on a juste besoin de déterminer les terrains constructibles ». Notons tout de même que des élus ont mentionné leur intention d'élaborer un PLU. Leur motivation est liée au fait que le PLU offre la possibilité de mieux réglementer leur territoire.

b) *Lien entre documents d'urbanisme et taille de la population*



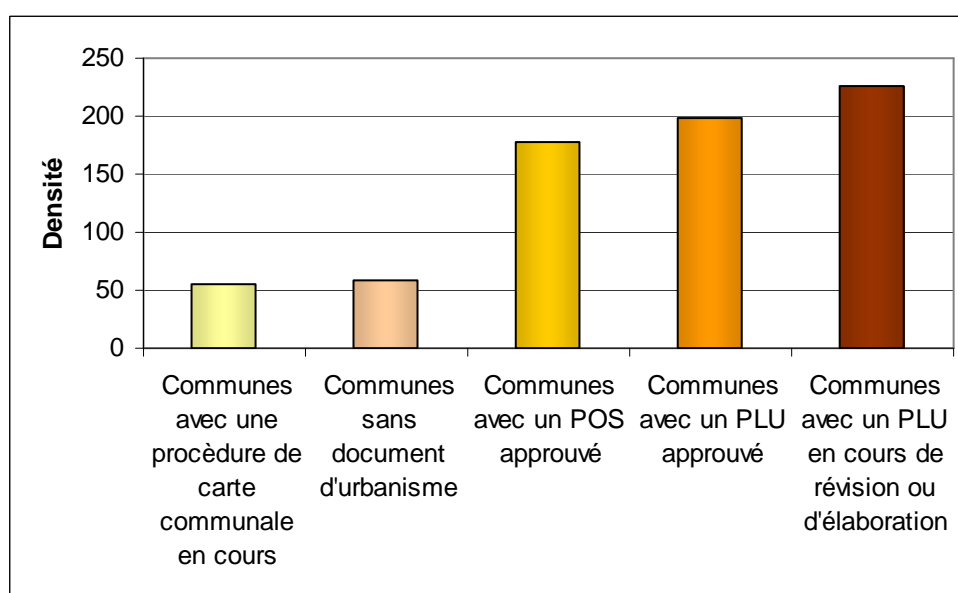
Graphique 2 : représentation de la moyenne du nombre d'habitant par commune en fonction du document d'urbanisme

Ce graphique met en évidence un lien entre la taille de la population et le choix de documents d'urbanisme. Ainsi, deux catégories de communes se démarquent.

En effet, nous pouvons constater que ceux sont bien dans les plus petites communes que le choix de ne pas planifier ou d'élaborer une carte communale est effectué. La moyenne de cette catégorie de communes en terme de nombre d'habitants est de 396.

A contrario, avec une moyenne de 1985 habitants, ceux sont dans les communes les plus peuplées que les élus choisissent de mettre en place un PLU ou disposent d'un POS.

c) *liens entre document d'urbanisme et densité de population*



Graphique 3 : représentation de la moyenne de densité de population par commune en fonction du document d'urbanisme

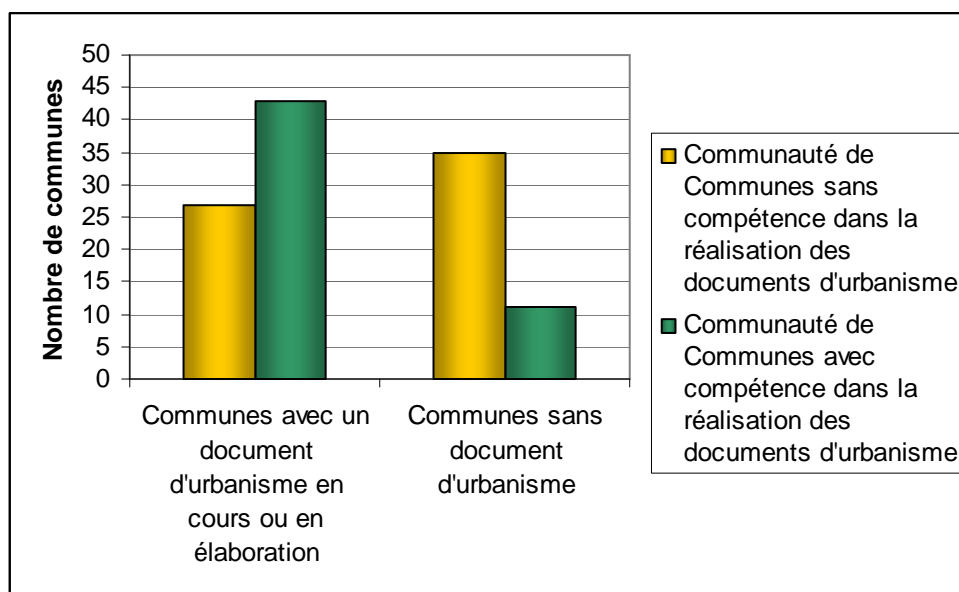
Ce deuxième critère conforte les deux catégories de communes que nous avons défini précédemment.

On remarque parfaitement sur ce graphique les différences de densité qu'il peut y avoir entre les communes avec une carte communale ou une absence de documents d'urbanisme et les communes avec un PLU ou un POS. En effet, la moyenne des densités de population est de 58 habitants au km² pour la première catégorie contre 200 habitants au km² pour la deuxième.

Ainsi, sur le territoire du Parc, ceux sont les plus petites communes qui ne s'engagent pas dans l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme.

d) lien entre la compétence des communautés de communes et les documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme étant recensés, nous avons voulu voir le bilan que nous pouvons faire entre les communautés de communes qui financent la réalisation des documents d'urbanisme et celles ne le finançant pas



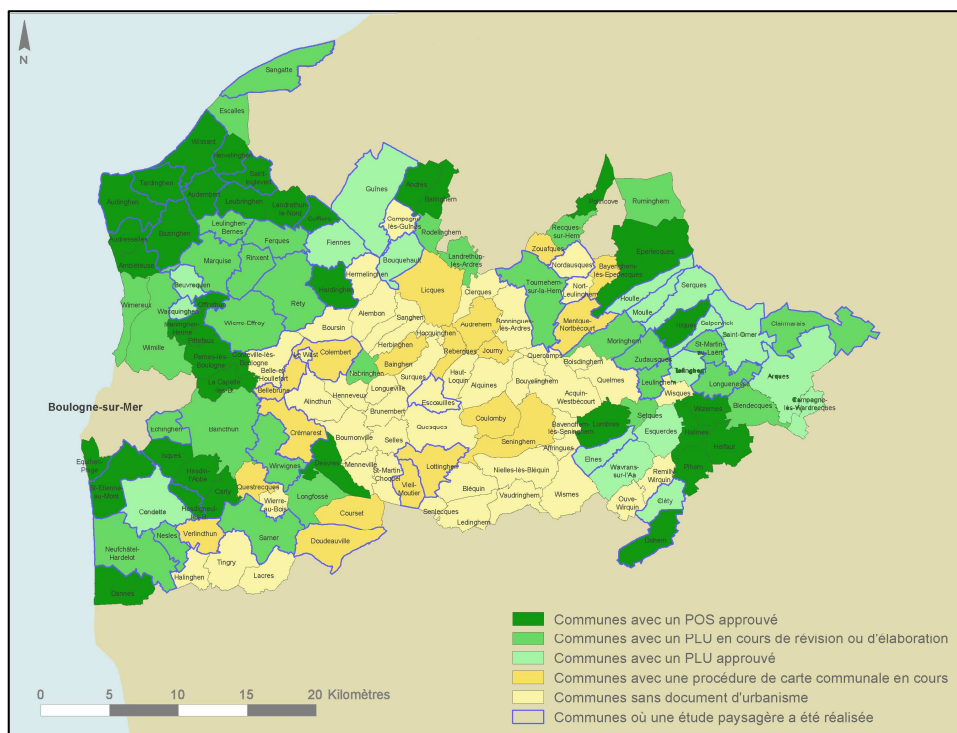
Graphique 4 : représentation de l'absence et de la présence d'un document d'urbanisme en fonction des compétences de la CC

Les résultats sont parlants. Nous pouvons voir la différence considérable concernant l'absence de documents d'urbanisme pour les Communautés de Communes n'élaborant pas de document d'urbanisme.

Bien que l'aspect financier puisse être une raison valable, nous remarquons tout de même que des communes, faisant partie d'une Communauté de Communes qui assure le financement de l'élaboration d'un document d'urbanisme, ne se sont pas encore lancées dans cette démarche. Il y a donc bien un manque de volonté de la part des élus.

Enfin, les communes du parc étant structurées en Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), l'aspect financier peut être facilement soulevé. Ils leur suffisent de déléguer leur compétence en terme de planification à l'EPCI concernée. Encore faut-il le vouloir.

e) un cœur rural avec un faible dispositif de planification



Carte 7 : Etat d'avancement des documents d'urbanisme dans le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale

Si nous cherchons à localiser les communes présentant une absence de documents d'urbanisme, ou une carte communale, nous nous rendons compte que ces communes appartiennent principalement au secteur du cœur rural.

Dans ces communes où la pression urbaine est moins importante que dans les deux autres secteurs, il semble qu'un document d'urbanisme ne s'impose pas pour les élus. Or, ce secteur est caractérisé par de nombreuses entités à forte valeur paysagère et écologique (bocage, vallées, coteaux calcaires et forêt), un patrimoine bâti remarquable, une agriculture très présente et typée, un important réseau de chemins de randonnée, une population plus âgées et des inégalités en matière de services.

Pourtant, préserver les paysages (naturel ou bâtis), protéger les activités agricoles, développer les services aux personnes âgées, maîtriser les ressources en eau peuvent tout à fait constituer des objectifs pertinents à développer dans le PADD.

Ainsi, à l'échelle du parc, un bon nombre de communes ne s'est pas saisi de l'outil PLU pour engager un projet de développement durable de son territoire.

Les critères « taille de population » et « densité » permettent de mettre en évidence deux catégories de communes.

D'une part, il y a les communes qui ne mettent pas en place de documents d'urbanisme ou choisissent une simple carte communale. Pour cette catégorie ces deux critères sont faibles.

D'autre part, il y a les communes qui mettent en place un PLU (en considérant à terme que les POS seront modifié en PLU). Pour ces dernières les deux critères sont élevés.

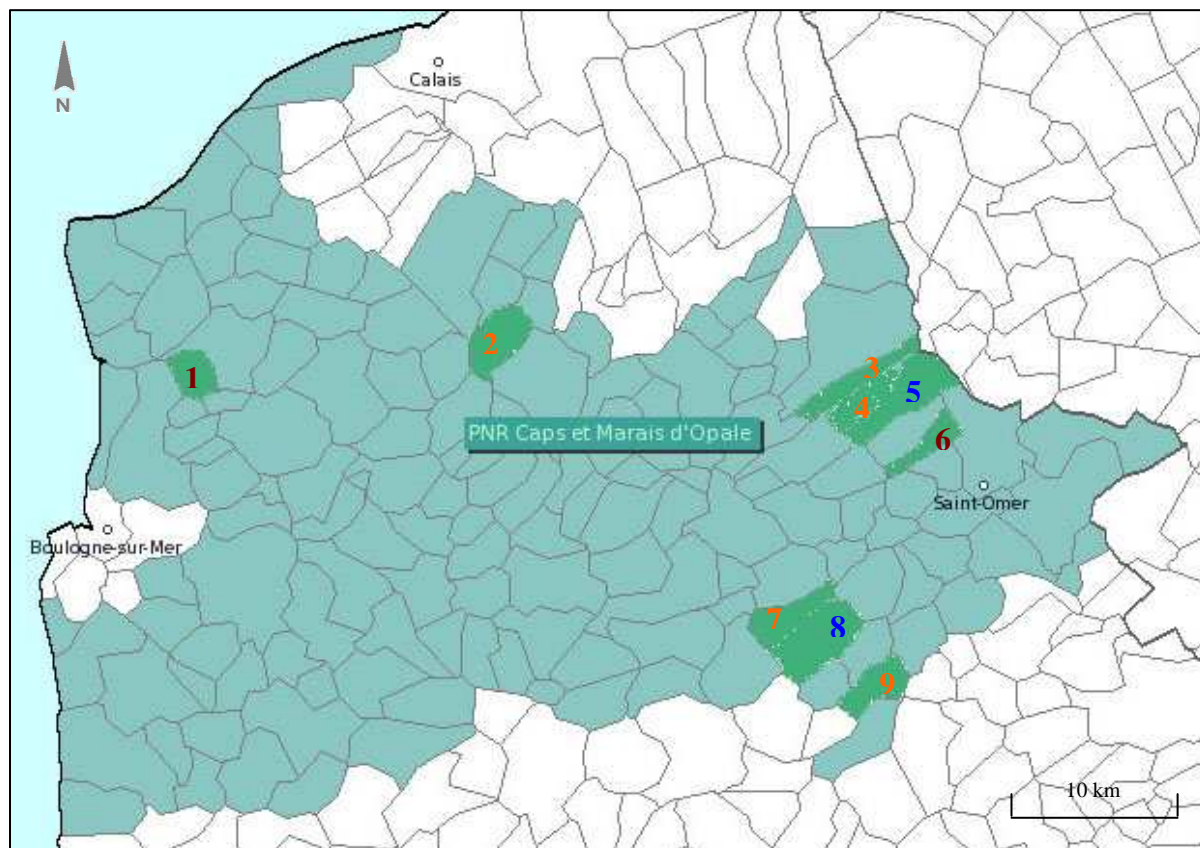
Enfin, la localisation géographique de ces catégories de communes montre un lien entre la volonté de planifier son territoire et l'influence que peut subir les communes en terme de pression urbaine.

Il s'agit maintenant d'évaluer le projet communal des PLU approuvés. Que contient le PADD d'une commune ? Sont-ils standardisés ? Ambitieux ?

Nous tenterons de répondre à ces questions dans notre troisième chapitre.

Chapitre 3. Typologies des projets contenus dans le PLU.

1. choix des communes



- | | | |
|----------------|---------------|---------------------|
| 1. Beuvrequen | 4. Moulle | 7. Elnes |
| 2. Bouquehault | 5. Serques | 8. Wavrans-sur-l'AA |
| 3. Houlle | 6. Salperwick | 9. Cléty |

Carte 8 : localisation des communes étudiées

Intéressé par le projet communal des petites communes rurales, nous avons pris le parti d'étudier les communes dont la taille est inférieure à 1500 habitants. Ainsi, sur les 18 communes du PNR ayant approuvées un PLU, 13 communes correspondent à notre critère de sélection. Par l'intermédiaire du Parc Naturel Régional, nous avons pu analyser 9 PLU. Ainsi, notre analyse s'est portée sur :

- 2 communes dont la population est inférieure à 500 habitants (représentées sur la carte par les numéros en bordeaux),
- 5 communes dont la population est comprise entre 501 et 1000 habitants (représentées sur la carte par les numéros en orange),
- 2 communes dont la population est comprise entre 1000 et 1500 habitants (représentées sur la carte par les numéros en bleu).

Une fois ces communes sélectionnées et les PLU en notre possession, nous avons analysé le Projet d'Aménagement et de Développement Durable de chaque commune.

Pour chaque commune, un portrait, une présentation, un résumé du projet communal a été effectués. Notre partie suivante en est la transcription. Les communes ont été classées par ordre croissant du nombre d'habitants.

Enfin, nous avons cherché à les comparer pour voir ce qui en ressort. Quel est le contenu du projet de territoire ? Est-ce que celui-ci varie d'une commune à l'autre ? Répond-il aux enjeux du développement durable ?

2. Analyse commune par commune

• **La commune de Beuvrequen**

Portrait de la commune :

Population : 392 habitants

Superficie : 475 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté de Communes de la Terre des 2 Caps qui détient la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale

Etude de requalification villageoise

Présentation :

La commune de Beuvrequen connaît un rythme de construction de l'ordre de 3 habitations par ans. Proche d'un axe routier et de l'agglomération de Boulogne sur Mer, elle est soumise à une forte pression foncière. Elle est devenue de fait, une commune résidentielle. La pression foncière que subit cette commune a engendré la construction de l'habitat individuel le long des routes. Cette urbanisation linéaire a ainsi modifié le caractère rural de la commune. Néanmoins, quelques échappées visuelles sur la vallée ou sur les espaces agricoles sont présentes.

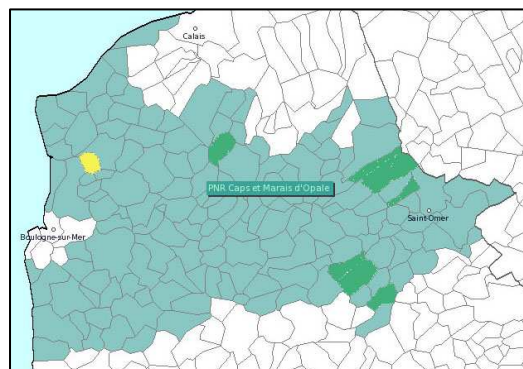
Le PADD :

Ainsi, le PADD de la commune de Beuvrequen s'articule d'une part, autour d'une redynamisation du centre bourg et d'autre part un maintien fort de ses espaces naturels.

La commune a alors fait le choix de répondre à cinq préoccupations :

• **Poursuivre une urbanisation cohérente et maîtrisée en privilégiant la mixité urbaine par une politique de maîtrise foncière.**

Pour cela, la collectivité souhaite premièrement, assurer un développement modéré et harmonieux de la population. Ceci se fera d'une part, en développant l'urbanisation au cœur du village afin d'arrêter le développement linéaire. D'autre part, en diversifiant l'offre de l'habitat (individuel, collectif, accès social à la propriété et locatif privé).



Deuxièmement, la collectivité souhaite mener une politique d'acquisition foncière pour favoriser des opérations immobilières mixtes.

- **Encourager la qualité architecturale et le maintien du bâti existant**, afin de conserver les caractéristiques rurales du village.
- **Améliorer la circulation et le stationnement** par la mise en place de deux types de cheminements.
Le premier permettra d'accéder, par un mode de transport doux des différentes zones d'urbanisation au cœur du village, aux différents équipements publics.
Le deuxième consistera à la réouverture des chemins ruraux pour permettre les promenades en boucles dans le village.
- **Mettre en valeur le patrimoine et améliorer le cadre de vie**, en mettant en valeur les éléments remarquables du patrimoine bâti et naturel.
- **Valoriser l'agriculture et protéger les milieux naturels pour l'équilibre écologique.**
La commune a fait le choix de maîtriser l'implantation de nouvelles constructions agricoles. Certaines zones agricoles resteront inconstructibles, tandis que les zones constructibles se situeront à l'écart du village.

Bilan :

Le PADD de la commune de Beuvrequen est un document court (7 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune.

Néanmoins sur la forme, nous noterons l'absence de schéma d'ensemble concernant le PADD.

- **La commune de Salperwick**

Portrait de la commune :

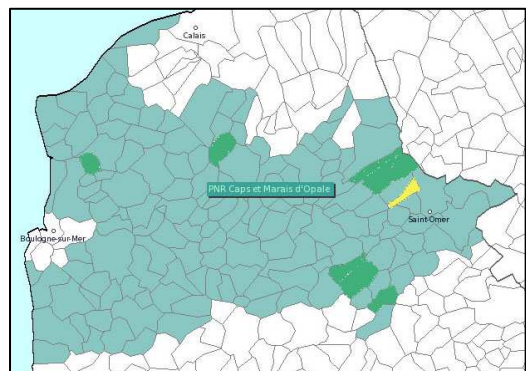
Population : 486 habitants

Superficie : 400 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Saint-Omer.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale



Présentation :

Appartenant au secteur géographique des marches de l'Artois, la commune de Salperwick présente sur son territoire deux grandes entités paysagères distinctes : un important paysage agricole et une zone naturelle de marais largement boisées. Incluse dans

l'agglomération de Saint-Omer, la commune subit une forte pression de l'urbanisme. Une urbanisation périphérique s'est ainsi développée.

Le PADD :

Suite au diagnostic et à l'étude paysagère et environnementale réalisé, deux enjeux ont été identifiés pour le développement communal :

• **Organiser le développement du village à partir du centre.** Pour cela, la collectivité souhaite :

-Renforcer le centre village afin de constituer à terme un centre de village identifiable et fonctionnel.

-Organiser le développement à partir du centre village. Ce développement se fera de manière modéré, de l'ordre de 3 à 4 logements par an, afin de conserver la dimension « village » de la commune.

-Valoriser l'espace central par des aménagements urbains et paysagers ainsi que le développement de cheminements piétonniers.

-Limiter l'extension des zones d'urbanisation périphériques.

• **Préserver et valoriser les espaces naturels.** Il s'agit de :

-Préserver les vues paysagères remarquables.

-Préserver le marais en stoppant le développement de nouvelles habitations et en rendant à cet espace toutes ses qualités et tous ses attraits.

-Maintenir et développer des activités touristiques respectueuses de l'environnement (sentiers de découvertes, chemins de randonnées...).

Bilan :

Le PADD de la commune de Salperwick est un document court (6 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui vise à organiser au mieux le développement du village dans le respect des milieux naturels qui le joutent. Nous noterons, sur la forme, la présence d'un schéma d'ensemble de qualité qui résume les vocations du territoire défini dans le PADD.

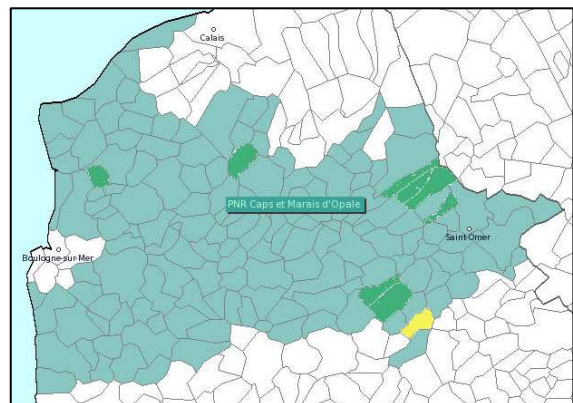
• La commune de Cléty

Portrait de la commune :

Population : 511 habitants

Superficie : 613 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Lumbres qui ne détient pas la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.



Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale

Présentation :

La commune de Cléty se situe dans le secteur géographique identifié « cœur rural » par le PNR des Caps et Marais d'Opale.

Elle possède un patrimoine paysager de qualité, principalement bocager. L'urbanisation de cette commune s'est effectuée le long des axes de communications et a ainsi conduit à la morphologie actuelle de la commune.

Le PADD :

Le bilan des potentialités du territoire ainsi que les attentes exprimées par les acteurs locaux ont abouti à la détermination de deux enjeux pour le développement communal :

• **Assurer un développement urbain équilibré.** Pour maintenir un développement modéré (3 logements par an), la municipalité souhaite :

-Favoriser l'urbanisation groupée en renforçant Cléty le Vieux et le pôle des équipements communaux.

-Limiter l'urbanisation diffuse le long des axes de circulations. La municipalité désire renforcer l'urbanisation au cœur du village.

-Permettre un développement des activités. La municipalité souhaite maintenir et renforcer la zone d'activité existante.

• **Préserver les éléments identitaires de la commune.** La commune souhaite :

-Préserver le bocage. Pour cela, seront mises en place des recommandations architecturales et paysagères pour les nouvelles constructions et des règles strictes sur la protection des haies, des fossés et des arbres de hautes tiges existants.

-Préserver une coupure verte entre Cléty centre et Cléty d'aval, permettant de maintenir et d'affirmer la typologie historique du village en deux entités.

-Maintenir les éléments tampons (haies, talus) dans un souci de réguler les ruissellements, l'érosion et de maintenir une biodiversité.

-Développer le maillage des liaisons douces. Les nouveaux quartiers seront reliés au cœur du village par la création de voies de circulation douce.

-Soigner le traitement des entrées de villages. Ainsi, une large bande paysagère sera aménagée à l'arrière de la zone d'urbanisation future afin de préserver l'ouverture visuelle sur le village.

Bilan :

Le PADD de la commune de Cléty est un document court (6 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui vise à concilier le développement du village par l'accueil de nouvelle population avec le maintien et le respect de l'environnement qui en fait son principal attrait.

Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble concernant le PADD.

• La commune de Bouquehault

Portrait de la commune :

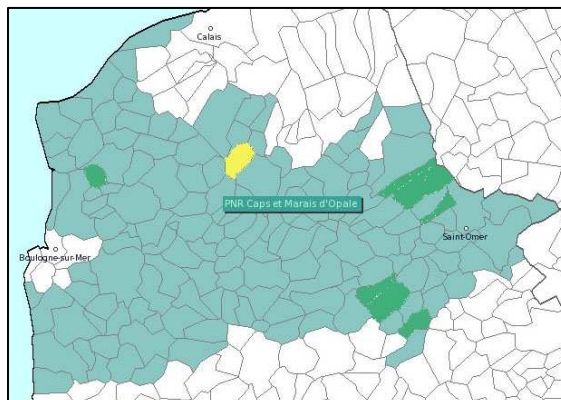
Population : 567 habitants

Superficie : 804 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté de Communes des Trois Pays qui détient la compétence en terme de réalisation des documents d'urbanisme.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale



Présentation :

La commune de Bouquehault présente des secteurs d'intérêts écologiques majeurs : les zones boisées sont identifiées comme un « espace prioritaire de préservation de la ressource en eau ». Proche de l'agglomération de Calais, la commune subit une pression de l'urbanisation.

Le PADD :

Le bilan des potentialités du territoire ainsi que les attentes exprimées par les acteurs locaux ont abouti à la détermination de deux axes d'actions communales prioritaires pour les prochaines années :

• **Permettre un développement mesuré de la commune.** La municipalité ne souhaite pas se développer au-delà de 700 habitants. Elle souhaite limiter l'urbanisation linéaire et renforcer le centre bourg. Pour cela il est préconisé de :

- Concentrer l'habitat autour du centre bourg
- Valoriser le cadre bâti.

• **Développer l'attractivité de la commune.** Il s'agit de :

-Valoriser le cadre de vie. Ceci se fera en préservant l'environnement et les paysages (espaces boisés classés, création d'un cheminement piéton...), de valoriser les espaces publics (aménagement des entrées de villes et des carrefours) et permettre le développement d'éoliennes

-Développer et qualifier les structures d'accueil touristique. La collectivité souhaite permettre la réalisation d'équipements d'accueil du tourisme vert (une zone pouvant accueillir un parc résidentiel de loisir est prévue) et restreindre le développement des zones d'habitats léger de loisirs.

Bilan :

Le PADD de la commune de Bouquehault est un document court (6 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui consiste à valoriser et renforcer l'identité rurale. Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble de qualité concernant le PADD.

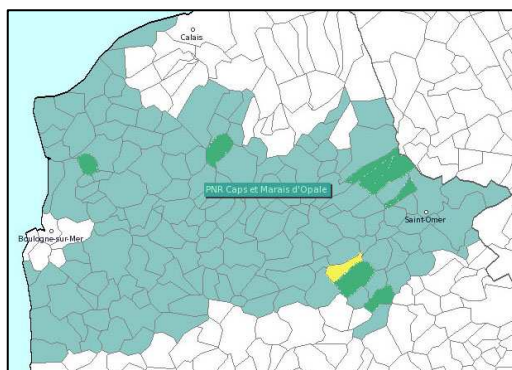
- La commune de Elnes

Portrait de la commune :

Population : 721 habitants

Superficie : 633 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté du Pays de Lumbres qui ne détient pas la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.



Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale

Présentation :

Située aux confins des collines de l'Artois et dans le bassin supérieur de la Vallée de l'Aa, la commune d'Elnes présente un espace de qualité paysagère forte.

Cette commune qui s'étend le long d'une route départementale, constitue un village rue. Avec l'arrivée de nouvelle population, le bourg c'est progressivement étoffé par des opérations immobilières successives qui ont généré la création d'impasses ainsi que des constructions récentes ne s'implantant plus de manière traditionnelle mais suivant le modèle de lotissement.

D'autres problématiques, issues du fonctionnement communal, ont été mises en évidence lors du diagnostic : la suffisance des équipements en place, leur organisation au sein de la structure urbaine, le développement urbain...

Le PADD :

Le bilan des potentialités du territoire ainsi que les attentes exprimées par les acteurs locaux ont abouti à la détermination de deux enjeux pour le développement communal :

- **Assurer un développement urbain équilibré.** Pour cela, la collectivité souhaite :

- Renforcer le centre bourg en favorisant l'habitat groupé et en urbanisant les dents creuses.

- Limiter l'urbanisation diffuse le long des axes de communications en préservant les structures paysagères qui encadrent le centre bourg et en réduisant les distances entre habitat et centre bourg par le développement de liaisons douces.

- Aménager et valoriser les espaces publics. La requalification des espaces publics (mairie, salle des fêtes, entrées de villes et carrefours dangereux) permettront de mieux identifier le centre village et réduire l'aspect routier des carrefours.

- Renforcer les équipements sportifs de la commune. La commune souhaite créer un terrain de sport.

- Permettre un développement des activités existantes. Si la commune ne souhaite pas développer de nouveaux secteurs industriels, elle désire néanmoins permettre les projets de développements et d'extensions des activités existantes. Ainsi, il a été défini deux secteurs de développement des activités économiques existantes.

• **Préserver les éléments identitaires de la commune.** La commune souhaite d'une part préserver son patrimoine naturel, ce qui passera par une protection juridique en zone Naturel et par une gestion raisonnée et suivie.

Le PADD contient ainsi un ensemble de mode de gestion souhaité. D'autre part, préserver son patrimoine architectural. Le PADD propose de mieux maîtriser et guider l'évolution du bâti en mettant en place des règles d'urbanisme.

Ainsi, l'accueil de nouvelles populations et la préservation de la qualité environnementale constituent les lignes directrices du PADD de la commune d'Elnes.

Bilan :

Le PADD de la commune d'Elnes est un document court (7 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune. Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble concernant le PADD.

• La commune de Moule

Portrait de la commune :

Population : 909 habitants

Superficie : 539 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Saint-Omer.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale

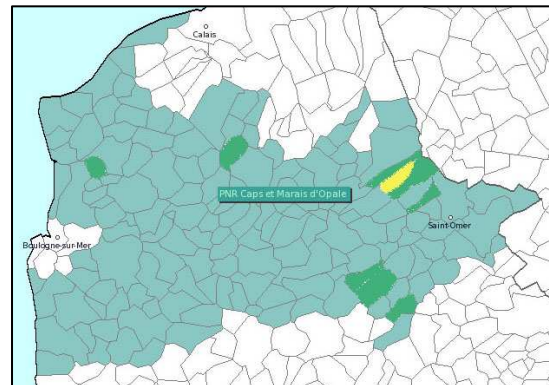
Présentation :

Appartenant au secteur géographique des marches de l'Artois, la commune de Moule présente un site d'intérêt écologique majeur : les marais. Appartenant à l'agglomération de Saint-Omer, la commune subit une forte pression de l'urbanisme.

Un habitat dispersé s'est ainsi développé au fil du temps sur une large partie du territoire entraînant ainsi petit à petit une perte du caractère rural de la commune et de son ambiance « village ».

Le PADD :

Le rythme de construction projeté est de l'ordre de cinq logements par an. Suite au diagnostic et à l'étude paysagère et environnementale réalisé, deux enjeux ont été identifiés pour le développement communal :



- **Renforcer le développement autour du centre.** Pour cela, la collectivité souhaite :

-Faciliter l'identification du centre village. Ceci passera par la création d'une place de village et une meilleure liaison entre les principaux bâtiments publics de manière à former progressivement un centre village homogène et fonctionnel.

-Organiser le développement à partir du centre village. Il y a une volonté de la part de la municipalité d'accueillir des jeunes ménages dans les futures opérations de logements. La collectivité espère ainsi diversifier les générations sur la commune qui a connu un vieillissement et développer des structures de la petite enfance, voire une école et nombre d'activités.

-Limiter l'urbanisation périphérique et diffuse.

- **Mettre en valeur le territoire.** Il s'agit de :

-Développer les activités liées au tourisme et aux loisirs. Il est fait le souhait de maintenir les activités touristiques existantes tout en renforçant leur intégration paysagère et de favoriser le développement touristique en direction du marais

-Préserver les espaces agricoles et naturels. Pour cela, certaines zones seront inconstructibles et d'autres constructibles mais les habitations devront s'intégrer de manière discrète et qualitative dans le paysage.

-Permettre la requalification de certains espaces urbains et naturels par l'intermédiaire d'aménagements paysagers.

Bilan :

Le PADD de la commune de Houle est un document court (6 pages) et lisible.

Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui consiste, d'une part, à recentrer le développement de la commune autour du centre village et mettre un frein à l'urbanisation périphérique et dispersé qui le caractérise.

Il doit d'autre part, veiller à la préservation de l'image du territoire : « la dimension village ». Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble de qualité concernant le PADD.

- La commune de Houle

Portrait de la commune :

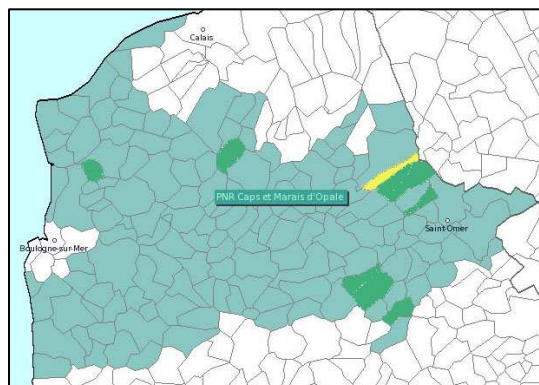
Population : 917 habitants

Superficie : 652 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Saint-Omer.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale



Présentation :

Appartenant au secteur géographique des marches de l'Artois, la commune de Houlle présente un site d'intérêt écologique majeur : les marais et une grande diversité de paysages. Incluse dans l'agglomération de Saint-Omer, la commune subit une forte pression de l'urbanisme. Une urbanisation périphérique s'est ainsi développée.

Le PADD :

Le rythme de construction projeté est de l'ordre de trois à cinq logements par an. Suite au diagnostic et à l'étude paysagère et environnementale réalisé, deux enjeux ont été identifiés pour le développement communal :

- **Renforcer la centralité du village.** Pour cela, la collectivité souhaite :

- Favoriser le développement à partir du centre. La municipalité souhaite développer une urbanisation « fondée sur les bourg et autour des hameaux villageois » et ainsi stopper l'urbanisation périphérique.

- Mettre en valeur le centre du village en améliorant le fonctionnement et l'aménagement de la place du village.

- Préserver les éléments écologiques et paysagers.

- Accueillir de nouveaux équipements. De plus, les équipements tout comme les espaces publics devront être mieux reliés entre eux et accessibles par des modes de déplacements doux notamment des espaces dédiés aux piétons.

- Limiter l'extension des hameaux.

- **Protéger et mettre en valeur le marais.** Il s'agit de :

- Organiser l'habitat de loisir dans le marais. Une partie du marais sera réservé à l'accueil de l'habitat de loisir, qui dans le respect de certaines prescriptions paysagères et architecturales, participera à redonner une image positive et de qualité. Dans le reste du marais, classé en zone Naturelle, les constructions seront interdites.

- Mettre en valeur les atouts patrimoniaux et paysagers de la commune afin de conforter l'activité touristique existante et de développer de nouvelles activités. Il s'agit pour cela de préserver les espaces agricoles ainsi que deux perspectives paysagères.

Bilan :

Le PADD de la commune de Houlle est un document court (7 pages) et lisible.

Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui consiste d'une part à préserver les entités paysagères (les espaces agricoles et le marais).

D'autre part, il favorise le développement du village en partie centrale en accueillant de nouvelles populations et des équipements. Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble de qualité concernant le PADD.

• La commune de Serques

Portrait de la commune :

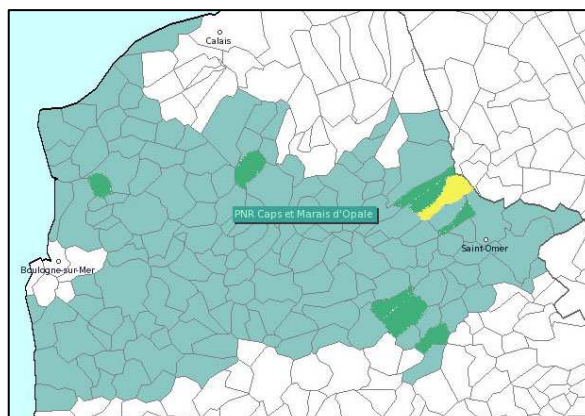
Population : 1034 habitants

Superficie : 1043 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Saint-Omer.

Etudes supplémentaires :

Etude paysagère et environnementale



Présentation :

Appartenant au secteur géographique des marches de l'Artois, la commune de Serques présente un site d'intérêt écologique majeur : les marais.

Appartenant à l'agglomération de Saint-Omer, la commune subit une certaine pression foncière. Un habitat disséminé caractérise cette commune. Il a ainsi été identifié quatre secteurs qui présentent un habitat plus ou moins serré.

Le PADD :

Suite au diagnostic et à l'étude paysagère et environnementale réalisé, deux enjeux ont été identifiés pour le développement communal :

• **Renforcer la centralité du village.** Pour cela, la collectivité souhaite :

-Prévoir un développement mesuré et raisonné. La commune désire adopter un rythme de construction de l'ordre de 3 à 5 logements par an afin d'assurer une croissance modérée.

-Conforter les équipements de proximité (commerces, services) et accueillir de nouveaux équipements comme la création de logements locatifs pour personnes âgées.

-Promouvoir un développement de qualité, ce qui passera par un aménagement paysagé des entrées du village, l'amélioration et la sécurisation des liaisons piétonnes entre les équipements et les habitations mais aussi par la préservation de la trame bocagère et des haies existantes lors de la mise en place des futures zones d'habitat.

-Maîtriser le développement des hameaux afin de limiter l'étalement urbain.

• **Protéger et faire vivre le marais.** Il s'agit de :

-Maîtriser l'occupation humaine du marais. L'habitat de loisir mobile doit disparaître et y est interdit comme toute nouvelle construction. Cependant, afin d'éviter une « désertification » du marais, la municipalité tolère l'extension des constructions existantes mais encadre celle-ci de règles dans un souci d'intégration paysagère.

-Permettre le maintien de l'activité agricole dans le marais. Des travaux ont ainsi été mis en place afin d'améliorer l'accessibilité vers le marais dans un double but : créer des chemins de découverte et faciliter l'accès des parcelles agricoles.

-Développer le tourisme nature, le marais présentant une diversité biologique, faunistique et floristique ainsi que des paysages typiques. La commune souhaite développer les chemins de randonnées et de découvertes et continuer de développer les activités touristiques existantes. Des terrains ont ainsi été réservés pour permettre l'accueil d'une structure d'hébergement de loisir.

Bilan :

Le PADD de la commune de Serques est un document court (7 pages) et lisible.

Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune qui consiste d'une part à renforcer le centre village tout en limitant l'urbanisation périphérique des autres hameaux.

Il doit d'autre part, permettre de protéger et de faire vivre le marais qui occupe toute la partie Est du territoire. Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'aménagement d'ensemble de qualité qui expose clairement le projet de développement de la commune.

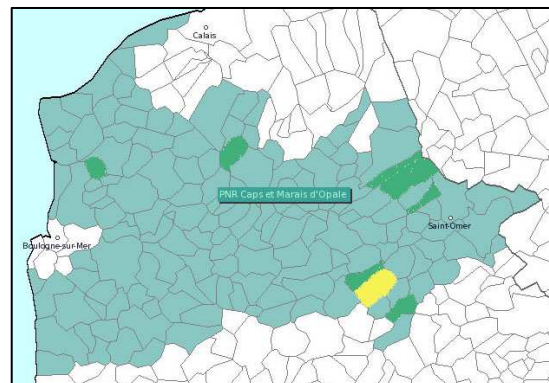
• La commune de Wavrans sur l'Aa

Portrait de la commune :

Population : 1225 habitants

Superficie : 1148 hectares

Intercommunalité : Commune sur le territoire de la Communauté du Pays de Lumbres qui ne détient pas la compétence dans la réalisation des documents d'urbanisme.



Etudes supplémentaires :

Aucune étude complémentaire.

Présentation :

Située aux confins des collines de l'Artois et dans le bassin supérieur de la Vallée de l'Aa, la commune d'Wavrans sur l'Aa présente un espace de qualité paysagère forte.

Cette commune qui s'étend le long d'une route départementale, constitue un village rue. La morphologie communale est caractérisée par un gros bourg centre et cinq hameaux. L'urbanisation récente sous forme de pavillons s'est effectuée le long des voies de communication. Avec l'arrivée de nouvelle population, le bourg c'est progressivement étoffé par des opérations immobilières successives qui ont généré la création d'impasses.

D'autres problématiques, issues du fonctionnement communal, ont été mises en évidence lors du diagnostic : la suffisance des équipements en place, leur organisation au sein de la structure urbaine, le développement urbain...

Le PADD :

Le bilan des potentialités du territoire ainsi que les attentes exprimées par les acteurs locaux ont abouti à la détermination de trois enjeux pour le développement communal :

• **L'accueil de population par le développement urbain du centre et des hameaux.**
Pour cela, la collectivité souhaite :

-Renforcer le centre bourg en favorisant l'habitat groupé et en urbanisant les dents creuses.

-Limiter l'urbanisation diffuse le long des axes de communications en préservant les structures paysagères qui encadrent le centre bourg et en réduisant les distances entre habitat et centre bourg par le développement de liaisons douces.

-Permettre un développement des activités existantes. Si la commune ne souhaite pas développer de nouveaux secteurs industriels, elle désire néanmoins permettre les projets de développements et d'extensions des activités existantes.

• **L'amélioration des équipements et l'aménagement des espaces publics.**

-Aménager et valoriser les espaces publics. La requalification des espaces publics (création d'une véritable place de la mairie, développer les liaisons piétonnes entre les urbanisations futures et les équipements, améliorer les entrées de villes et les carrefours dangereux) permettront de mieux identifier le centre village et réduire l'aspect routier des carrefours.

-Renforcer les équipements de la commune. En lien avec le développement des nouveaux quartiers d'habitats, la commune souhaite à long terme délocaliser l'école du centre permettant l'extension de la mairie et réaffecter le presbytère.

• **Préserver les éléments identitaires de la commune.**

La commune souhaite d'une part préserver son patrimoine naturel, ce qui passera par une protection juridique en zone Naturel et par une gestion raisonnée et suivie. Le PADD contient ainsi un ensemble de mode de gestion souhaité.

D'autre part, elle souhaite préserver son patrimoine architectural. Le PADD propose de mieux maîtriser et guider l'évolution du bâti en mettant en place des règles d'urbanisme.

Ainsi, l'accueil de nouvelles populations et la préservation de la qualité environnementale constituent les lignes directrices du PADD de la commune d'Elnes.

Bilan :

Le PADD de la commune de Wavrans sur l'Aa est un document court (7 pages) et lisible. Il apparaît comme facilement appropriable par les citoyens et expose clairement le projet de la commune.

Nous noterons sur la forme la présence d'un schéma d'ensemble présentant la traduction graphique du développement de la commune défini dans le PADD.

3. Analyse comparée

Le PADD des communes étudiées s'avère de qualité. En effet, il répond aux enjeux du développement durable comme le souhaite la *loi SRU* et exprime le devenir de la commune auquel il se rapporte.

De nombreux enjeux sont identiques d'une commune à l'autre :

- préserver les qualités architecturales et environnementales afin de conserver le caractère rural de la commune
- assurer un développement urbain équilibré, en luttant contre l'étalement urbain, en évitant une urbanisation le long des axes de communication et en urbanisant les dents creuses
- améliorer le cadre de vie
- améliorer la circulation, pour ces communes, l'objectif est de développer les liaisons douces entre les équipements communaux et les lieux d'habitations

Néanmoins, hormis ces points communs, les projets communaux se différencient sur certains points. Ainsi, ils sont bien propres à chaque commune.

En effet, les communes qui présentent un potentiel touristique (Houille, Moulle, Serques Salperwick et Bouquehault) souhaitent pérenniser les structures existantes et en développer de nouvelles. Aussi, cinq communes envisagent de renforcer les équipements communaux (terrain de sport, structure de la petite enfance ou encore création de logements locatifs pour personnes âgées). Notons que ces communes ont toutes une population supérieure à 700 habitants. Enfin, d'autres communes souhaitent maintenir les activités industrielles existantes et permettre à ces activités de s'étendre.

Concernant la forme, le PADD est un document court (environ 7 pages), lisible et facilement appropriable par la population. Enfin, hormis pour une commune, le PADD est composé d'un schéma d'ensemble représentant le projet de développement de la commune.

Néanmoins, même si, comme nous avons pu le voir les PADD s'avèrent être de qualité, « *ils ne sont que du papier* ». Il reste à les mettre en œuvre sur le terrain.

En effet, la distance entre qualité du document d'urbanisme et qualité des réalisations qui s'ensuivent est grande. Ainsi, un document banal peut permettre la réalisation de projets de grande qualité, et à l'inverse, un très bon document ne garantira pas la réussite... Tout est affaire de motivation et de sensibilité.

Or, les PLU ne semblent pas utilisés dans leur globalité. Ce constat a pu être effectué à travers une discussion entreprise avec Maxime Lemaire, chargé de mission planification et paysage au PNR des Caps et Marais d'Opale et à la lecture de l'étude urbanisme et paysage : inventaire des méthodes et outils réalisés par la fédération des Parcs Naturels Régionaux.

Comme nous l'avons défini, le PLU est un outil opérationnel. Pour cela, il peut s'appuyer sur les orientations d'aménagement d'une part (même si celles-ci sont facultatives) et sur le règlement d'autre part.

Nous avons donc essayé de regarder les orientations d'aménagement. Il est vrai que ces dernières ne sont pas exploitées dans leur totalité. Pour certaines communes, elles sont inexistantes. Pour d'autres, elles sont relativement succinctes.

Néanmoins, nous avons une commune qui possède une orientation d'aménagement ambitieuse : la commune de Beuvrequen. En effet, suite au PLU et à l'identification d'une

zone à urbaniser, la commune a souhaité entreprendre une étude de « requalification villageoise » concernant cette zone. Cette étude fait office d'orientation d'aménagement.

Elle contient ainsi des règles de construction concernant la volumétrie et l'implantation des bâtiments, façades et perspectives, façades et performances thermiques et des éléments de structures concernant les voies d'eau, profil des voies et des aménagements paysagers.

A l'issue de notre analyse, gardons toutefois un esprit critique quant à la réalisation du projet mis en forme dans le PADD qui nous semble cohérente et de qualité. En effet, il pourrait exister un décalage entre ce qui est établi au préalable et ce qui est réalisé à posteriori.

Conclusion

Ce projet de fin d'étude avait pour objectif l'évaluation du projet communal des petites communes rurales.

Cette notion de projet communal est apparue avec la mise en place de *la loi SRU* et est formalisé dans le PLU. Ce plan est un véritable outil de planification. En effet, il est à la fois stratégique (le PADD) et opérationnel (les orientations d'aménagement et le règlement).

L'analyse des projets communaux a montré que ces derniers sont de qualité répondant aux enjeux du développement durable et étant des projets d'avenir.

Néanmoins, il faut émettre quelques réserves quant à la réalisation de ces projets communaux puisque un décalage pourrait subsister entre ce qui est envisagé et ce qui est réalisé.

Dans un premier temps, nous avons montré que le PADD est le document permettant de choisir des stratégies, de projeter un territoire vers son devenir.

Dans un deuxième temps, à partir d'une étude de terrain localisée sur le territoire du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale, nous avons mis en évidence que des communes ne s'engagent pas dans une démarche de planification. Ces dernières s'avèrent être les communes dont la population et la densité sont les plus petites.

Enfin, après analyse des projets communaux, nous avons conclu que ceux-ci répondent aux enjeux du développement durable et sont l'expression d'un projet d'avenir.

Dès lors, il convient de continuer à sensibiliser les élus ruraux sur la nécessité de planifier leur territoire, et ce par l'intermédiaire du PLU permettant la formalisation d'un projet de territoire.

Bibliographie

Ouvrages :

BEAUD Michel, *L'art de la thèse*, La découverte, 2006, 202p.

BOUTET Didier, *Pour un urbanisme rural*, L'Harmattan, 2004, 226p.

CANIZARES Louis, *Projet d'Aménagement et de Développement Durable, méthodologie d'approche*, agence Dessenin de Ville, 2001, 69p.

CASSIN Isabelle, *Le PLU*, Le Moniteur, 2007, 233p.

La DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ?*, La documentation française, 2003, 64p.

DGUHC, *Loi Urbanisme et habitat : la carte communale*, juin 2005, 20p.

DGUHC, *Loi Urbanisme et habitat : volet urbanisme*, août 2003, 47p.

DGUHC, *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains*, septembre 2001, 17p.

DGUHC – CERTU, *Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du P.L.U.*, avril 2002, 92p.

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

KAYSER Bernard, *La renaissance rurale : Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, 1990, 222p.

Etudes :

BLONDEL Benoît, BIGNARD Aude, GAIRARD Stéphanie, MANSOUR Cyrille, MARINESQUE Sophie, *Les Parcs Naturels Régionaux face aux mutations des territoires*, Ecole Polytechnique de l'université de Tours : Département Aménagement, 2007, 23p.

BOMBENGER Pierre-Henri, *Dites-moi M. le Maire, ça vous a plu ? Évaluation des représentations du développement durable dans les pratiques des Plan Locaux d'Urbanisme*, juin 2006, 151 p.

BOUTAUD Aurélien, *Le développement durable, penser le changement ou changer le pansement ?*, 2004, 414 p.

INSEE, *Les Parcs Naturels Régionaux : des logiques de développement partagées entre rural traditionnel et résidentiel touristique ou périurbain*, 2007, 12p.

LE CALVEZ Sonia, *Processus de conception en urbanisme, l'exemple des méthodes théoriques et appliquées dans le cadre de l'élaboration de Plans Locaux d'Urbanisme*, juin 2007, 74 p.

Parc Naturel des Caps et Marais d'Opale, *vers de nouveaux types d'habitat en milieu rural, recueil d'expériences*, Septembre 2007.

Articles et compte rendu :

BARRERE Bertrand, SANAA Nicolas, *Qu'est-ce que l'urbanisme durable ?*, PNR des Ballons des Vosges, mai 2005, 64 p.

BOUTET Didier, *Le ScoT, un document d'urbanisme au service d'un projet de territoire*, Actes et compte rendu du forum du 30 janvier 2008 à Tréguier.

Périodiques :

Alternatives Economiques, *Le développement durable en milieu rural*, Hors-série pratique n°29, mai 2007, p 111 et 112.

BOISSON Jean-Pierre, *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, la Gazette, n°1788, mai 2005, cahier détaché, p 204 à 258.

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

CERTU, *Le PLU. Un PADD de petite commune fondé sur une politique paysagère forte*, Fiche de cas n°1, février 2007, 4p.

CERTU, *Le PLU. Un secteur d'extension urbaine dans le centre bourg*, Fiche de cas n°2, février 2007, 4p.

CERTU, *Le PLU. Prise en compte des composantes paysagères dans le PLU*, Fiche de cas n°5, février 2007, 4p.

CERTU, *Le PLU. Prise en compte de coupures vertes dans le PLU*, Fiche de cas n°6, février 2007, 8p.

CLUZET Alain, *Les urbanistes à l'heure des Scot et des PLU*, Le Moniteur, n°5112, novembre 2001, p 68.

CLUZET Alain, *Réforme de la loi SRU « La loi doit définir l'urbanisme ! »*, Le Moniteur, n°5168, décembre 2002, p 82.

COULAUD Nathalie, *Guide (Un) stratégique pour les villes*, Le Moniteur, n° 5212, octobre 2003, p 58 à 60.

DERLICH Frantz, *Evaluation environnementale et PADD*, GEOMETRE, n°2039, juillet août 2007, p 30 à 45.

Etudes foncières, *La non opposabilité du PADD : comment devancer les risques ?*, n°102, mars 2003, p 16 à 20.

Etudes foncières, *Aménagement du territoire et planification urbaine quelle cohérence ?*, n°108, mars 2004, p 21 à 22.

Etudes foncières, *Le zonage réglementaire, toujours nécessaire, souvent insuffisant et parfois contre-productif.*, n°129, septembre 2007, p 27 à 29.

Fédération des parcs naturels régionaux, *Les parcs expérimentent un urbanisme rural exigeant*, Magazine PARCS n°60, Février 2008, p 13 à 18

Le Moniteur, *Planification : Un PLU intercommunal à la campagne*, n° 5391, mars 2007, p 61.

MESNARD A.H, *La liberté communale dans l'élaboration du PLU*, Etudes foncières, n°94, novembre décembre 2001, p 5 à 17.

Revue Urbanisme, *Planification(s)*, n°329, mars avril 2003, p 37 à 68.

Territoires, *Qu'est ce qu'un projet de territoire ?*, n°397, avril 1999, 39 p.

TRAPITZINE Richard, *PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement*, Etudes foncières, n°96, Mars avril 2002, p 22 à 29.

TRAPITZINE Richard, *Le PADD, un outil qui doit faire ses preuves*, Etudes foncières n°90, mars 2001, p 17 à 19,

TRIBILLON Jean-François, *Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU*, Etudes foncières n°90, mars 2001, p 14 à 16.

Sites Internet :

Agora 21 : www.agora21.org

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

CERTU : www.certu.fr

Fédération des Parcs Naturels Régionaux : <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/accueil/>

Fédération Nationale des CAUE : www.fncaue.org

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

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

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

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

Observatoire des territoires : http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/portail_fr/index_fr.php

Parc Naturel des Caps et Marais d'Opale : <http://www.parc-opale.fr/>

Réseau Urbamet : www.urbamet.com

Revue Le Moniteur : www.lemoniteur-expert.com

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

Table des illustrations

Carte 1 : Localisation géographique du PNR des Caps et Marais d'Opale	22
Carte 2 : Représentation schématique des trois secteurs géographiques	23
Carte 3 : Densité de population de 1999	24
Carte 4 : localisation des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.....	25
Carte 5 : les Pays	26
Carte 6 : les périmètre de SCOT	28
Carte 7 : Etat d'avancement des documents d'urbanisme.....	32
Carte 8 : localisation des communes étudiées	34

Pour les cartes 1, 2, 4, 5, 6, 8.

Source : Observatoire des territoires

Réalisation : personnelle

Pour les cartes 3 et 7.

Source : Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale

Réalisation : personnelle

Graphique 1 : Répartition des documents d'urbanisme par commune	29
Graphique 2 : représentation de la moyenne du nombre d'habitant par commune	30
Graphique 3 : représentation de la moyenne de densité de population par commune.....	30
Graphique 4 : représentation de l'absence et de la présence d'un document d'urbanisme.....	31

Pour les graphiques.

Source des données : Observatoire des territoires

Réalisation : personnelle

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
Partie 1 : Cadre théorique et conceptuel.....	7
Partie 1 : Cadre théorique et conceptuel.....	8
Chapitre 1. Définition du champ d'étude	8
1. L'espace rural : un territoire en devenir	8
a) La nouvelle attractivité des campagnes.....	8
b) Une campagne multifonctionnelle.	8
c) Une imbrication de l'urbain et du rural.	9
2. La planification	9
a) ...au service d'une stratégie	9
b) ...durable	10
3. Du projet production au projet projection : une exigence nouvelle	12
Chapitre 2. Le PADD du PLU : expression d'un projet communal au cœur du document d'urbanisme.	13
1. L'enjeu du PADD : un projet pour l'avenir.	13
2. Un contenu variable selon les volontés politiques.	13
3. Un document souple et évolutif.	14
4. Une valeur juridique qui renforce sa vocation de projet projection	14
5. La rédaction.....	15
c) ... bilan d'une concertation... ..	15
d) ...et de l'expression d'une volonté politique.	16
Chapitre 3. Le projet dans les documents d'urbanisme des communes rurales.....	18
1. Valeur théorique et opérationnelle du projet communal	18
2. le choix des communes d'un PNR	18
3. Méthode de recherche	19

Partie 2 : Etude de cas : le PADD des petites communes rurales du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.	21
Partie 2 : Etude de cas : le PADD des petites communes rurales du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.	22
Chapitre 1. Le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale.	22
1. Le parc et ses particularités	22
a) Présentation et caractéristiques	22
b) La charte du Parc	23
c) Un territoire présentant des disparités spatiales.	24
d) Le Parc et l'urbanisme durable.....	25
2. L'intercommunalité de projet au sein du parc.....	25
a) Les Etablissements publics de coopération intercommunale.....	25
b) Les pays.....	26
Chapitre 2. Les documents d'urbanisme au sein du PNR des Caps et Marais d'Opale	28
1. Les SCOT.....	28
2. les documents d'urbanisme communaux	29
a) les documents en vigueur	29
b) Lien entre documents d'urbanisme et taille de la population.....	30
c) liens entre document d'urbanisme et densité de population.....	30
d) lien entre la compétence des communautés de communes et les documents d'urbanisme	31
e) un cœur rural avec un faible dispositif de planification	32
Chapitre 3. Typologies des projets contenus dans le PLU.....	34
1. choix des communes	34
2. Analyse commune par commune	35
3. Analyse comparée	47
Conclusion.....	50
Bibliographie.....	51
Table des illustrations.....	55
Table des matières	56

CITERES

UMR 6173

**Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés**

**Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement**

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :

BLONDEL Benoît

DIDIER BOUTET

**Projet de Fin d'Etudes
DA5**

Résumé :

2007-2008

Afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, plus solidaires et durables, la *loi SRU* a profondément rénové le cadre des politiques d'aménagement de l'espace. Elle a ainsi élaboré deux nouveaux documents de planification urbaine : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU), permettant de mieux répondre aux problématiques des territoires urbains et ruraux d'aujourd'hui, dans un souci de développement durable. La planification devient alors avant tout une réflexion autour d'un projet, qui doit s'inscrire dans une démarche de développement durable.

Partie intégrante du PLU, le *PADD* constituent alors un cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent.

Ce projet de fin d'étude a pour objectif l'évaluation du projet communal des petites communes rurales. Nous tenterons d'identifier la valeur théorique du PADD puis à partir d'une étude de terrain localisée sur le territoire du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale, nous tenterons d'analyser l'expression et la qualité du projet communal.

Nous tenterons de répondre aux questions suivantes : qu'en est-il des projets d'urbanisme aujourd'hui ? Répondent-ils réellement aux enjeux du développement durable ? Sont-ils spécifiques à leur territoire ? Sont-ils déjà standardisés ?

C'est par le biais de notre réflexion et de notre analyse que nous tenterons de mener à bien cette étude.

Mots clés :

Pas-de-calais (62), parc naturel régional des caps et marais d'opale, planification, PLU, PADD, territoire rural, projet de territoire, développement durable.