



HAL
open science

**Accompagner les communes rurales dans l'élaboration
de leur Plan local d'urbanisme : quels jeux d'acteurs et
quels outils pour un développement territorial durable ?
Étude de cas de la commune de Montaud, au sein du
Parc naturel régional du Vercors**

Adeline Mazars

► **To cite this version:**

Adeline Mazars. Accompagner les communes rurales dans l'élaboration de leur Plan local d'urbanisme : quels jeux d'acteurs et quels outils pour un développement territorial durable? Étude de cas de la commune de Montaud, au sein du Parc naturel régional du Vercors. Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01113140

HAL Id: dumas-01113140

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01113140>

Submitted on 4 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ACCOMPAGNER LES COMMUNES RURALES DANS L'ÉLABORATION DE LEUR PLAN LOCAL D'URBANISME :

QUELS JEUX D'ACTEURS ET QUELS OUTILS POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE ?

*Étude de cas de la commune de Montaud, au sein
du Parc naturel régional du Vercors*

MASTER SCIENCE DU TERRITOIRE, URBANISME ET PROJET URBAIN

MAZARS ADELINE - MÉMOIRE DE FIN D'ÉTUDES - SEPTEMBRE 2014

MAITRES DE STAGES : CLAIRE BONNETON - NICOLAS ANTOINE

DIRECTEUR DE MÉMOIRE : JEAN-CHRISTOPHE DISSART



NOTICE ANALYTIQUE

Nom et prénom de l'auteur : **Mazars Adeline**

Titre du projet de fin d'étude :

**Accompagner les communes rurales dans l'élaboration de leur Plan Local d'urbanisme :
Quels jeux d'acteurs et Quels outils pour un développement territorial durable ?**

Date de soutenance : **9 septembre 2014**

Organisme d'affiliation : **Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France**

Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée :
Bureau d'étude Claire Bonneton / Parc naturel régional du Vercors

Directeur de projet de fin d'études : **Jean-Christophe DISSART**

Collation :

- **Nombre de pages : 85**
- **Nombre d'annexes : 0**
- **Nombre de références bibliographiques : 17**

Mots-clés analytiques : **Plan Local d'Urbanisme, communes rurales, accompagnement des élus, acteurs, outils de travail, participation.**

Mots-clés géographiques : **Montaud, Parc naturel régional du Vercors, Isère, Rhône-Alpes.**

Résumé :

En 2010, les territoires ruraux représentaient 90% des communes françaises selon l'INSEE. Ces communes représentent un des héritages de l'organisation de notre territoire. Essentiellement basé sur la valorisation des ressources locales et donc favorisant les pratiques économiques agricoles, le monde rural a su créer un territoire riche et diversifié fondateur du patrimoine paysager et du bâti français. Mais ces territoires dit « ruraux », ont aussi subi de nombreuses évolutions et transformations tant dans leurs définitions même, dans leurs morphologies urbaines, dans leurs modes de vie que dans leurs fonctionnements institutionnels. Il apparaît donc que ces communes dont on parle peu, constituant pour autant la majorité de notre territoire apparaissent souvent isolées, sans connaissances et compétences en matière d'aménagement de leur territoire. Les accompagner dans la gestion et la définition des évolutions de leur territoire apparaît alors primordial.

C'est dans ce contexte, qu'il m'a semblé intéressant de capitaliser, au sein de ce mémoire, les modalités de mise en œuvre de ces appuis techniques. En Isère, les acteurs de l'accompagnement peuvent être nombreux (CAUE, PNR, DDT, Bureaux d'études...), ils permettent, lorsque une bonne coordination existe, d'intervenir de manière complémentaire au cours des différentes phases du PLU.

Les moyens mis en œuvre et les outils développés par ces acteurs ont été riches et innovants lors de la démarche du PLU de Montaud. Ils passent par des formes classiques (documents, réunions, projections...) mais de qualité et toujours supports d'échanges et de discussions, à des outils interactifs et créatifs, invitant les acteurs à participer et à apporter leurs points de vue.

L'expérience de Montaud, permet particulièrement de montrer qu'assurer un accompagnement de proximité auprès des élus dans l'élaboration de leur document d'urbanisme, c'est aller vers une démarche rendant les acteurs locaux actifs. Ce processus va bien plus loin que la concertation des habitants, il vise à mettre en place une démarche participative dans l'élaboration du PLU.

Résumé anglais :

In 2010, rural territories represented 90 % of French municipalities according to the INSEE. These municipalities represent one of the heritages of the organization of French territory. Essentially based on local resources valuation and agricultural economic practices, rural world had created a rich and diversified territory with many landscapes and architectures. But these territories, also suffered a lot of evolutions and transformations in their definitions, in their urban morphologies, in their lifestyles and in their institutional functioning. These municipalities are often isolated, without knowledge and skills in order to develop their territory. It is essential to guide them in the management and the definition of the evolutions of their territory.

In this context, it is interesting to capitalize, in this report, the modalities of implementation of these technical supports. In Isère, there are a lot of possibilities for guiding actors. They allow, when a good coordination exists, to take part in a complementary way during the different phases of the PLU's (local urbanism plan) definition.

Modalities and tools developed by those actors were rich and innovative during the approach of the Montaud PLU. They take quality classic forms (documents, meetings, projections) which are always supports for exchanges and discussions. They also take a form of interactive and creative tools, inviting actors to participate and to bring their points of view.

Montaud experience shows particularly that a proximity guiding for municipalities in the elaboration of their town planning document is a good way to make the local actors active. This process goes much farther than the dialogue of the inhabitants, it aims at setting up a participative approach in the elaboration of the PLU.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mes deux maîtres de stage Claire Bonneton et Nicolas Antoine, pour leur appui dans l'organisation de mon année d'apprentissage en deux structures différentes. Je les remercie tout particulièrement pour leur investissement personnel et pour leur écoute dans cette démarche, leurs conseils avisés et la place qu'ils ont su me faire auprès d'eux durant cette année.

Je remercie aussi Christophe Séraudie, architecte de l'équipe PLU de Montaud, pour nos nombreux échanges, sa participation aux animations PLU, ainsi que pour sa force de conviction auprès des élus et la sérénité qu'il apporte dans le travail.

Je remercie toute l'équipe du Parc Naturel Régional du Vercors, pour son accueil chaleureux et pour la diversité de ce que j'ai pu y apprendre. Des pensées spéciales à mes covoitureurs, Djamila, Mireille, Magalie, Benoit et Patrick, aux tresseurs de saules, aux joueurs de foot et aux coureuses, aux piques-niqueurs du midi et à la team stagiaire...

Je remercie tout particulièrement les élus de Montaud, qui ont montré une motivation sans faille dans leur processus d'élaboration du PLU. Je leur souhaite bon courage pour la suite de la démarche.

Je tiens à remercier aussi Jean-Christophe Dissart, mon tuteur de stage, ainsi que les étudiants et le personnel de l'IUG pour leurs présences, leurs encadrements et leurs conseils qu'ils ont pu me donner afin de m'intégrer à cette nouvelle école et à de nouvelles méthodes de travail.

A tous ceux qui m'ont accordé un soutien permanent et qui m'ont donné la force de finir : Olivier, ma famille et mes amis d'ici et d'ailleurs. Des pensées pleines d'amitiés à Lucie et Soizic.

Enfin un grand merci à ma mère pour sa relecture attentive. En espérant que ce mémoire l'inspirera dans son mandat de premier adjoint d'une commune rurale...

Pour finir, un immense merci à Olivier, tout simplement pour sa présence et son soutien permanent.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
UN ACCOMPAGNEMENT PRIMORDIAL DES COMMUNES RURALES À L'ÉLABORATION DE DOCUMENTS D'URBANISME	10
1.1 Les territoires ruraux : espaces en évolution vers de nouvelles ruralités.	12
1.2 La mise en place progressive et évolutive des documents d'urbanisme	20
1.3. Les communes rurales face à la planification urbaine et aux documents d'urbanisme : un accompagnement nécessaire.	30
ELEMENTS DE CADRAGE	34
2.1 Présentation de l'étude	36
2.2 Présentation de la commune et de ses enjeux	38
2.3 Méthodologie d'analyse	44
EXPÉRIMENTATION SUR LA COMMUNE DE MONTAUD : VERS UN URBANISME DE PLANIFICATION ENRICHISSEMENT PAR UN ACCOMPAGNEMENT BASÉ SUR LA PARTICIPATION	50
3.1 Faire émaner un projet de PLU auprès des élus	52
3.2 Apprendre et comprendre le cadre juridique mais surtout le territoire.	56
3.3 Inviter les élus et les acteurs locaux à participer à l'élaboration de leur futur projet de territoire	62
3.4 Traduction graphique et réglementaire	68
3.5 Phase administrative, approbation enquête publique / arrêt	69
3.6 Bilan à mi-parcours de l'expérience de Montaud	70
QUELLE DÉMARCHÉ PARTICIPATIVE DANS L'ÉLABORATION DU PLU ?	74
4.1 Les conditions de l'implication	76
4.2 Le besoin de complicité	78
4.3 L'expérience collective du terrain	79
4.4 Dédratiser la «mise en projet»	80
CONCLUSION	82
BIBLIOGRAPHIE	84

INTRODUCTION

En 2010, selon l'INSEE, 31 691 communes, soit près de 90% des communes françaises, accueillent moins de 2000 habitants et sont donc considérées comme communes rurales. Les territoires ruraux sont donc vastes et peu denses en comparaison avec le monde urbain.

Pour autant, suite aux nombreuses évolutions des campagnes françaises, subissant tantôt l'exode rural, tantôt un regain de population rapide dans certains secteurs, mais aussi suite à l'enjeu de développer durablement nos territoires exprimée par l'état par de nombreuses lois, les communes françaises se doivent de passer à l'action. Ainsi, un des enjeux est d'adapter nos manières d'habiter dans les territoires ruraux. Les profondes modifications que subissent les villes actuelles (diminution de la place de la voiture, ville verte, reconquête des berges, agriculture urbaine,...) doivent se faire en parallèle de l'invention d'un nouveau mode de développement plus durable et plus respectueux de nos campagnes.

Ainsi, mettre en place un Plan Local d'Urbanisme, instaurant un projet d'aménagement et développement durable sur l'ensemble du territoire communal est une des actions primordiales que les communes doivent mener d'ici à 2016 selon la nouvelle loi sur l'accès aux logements et à un urbanisme rénovée de 2014 (ALUR). Ce document doit alors retranscrire un certain nombre d'objectifs nationaux mais aussi les désirs et les besoins locaux. C'est une tâche longue, complexe, touchant au devenir de la commune et de ses habitants, suscitant alors de nombreuses interrogations. Il faut alors, former, sensibiliser, accompagner les décideurs, écouter les habitants, inventer de nouvelles pratiques, etc., afin de mettre en place un projet des plus cohérents. Ces différentes actions sont réunies pour moi autour du terme d'accompagnement, car il s'agit bien, par l'intermédiaire d'acteurs, d'arriver à servir de guide.

Partant de ces constats, il me paraissait intéressant de créer un mémoire «outil» permettant de capitaliser les savoirs et les expériences apportées par une expérimentation mise en place tout au long de l'année, celle de Montaud, en bordure nord du Parc naturel régional du Vercors.

De là est venue le thème de mon mémoire :

Accompagner les communes rurales dans l'élaboration de leur Plan Local d'Urbanisme.

Et plus particulièrement les questionnements annexes concernant les jeux d'acteurs, et les outils de cet accompagnement et notamment les enjeux de la participation des acteurs locaux à la création de ce document.

Se voulant à la fois outil pour des étudiants, des élus mais aussi des professionnels de l'urbanisme, s'intéressant au travail avec les communes rurales, ce mémoire revient dans un premier temps sur des éléments de contextualisation permettant de mettre en évidence l'intérêt d'accompagner les communes rurales dans l'élaboration de leur PLU.

Dans un second temps, je reviendrai sur des éléments de cadrage, permettant de présenter l'étude de cas, la commune de Montaud et la méthode d'analyse utilisée.

Ensuite, nous entrerons dans la présentation des résultats des actions menées par les différents acteurs sur la commune de Montaud afin de dresser un bilan à mi-parcours de cette démarche mise en place au cours de mon stage.

Pour finir, je ferai part de quelques éléments de réflexions en ce qui concerne la réussite et l'intérêt d'une démarche active et participative dans le processus d'élaboration du PLU.



**Un accompagnement primordial
des communes rurales
à l'élaboration de documents
d'urbanisme**

1



Selon l'INSEE, 31 691 communes, soit près de 90% des communes françaises, accueillent moins de 2000 habitants et sont donc considérées comme petites et moyennes communes (CERTU, 2011). Ces communes constituent ce que l'on peut encore appeler le «monde rural» et représentent un des héritages de l'organisation de notre territoire. Essentiellement basé sur la valorisation des ressources locales et donc favorisant les pratiques économiques agricoles, le monde rural a su créer un territoire riche et diversifié fondateur du patrimoine paysager et du bâti français (CERTU, 2011).

Mais ces territoires dit « ruraux », ont aussi subi de nombreuses évolutions et transformations tant dans leurs définitions même, dans leurs morphologies urbaines, dans leurs modes de vie que dans leurs fonctionnements institutionnels. Il apparaît donc que ces communes dont on parle peu, constituant pour autant la majorité de notre territoire apparaissent souvent isolées, sans connaissances et compétences en matière de gestion de leur territoire (CERTU, 2011).

1 > Les territoires ruraux : espaces en évolution vers de nouvelles ruralités.

2 > De la nécessité de mettre en place des documents d'urbanisme

3 > Les communes rurales face à la planification urbaine et aux documents d'urbanisme : un accompagnement nécessaire.

1.1 LES TERRITOIRES RURAUX : ESPACES EN ÉVOLUTION VERS DE NOUVELLES RURALITÉS.

Par définition le mot rural concerne tout ce qui caractérise la campagne (du latin ruralis de rus, ruris la « campagne »). La campagne renvoie alors à l'ensemble des espaces cultivés qui sont habités. Ce sont des espaces où la présence végétale est forte, ou domine l'activité agricole et les espaces naturels avec une faible densité de population. Voilà la première approche qui correspond aux définitions données par les dictionnaires classiques.

Mais cette définition ne suffit pas et ne paraît pas adaptée à l'époque dans laquelle nous vivons. En effet, la complexité des dynamiques spatiales actuelles brouille les représentations anciennes des campagnes. Ces espaces subissent des phénomènes de mutations (démographiques, sociales et économiques). La transformation des espaces ruraux est en relation directe avec la modification des modes de vie et la métropolisation. Il paraît intéressant de chercher d'autres définitions, pour aller plus loin dans la compréhension du monde rural, de ses évolutions et de ses enjeux actuels.

1.1.1 - QU'EST-CE-QUE LES TERRITOIRES RURAUX ? : SE DÉTACHER DE LA DUALITÉ VILLE-CAMPAGNE.

DÉFINITION BASÉE SUR DES CRITÈRES DE DENSITÉ OU SEUIL DE POPULATION

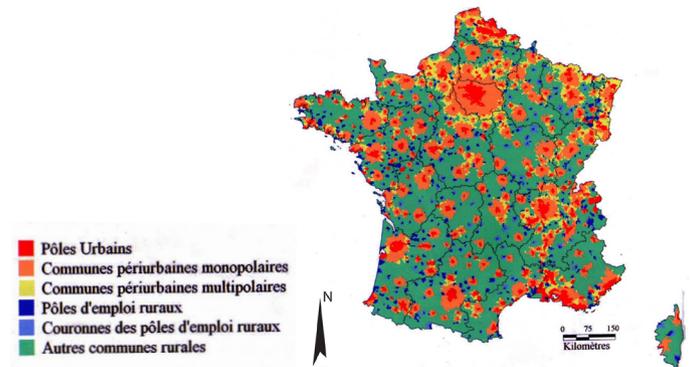
La définition traditionnelle définit l'espace rural par des critères morphologiques : c'est-à-dire par une faible densité de population, une discontinuité du bâti et la présence d'une activité agricole. L'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique), base aussi sa définition sur des critères de densité. Est rurale, une communauté (en France le canton), si sa densité est inférieure à 150 habitants/km². On peut alors mettre en avant qu'une grande majorité du territoire Français possède des problématiques de ruralité. L'INSEE, se base sur des seuils de population et sur la continuité des ensembles bâtis. Ces critères sont à l'origine de la définition officielle d'une commune rurale au niveau national. Cependant, il existe d'autres définitions se basant sur de nouveaux critères.

DÉFINITION BASÉE SUR LA RELATION FONCTIONNELLE AVEC LES ESPACES URBAINS

« Au début du XX^{ème}, l'urbain désigne aussi la nature de la civilisation qui se met en place à l'échelle planétaire et amène à reconsidérer l'ancienne opposition entre la ville et la campagne qui est devenue désuète» (P. Donnadiu, 2005). Cette citation montre que les mutations que subissent les territoires amènent alors à définir le rural par les relations qu'il entretient avec son environnement. Le milieu rural n'est plus «isolé», il échange et interagit avec les villes.

Une définition proposée par l'Insee en 1997 différencie les espaces en fonction des relations entretenues avec les villes. Cette méthode est nommée le ZAUER : Zonage en Aires Urbaines et en Aires d'Emploi

de l'espace Rural. Il définit deux types d'espaces (à dominante urbaine et à dominante rurale) eux même divisés en sous espaces. Ces classes nous permettent d'obtenir la carte suivante (figure 1). Cette carte montre la composition de la France avec de grandes métropoles et leurs territoires périurbains, ainsi que la structuration de l'espace rural autour de petits pôles d'emploi.



[fig. 1]

DÉFINITION PAR BASSIN DE VIE

En 2003, L'INSEE considère la notion de ruralité via la définition de bassin de vie. Cette définition permet une structuration de l'espace rural plus en adéquation avec les conceptions que se font les français des campagnes. Ce référentiel regroupe: l'espace à dominante rurale, l'ensemble des communes périurbaines et les pôles urbains de moins de 30 000 habitants. On comprend par bassin de vie: " plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements courants et à l'emploi". Cette méthode traduit notamment le fait que les bourgs et les petites villes forment l'armature des territoires ruraux, permettant aux individus qui y habitent d'accéder aux emplois et aux services. Ainsi le territoire rural recouvre 79 % du territoire national et comprend un peu plus d'un tiers de sa population (Mora 0, 2008).



Type de définition	«Urbain»	«Rural»	Total
Critères de densité <i>définition OCDE</i> (recensement 1999)	75,5 % soit 44,2 M d'habitants 18 % du territoire	24,5 % soit 14,3 M d'habitants 82 % du territoire	58,5 M 100%
ZAUER (recensement 1999)	82 % soit 48 M d'habitants 41 % du territoire <i>(Dont 12,3m en périurbain et 35,7m en pôle urbain)</i>	18 % soit 10,5 M d'habitants 59 % du territoire	58,5M 100%
Bassin de vie	64 % de la population 21 % du territoire	36 % de la population 79 % du territoire	100%

[tab. 1]

- ▶ Tableau 1 : Part de la population urbaine et rurale selon les différentes définitions proposées [Source : Insee, L. Modeste]
- ▶ Figure 2: Carte postale ancienne : industrialisation à Saint-Chamond [Source : Delcampe]
- ▶ Figure 3 : Carte postale ancienne : modernisation de l'agriculture [Source : Delcampe]

1.1.2 - DE L'EXODE RURAL AU PHÉNOMÈNE DE PÉRIURBANISATION : DE NOUVELLES RURALITÉS

Les campagnes, depuis plus de 150 ans, sont le lieu de multiples transformations. « fondée sur l'agriculture, l'économie des communes rurales s'est profondément modifiée et avec elle le profil de sa population. » (CERTU, 2011). Ces évolutions sont liées aux modifications des sociétés dans lesquelles nous vivons. Nous allons voir dans cette partie quelles furent ces mutations, leurs causes et conséquences principales. Il est important de noter que tous les territoires n'ont pas réagi de manière identique à ces phénomènes. Mais on peut parler de tendances générales à l'échelle nationale.

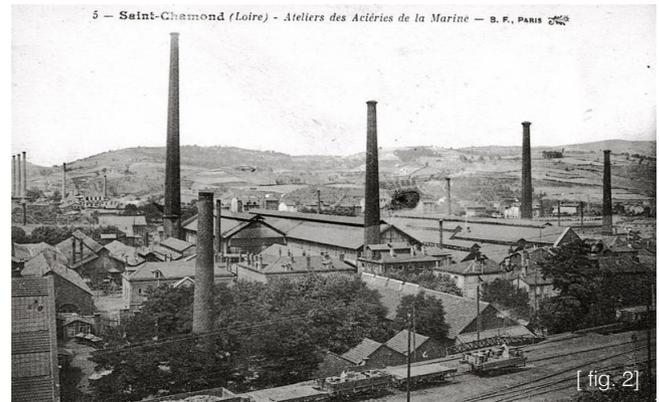
L'EXODE RURAL

Le mouvement d'exode rural qui a marqué les territoires ruraux français fut caractérisé par un mouvement de population, souvent jeune, des campagnes vers les villes, conduisant à une concentration dans les pôles urbains. Il s'est déroulé sur plus de 100 ans. Les premiers symptômes apparaissent vers 1830, avec un essor dans les années 1850, même si à cette époque une mobilité habituelle ou quotidienne existe. On peut aussi parler de déruralisation de la société. Ce sont par exemple 580 000 départs entre 1851 et 1856, 1 700 000 entre 1851 et 1881 et de 1959 à 1970 c'est environ 300 000 personnes par an qui alimentent le flux de l'exode rural (Jean Y. & Périgord M., 2009). Cette perte de démographie du milieu rural se ressentira jusqu'au milieu des années soixante-dix (CERTU, 2011).

Les causes de cet exode rural sont :

- L'industrialisation et le développement des chemins de fer : Les villes sont attractives par l'installation des industries qui offrent de nombreux emplois. De plus, les avantages du salariat pour les jeunes ruraux favorisent cet

exode. Enfin, la modernisation des déplacements, via les nouveaux chemins de fer, vient amplifier le phénomène.



- Les modifications des pratiques agricoles: La conjoncture agricole devient défavorable (inégalités, présence de grands propriétaires terriens, crises sanitaires comme par exemple le phylloxera dans les années 1870, ...) ce qui pousse les plus démunis à quitter les campagnes. A cela s'ajoute sa modernisation, ce qui demande de moins en moins de main d'œuvre, ce qui a aussi des répercussions sur les mouvements de population. Plus tard, la PAC (mécanisation, spécialisation de la production, ...), ira aussi dans ce sens.



ÉVOLUTION INVERSE, LA PÉRIURBANISATION

Les années 1960 marquent le début de l'aire d'urbanisation des campagnes avec l'apparition du phénomène de résidences secondaires (migrations hebdomadaires ou saisonnières). Mais à cette époque l'exode rural pour trouver du travail dans les villes continue, il sera d'actualité jusque dans les années 1970. De 1975 à 1982, on remarque un mouvement inverse de migration résidentielle vers les espaces ruraux qui s'amorce. Les communes rurales à proximité des aires urbaines en croissance sont alors convoitées. C'est l'apparition d'un tiers espace (hybride entre ville et campagne) et du phénomène de périurbanisation. Certains parlent aussi de rurbanisation (cf. G.- Baeur et J.M Roux en 1976, dans l'ouvrage «La rurbanisation et la ville éparpillée»).

Le solde migratoire devient positif à proximité des villes, mais un déficit naturel persiste dans les espaces ruraux plus lointains. Jusqu'en 1990, le phénomène concernait surtout les périphéries directes des villes. De 1990 à 1999, ce phénomène se confirme dans les espaces à dominante rurale et dans les communes rurales isolées. Le taux de croissance de la population dans les communes rurales est désormais supérieur à celui des communes urbaines, et se renforce également dans les espaces ruraux éloignés. Entre 1970 et 2000, c'est 4 millions d'habitants qui ont quitté la ville pour la campagne, et le mouvement s'accélère entre 1999 et 2004 (500 000 personnes ont fait ce choix) (Jean Y. & Périgord M., 2009).

Ce phénomène a été induit par plusieurs facteurs. Les voici présentés ci-dessous :

Les nouvelles mobilités : On note «le passage de sociétés rurales structurées par les paradigmes patrimoniaux à des sociétés organisées selon des paradigmes fondés sur les mobilités» B.Hervieu, 1993.

En effet, la motorisation des ménages via l'accès à la voiture individuelle est une des principales causes de cet étalement vers la campagne. Elle a permis un accroissement des distances parcourues, et ainsi le desserrement des populations urbaines vers les périphéries. Dans ces nouvelles populations, 78% sont migrants alternatifs (effectuant des déplacements quotidiens domicile-travail). Chaque individu parcourt en moyenne chaque jour 45 km (Viard, 2013). La durée reste globalement constante depuis 30 ans (une heure environ), grâce à la fois à l'amélioration des réseaux de transport et à l'augmentation des vitesses. Le gain de temps est alors transformé en gain d'accessibilité.

Le Prix du foncier favorable à l'étalement : Le prix du foncier dans les territoires ruraux ou en périphérie des grandes villes est un des facteurs favorables à l'étalement. En effet, plus on s'éloigne des villes et plus le prix des terrains devient abordable pour les porteurs de projets. Ainsi, de nombreux ménages font le choix de la distance pour trouver un terrain qui correspond à leur budget. Cependant, depuis quelques années, le prix des terrains en milieu rural subit une augmentation car la demande persiste sur ces territoires.

Modifications sociologiques : Individualisme et campagne «Cadre de vie»

On constate à cette époque là, l'apparition d'une figure de la campagne "cadre de vie" sous l'effet de la recomposition sociale des espaces ruraux et des migrations résidentielles. Ce phénomène est révélateur de la crise de la ville (saturée, polluée, bruyante, congestionnée...). De plus, on observe une mythification de la ruralité (impression d'un retour aux racines). Les campagnes sont donc recherchées pour la qualité de vie. De plus, les modifications sociétales s'accompagnent d'un individualisme, allant dans le sens de la maison individuelle et de l'étalement urbain.

La métropolisation et la mondialisation des échanges :

Le renforcement de la métropolisation par la concentration des activités dans les grandes villes, la structuration des territoires en réseaux et l'augmentation des échanges concentrent la production de richesses. On observe conjointement aux flux de population, un desserrement de certaines activités dans les périphéries (industrie, logistique, agroalimentaire) proche des axes de communications. De vastes aires métropolitaines se créent, ou les frontières entre urbain et rural deviennent alors plus floues.

LES CONSÉQUENCES DE LA PÉRIURBANISATION EN MILIEU RURAL

Ce phénomène s'est traduit par le développement dans les bourgs ruraux et les petites villes de nombreuses zones d'habitats pavillonnaires et de zones industrielles et/ou commerciales. Ces extensions s'accompagnent d'un phénomène d'abandon et de vacance de certains centres bourgs. Ces territoires possèdent donc maintenant un lien fonctionnel à la ville mais « gardent une morphologie rurale due à une forte empreinte spatiale du secteur agricole et de la forêt » (CERTU, 2011). Les limites entre ville et campagne sont maintenant plus floues. Ces nouveaux modes d'occupation des territoires ruraux ont des conséquences sur ces espaces. Les agriculteurs ne sont plus majoritaires en nombre. On trouve alors une diversité de profils de populations et de sources de revenus. On observe aussi une fragilisation des systèmes agricoles, naturels, paysagers et sociaux. En effet, ces modifications ne sont pas négligeables, on parle couramment de l'équivalent d'un département français artificialisé tous les 10 ans. Entre 2006 et 2009 en France, 93 000 hectares de foncier agricole furent consommés, dont 86 000 artificialisés (selon Agreste : statistique, évaluation et prospective du ministère de l'agriculture).

Au vue des différentes définitions et évolutions des territoires ruraux nous pouvons aujourd'hui dire qu'il existe des campagnes très diverses, suivant leur position géographique, la proximité avec un pôle urbain et les populations qui y vivent. Anciennement homogènes, elles sont aujourd'hui hétérogènes. De plus, la notion de périurbain rend floue la limite du monde rural et de la ville. Aujourd'hui il existe plusieurs manières d'habiter le milieu rural en France, comme il existe plusieurs modèles territoriaux à l'œuvre dans les campagnes françaises. Il paraît important alors d'aborder la ruralité en employant un pluriel pour transcrire cette diversité de situations. Diversité de situation qui est aussi accentué par l'évolution de ces territoires. En effet, le monde rural n'est plus exclusivement le monde agricole d'autrefois : son économie, tout comme sa population se sont profondément diversifiées.



Figure 4 : extension urbaine à Saint-Quentin sur Isère (A. Mazars) ◀

Figure 5 : extension urbaine le long de l'isère, commune de la Rivière (A. Mazars) ◀

Comme nous venons de l'évoquer, les réalités couvertes par les territoires ruraux sont diverses et peuvent renvoyer à des préoccupations d'ordres différentes. Selon le CERTU, dans son ouvrage « aménager durablement les petites communes », on peut distinguer trois grands types de communes rurales selon les enjeux auxquels elles peuvent être soumises aujourd'hui :

- Quelle identité pour les communes « sous influences urbaines » ?

Les communes sous influences directes des métropoles (ou à proximité d'un réseau de villes moyennes) accueillent la plus grande partie de ce que l'on a exposé ci-dessus comme « l'étalement urbain ». Elles subissent parfois les effets des polarités urbaines mais disposent néanmoins généralement de moyens d'ingénieries liés à des réseaux urbains plus importants. Dans un espace d'entre deux, ces communes sont plus particulièrement confrontées à la question de la durabilité de leur développement pour ne pas se développer trop rapidement et devenir des villages dorts.

- Quelle dynamique pour les espaces remarquables du milieu rural ?

Les territoires ruraux peuvent parfois disposer d'une forte attractivité environnementale ou patrimoniale, et d'un certain dynamisme (attractivité touristique, résidentielle ...). Par les enjeux qu'ils représentent, ils bénéficient souvent d'un accompagnement spécifique dont la priorité est de développer un projet de territoire tout en préservant les qualités de l'espace. Ainsi, la richesse des lieux et la convergence d'acteurs permettent souvent de porter une dynamique de projet en milieu rural.

- Quel développement et soutien aux territoires en marge des dynamiques dominantes ?

Enfin, une partie des communes rurales sont en marge des sphères d'influences urbaines ou d'espaces remarquables. Ces communes sont souvent isolées des dynamiques dominantes et des moyens qui s'y rattachent, elles ont souvent des difficultés à assurer toutes les responsabilités liées à la vie et au développement communal.

Enfin, de manière plus générale, l'ensemble de ces communes sont aussi concernées par la redéfinition des périmètres intercommunaux et donc par des questionnements liés à l'identité commune donnée par une nouvelle structure porteuse de projet.



Figure 6 : Clocher de l'Eglise de Montaud et vie de village

1.1.3 LE PARC NATUREL RÉGIONAL DU VERCORS : UN TERRITOIRE RURAL ACCUEILLANT CES TROIS DYNAMIQUES

Le parc naturel régional du Vercors se situe au cœur d'un paysage exceptionnel de massif comprenant une zone centrale de plaines et de plateaux d'altitude (en moyenne à 1000 m) dont certains forment une réserve naturelle, et entourée d'espaces de piémonts plus ouverts sur les vallées environnantes. Seules deux communes du territoire accueillent plus de 3500 habitants : le territoire est donc majoritairement rural.

Ainsi, à l'instar de tous les territoires à la fois proches des agglomérations du sillon alpin et présentant une image valorisante de montage, le Parc naturel régional du Vercors est devenu un lieu privilégié de résidence des familles qui ne souhaitent pas (ou ne peuvent pas) habiter au cœur des villes. Ainsi les territoires les plus proches de l'agglomération grenobloise ou de la vallée du sud Gresivaudan (piémont grenoblois, Quatre Montagnes et Royans-Gresivaudan) accueillent, en 2000, 80 % de la population du territoire du PNR Vercors. Ces territoires sont donc sous influences urbaines.

Etant un massif montagneux aux ressources naturelles et aux patrimoines ruraux important, le territoire du parc attire aussi le développement d'activités touristiques en toutes saisons (ski, tourisme vert, randonnées...). Certaines communes, comme Autrans, Saint-Agnan, etc, doivent gérer la dualité «campagne-tourisme» et les flux saisonniers afin de préserver les qualités et les richesses du territoire qui fondent son attractivité.

Enfin, d'autres communes sont plus isolées sur les territoires et connaissent une très faible progression d'accueil de population (Vercors-Drôme et Royans-Drôme).

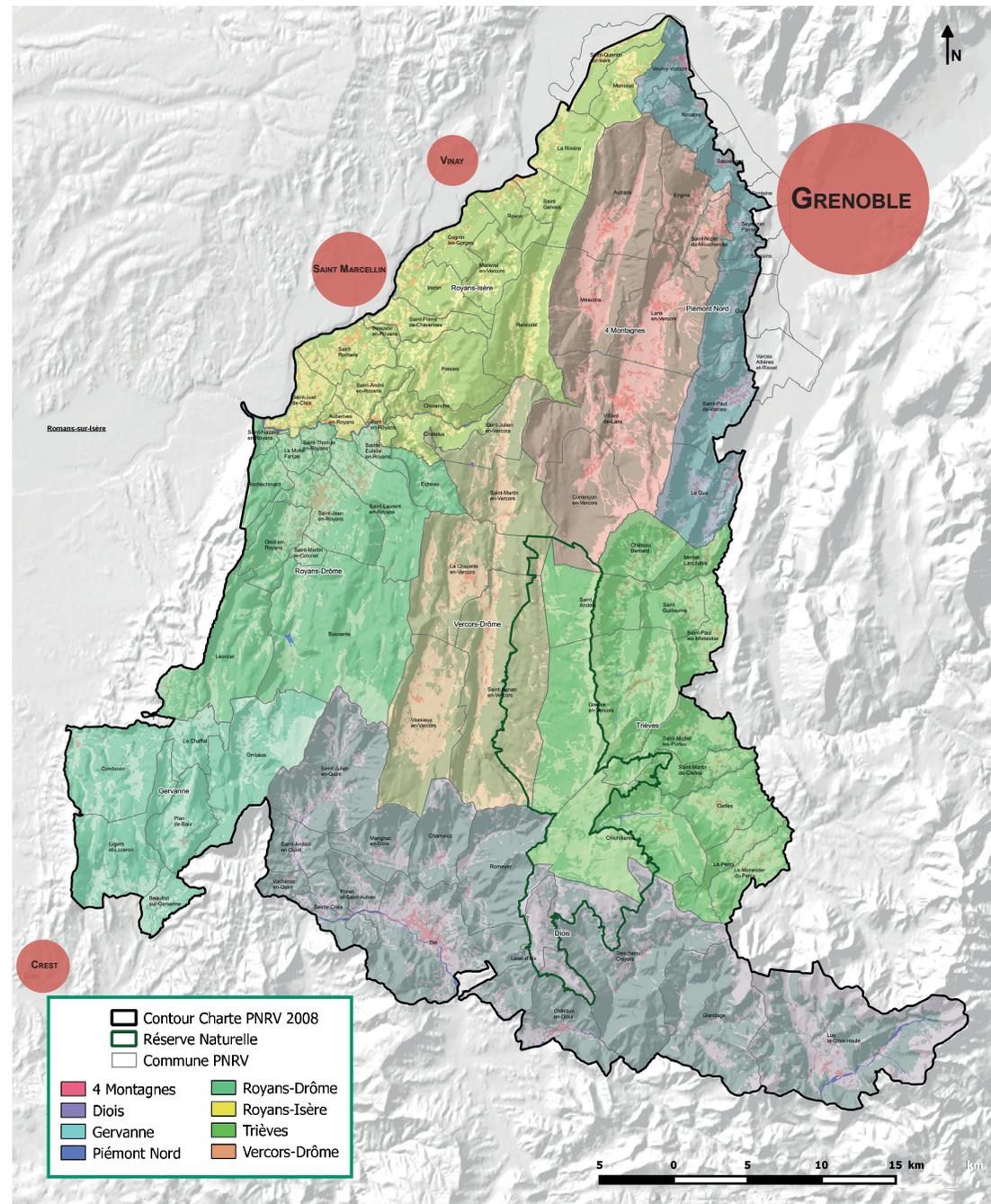


Figure 7 : Carte de présentation du territoire Vercors (PNR Vercors) ◀

1.2 LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE ET EVOLUTIVE DES DOCUMENTS D'URBANISME

Face à cette évolution difficilement contrôlée des territoires ruraux, à un renouveau démographique souvent important et à des enjeux de développement durable de plus en plus prégnants, il paraît intéressant de s'interroger sur le cadre réglementaire et institutionnel mis en place par l'État français en termes de gestion et de planification des territoires ruraux. Cette partie vise donc à ré-interroger les évolutions du droit de l'urbanisme et des politiques d'aménagement du territoire imposées aux élus communaux pour gérer leur territoire et arriver aujourd'hui à la mise en place quasi-obligatoire de documents d'urbanisme majoritairement représentés par le Plan Local d'Urbanisme.

1.2.1 LE DROIT DE L'URBANISME ET LES POLITIQUES DE L'AMÉNAGEMENT : DES POLITIQUES TARDIVES ET EN MOUVANCE.

Le droit de l'urbanisme et les politiques d'aménagement du territoire visent à accompagner et contrôler l'inscription de l'Homme dans les dimensions spatiales et temporelles du territoire. Dans un contexte historiquement très évolutif en France, ces politiques, arrivées plutôt tardivement (20ème siècle) et ont ensuite tendance à s'adapter et évoluer rapidement en suivant le contexte socio-politique. Pour autant ces politiques, centralisées ou décentralisées au cours du temps, mettent en évidence la nécessité de mettre en place des documents de planification à plusieurs échelles.

LA DÉCENTRALISATION : L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES CONFISÉS AUX ÉLUS ET AUX COLLECTIVITÉS

Avant l'acte 1 de décentralisation de 1983, les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme prenaient une forme très centralisée («Paris et la province») particulièrement en période d'après-guerre où le contexte était à la reconstruction. Durant cette période d'après-guerre l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont les compétences de l'état qui élabore différents types de plans (plans de reconstruction, plan d'embellissement, Plan d'Occupation des Sol (POS)...) qui sont mis en place par des structures étatiques et qui permettent à l'état d'exercer un contrôle sur les collectivités locales. Il existe à cette période une très faible autonomie des communes et des départements. La loi de décentralisation de 1983, vise à « transférer des compétences administratives de l'état vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui » (Vie publique.fr).

Ainsi, « la mise en œuvre de la décentralisation à partir des années 1982 a remis en cause la signification et l'orientation des outils de planification urbaine » (Gilles Verpraet dans le mémoire de Djadavjee C., 2011). Pour exemple, en matière de document d'urbanisme, avant la loi de décentralisation de 1982/1983, le POS était un outil de contrôle de l'état sur les collectivités locales. Il devient, par sa décentralisation au niveau local, un outil permettant aux communes d'élaborer des stratégies urbaines en toute autonomie. La loi de décentralisation a ainsi transféré la responsabilité de gestion des droits des sols aux services et aux élus des communes sous réserve qu'elles soient dotées d'un document d'urbanisme. Le faible cadrage de l'état à cette époque là, a conduit le plus souvent à un aménagement et à une gestion très consommateurs d'espaces et peu économe.

UN « RE-CADRAGE » NATIONAL EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES QUI S'APPLIQUE À LA PLANIFICATION URBAINE DEPUIS LES ANNÉES 2000.

Durant les années 80-90, les services de l'État vont entrer dans une période de doutes et d'incertitudes sur le rôle qu'ils peuvent jouer en matière d'aménagement des territoires. Comme explicité ci-dessus, la main mise est principalement laissée aux services décentralisés. L'État conscient qu'il doit être le garant d'une politique d'aménagement cohérente, équilibrée, respectueuse des territoires cherche à réaffirmer son rôle dans ce domaine et un débat est de nouveau lancé en 1993/1994. Il aboutira en 1995 à la création de la loi Pasquat (LOADT) réaffirmant l'aménagement du territoire comme préoccupation d'ordre national et qui fixe alors un cadre à cette discipline.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 17 juin 1999 évoque pour la première fois la notion de développement durable des territoires. Même si à l'échelle des communes rurales elle implique peu de changement, cette notion est affirmée au niveau national.

En 2000, la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain (SRU) réforme le code de l'urbanisme et traduit concrètement la nécessité d'aménagement durable du territoire.

Elle a pour principe :

- l'équilibre entre développement urbain et préservation des espaces naturels pour accueillir de nouveaux habitants en respectant son territoire, selon une juste répartition entre les différentes vocations de l'espace.

- la mixité urbaine et la mixité sociale pour favoriser le partage de l'espace à travers la multi-fonctionnalité (et non la juxtaposition des fonctions qui a prédominé jusqu'alors) et la cohabitation des différentes formes de logements.

- l'utilisation économe de l'espace qu'il soit urbain ou naturel, car reconnu comme un bien rare. Une gestion de l'espace raisonnée doit permettre de répondre aux besoins contemporains des habitants en matière de cadre de vie sans hypothéquer l'avenir des générations futures.

- la généralisation de la concertation avec la population et les personnes publiques associées.

Ces principes sont alors à traduire dans deux nouveaux « documents phares » : le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui vient remplacer le POS. Ces deux documents sont

alors basés sur des notions de projets d'ensemble et non plus sur des documents de type « plan » s'attachant uniquement à la gestion de l'espace.

En 2005, un ajustement des réglementations déjà en vigueur est mise en place afin de répondre à aux besoins de développement durable des territoires ruraux. C'est la loi DTR (Développement des territoires ruraux) qui vient modifier le code rural, code de l'urbanisme, code de l'environnement... dans le but de donner un nouvel élan à un monde rural composite, où coexistent désormais des territoires aux évolutions contrastées. Elle ambitionne de conforter le développement économique et de garantir une meilleure offre et une égalité d'accès aux services. La loi vise également à préserver des espaces spécifiques ou sensibles du territoire (zones péri-urbaines, de montagne, humides...).

En France, les enjeux environnementaux, au sens large, deviennent officiellement des priorités nationale, par la mise en place du Grenelle de l'environnement. La première version du Grenelle pose les principes qui sont ensuite détaillés dans le Grenelle II (loi votée en 2010), appelé aussi « Engagement National pour l'Environnement ». Les objectifs nationaux fixés par les lois Grenelle sont les suivants : l'amélioration énergétique des bâtiments, la préservation de la biodiversité, la mise en place de trames vertes et bleues, la « lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, et l'étalement urbain ». Les documents d'urbanisme devront alors fixer des objectifs chiffrés de limitation de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Certains dispositifs seront proposés dans ce sens. On comprend alors qu'en matière d'urbanisme le Grenelle vise à valoriser la ville compacte et respectueuse de son environnement.

De plus, la loi de modernisation de l'agriculture de

2010 va dans le même sens. Elle fixe comme objectif une réduction de moitié du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2020 à l'échelle nationale. Chaque département devra mettre en place une commission sur la consommation d'espace agricole afin de promouvoir un développement plus durable des territoires ruraux.

Enfin, la Loi ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) de 2014, dans son chapitre 4, affirme une volonté de l'état de « Moderniser l'urbanisme dans une perspective de transition écologique des territoires » dans le but de faciliter la construction de logements tout en luttant contre la consommation excessive d'espace.

Ainsi les principales dispositions en matière d'urbanisme et d'aménagement sont les suivantes :

- Affirmer le rôle stratégique des SCoT
- Moderniser les documents de planification communaux et intercommunaux (obligation de passage du POS au PLU au 1 janvier 2016, politique forte en faveur du PLUi...)
- Lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers
- Clarifier le règlement du PLU
- Affirmer la participation du public dans les démarches d'urbanisme

Aujourd'hui, nous pouvons constater que dans un temps très court (30-40 ans), les évolutions en matière de politique d'aménagement et de documents d'urbanisme ont été nombreuses. Cela en donnant plus ou moins de pouvoir aux élus locaux (décentralisation, encadrement progressif des choix de développement par des lois, des schémas et recul progressif du pouvoir communal vers l'échelon des EPCI) mais aussi en intégrant une multitude d'enjeux liés à la notion de développement durable.

1.2.2 - Le PLU : UN DOCUMENT D'URBANISME PERMETTANT D'INITIER UN PROJET GLOBAL DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

En matière de document d'urbanisme à l'échelle communale, les différentes lois présentées ci-dessus viennent asseoir le Plan Local d'Urbanisme comme le document permettant de mettre en place un projet de développement et de gestion du territoire communal durable et adapté à la commune et à sa situation géographique. Afin de répondre aux différents questionnements liés au développement de son territoire et avant d'envisager des projets opérationnels, le PLU est un moyen d'énoncer clairement des grands principes de développement afin de servir de guide à l'ensemble des futures actions communales (CERTU, 2011). Les municipalités sont donc fortement encouragées (loi ALUR) à concevoir un projet de territoire de qualité en respectant scrupuleusement un cadre juridique extrêmement complexe autour du PLU.

« Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme). Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable et répondant aux besoins de développement local ».

CADRE JURIDIQUE ET OBJECTIFS D'UN PLU

Ce sont les articles L et R 123 du code de l'urbanisme qui précisent le cadrage juridique des PLU. Selon le code de l'urbanisme, les PLU sont des « *documents d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI), établissent un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixent en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré* ». Ils sont les documents opposables aux autorisations du droit du sol et aux autorisations d'aménagement.

Pouvant s'étendre sur le territoire « d'une ou plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave », son élaboration est directement décentralisée et effectuée par les communes ou les intercommunalités. Même si la loi ALUR de février 2014 vient très récemment d'affirmer l'obligation de la mise en place de PLU intercommunaux (sauf expression d'une minorité de blocage de la part des élus communautaires), il est important de noter que les PLU communaux représentaient encore, en 2012, 98 % des PLU (Martin S., 2013).

ÉVOLUTION DU PLU EN FONCTION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Suite aux différentes lois citées ci-dessus, le contenu des Plans Locaux d'Urbanisme ne cesse de s'accroître (tout particulièrement ces dernières années), mettant l'accent tantôt sur la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et de l'environnement, tantôt sur les transports et les déplacements, tantôt sur l'habitat et le logement... Chacun de ces thèmes renvoie à une politique sectorielle formalisée par un schéma de portée supérieure avec lequel les documents d'urbanisme doivent composer. Ainsi, la mise en compatibilité avec ces différents schémas et documents de cadrage vient

ajouter de nouveaux ingrédients à la complexité du PLU.

Pour exemple, la Loi SRU de 2000, permet d'affirmer la dimension et l'importance de la notion de projet de développement qui prime ou tout au moins équivaut à l'aspect réglementaire du document. Elle met donc en place deux nouveaux éléments fondamentaux, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et les Orientations d'Aménagement (OA ou OAP). Ils permettent aux élus d'élaborer d'abord un projet de développement et ensuite de le traduire sous forme de règlement.

Les lois Grenelles et ALUR tendent aussi à affirmer ce côté plus opérationnel, plus concret du document d'urbanisme.

Plus généralement, on peut dire qu'au cours de ces 12 dernières années même si les PLU gardent un aspect réglementaire important, on assiste à un élargissement des champs d'action de ce document qui prend en charge de nouvelles problématiques telles que le logement (loi Boutin de 2009 et loi ALUR de 2014) ou encore l'environnement (lois Grenelle)...

DES INTERCONNEXIONS INCONTOURNABLES

Comme expliciter plusieurs fois ci-dessus, le PLU n'est pas un document isolé des autres politiques d'aménagement et de gestion des territoires. Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie et un rapport de compatibilité ou de prise en compte entre les différents documents, plans et programmes d'urbanisme et d'aménagement du territoire comme l'indique le schéma ci-contre.

Ainsi même si le code de l'Urbanisme ne définit pas clairement les deux notions de compatibilité et de prise en compte, les jurisprudences nous permettent de les distinguer de celle de conformité, qui aurait été beaucoup plus exigeante.

UN PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLU ABOUTISSANT À DES DOCUMENTS CADRÉS PAR LE CODE DE L'URBANISME

La démarche d'étude pour l'élaboration du plan local d'urbanisme se décline le plus souvent en quatre grandes étapes : la phase de diagnostic de territoire, puis de projet de territoire qui se décline dans la phase de traduction graphique et réglementaire et enfin la phase de concertation. Elles sont classiquement incluses dans un cycle linéaire plus ou moins perméable. Toutefois, la volonté de la commune et du bureau d'étude de mener en chevauchement voir en parallèle certaines phases permet de nourrir la réflexion d'un projet cohérent et permet de mettre en place un processus interactif accordant une place importante à la concertation.

Diagnostic

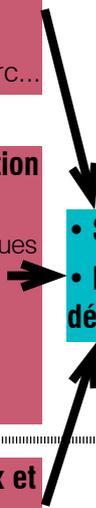
- Documents supra-communaux et dynamiques en cours

- SCoT, charte du Parc...

- Analyse de la situation existante

- Les grandes dynamiques de construction, économiques, ...
- La prise en compte de l'environnement, de l'agriculture, ...

- Projets communaux et volonté politique



- Synthèse des enjeux
- Hypothèses de développement

Projet

- Elaboration du PADD
- Elaboration des OAP

- Ecriture du règlement
- Elaboration du zonage



2-3 ans



Concertation

- Besoins

- Réunion publique
- Questionnaires
- Comités de pilotages

- Attentes spécifiques

- Réunion publique
- Réunion PPA
- Comités de pilotages

- Réunion publique
- Réunion PPA
- Comités de pilotages

- Enquête publique
- Réunion PPA
- Comités de pilotages

► figure 9 : Les grandes étapes de l'élaboration d'un PLU (Claire Bonneton)

Les articles L123-1 à L123-5 définissent très clairement les documents qui doivent composer le dossier de PLU, les voici présentés ci-dessous :

• **Le rapport de présentation**

- Il expose un diagnostic, établi au regard de prévisions économiques et démographiques, qui précise les besoins de la commune dans une multitude de domaines : logements, formes urbaines, paysage, architecture, agriculture, activités économiques, équipements publics, patrimoine, tourisme ...
- Il analyse l'état initial de l'environnement
- Il justifie tous les choix effectués lors de l'élaboration du document
- Il évalue les incidences des orientations prises sur l'environnement

• **Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**

- Clef de voûte du PLU, il définit la politique locale d'aménagement de la commune en traduisant son projet urbain pour les années à venir
- Il définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour toute la commune
- Il fixe les objectifs de modération de la consommation foncière

• **Les orientations d'aménagement de programmation (OAP)**

- Contrairement au PADD, elles s'imposent aux permis de construire dans un rapport de compatibilité
- Elles peuvent concerner un secteur géographique ou bien une thématique

• **Le règlement**

Le règlement se compose de 16 articles qui définissent :

- la nature de l'occupation du sol (quoi : ce qui est autorisé ou interdit)
- les conditions de l'occupation du sol (comment : règles d'implantation des constructions, leur hauteur, leur aspect extérieur...)
- les possibilités maximales d'occupation du sol

• **Les documents graphiques qui permettent de faire apparaître :**

- le zonage
- les emplacements réservés
- les espaces boisés classés
- les périmètres de projets
- les risques naturels
- les secteurs à enjeux environnementaux
- les éléments du paysage et du patrimoine à préserver, etc.

Les annexes sont des documents opposables au tiers qui précisent des normes ou des informations techniques. En voici quelques exemples : servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés...

Aujourd'hui, l'élaboration d'un PLU, par la volonté de contrôler l'inscription de l'homme dans le temps et l'espace, peut apparaître comme traitant de multiples enjeux et comme un document très encadré par l'état. Notamment pour des élus qui ont plutôt le souvenir d'un POS basé simplement sur la gestion du foncier. Pour autant, la démarche d'élaboration d'un projet communal respectant des enjeux nationaux doit être considérée comme une action d'intérêt commun. Ainsi les communes sont « fortement incitées à se doter d'un document d'urbanisme car en son absence la constructibilité est restreinte. » Par contre, en présence d'un PLU « les latitudes sont plus grandes, dès que les règles s'inscrivent dans un projet global d'urbanisme et d'aménagement. C'est ce qui rend l'exercice intéressant mais difficile » (Laure Vanleene, 2012).

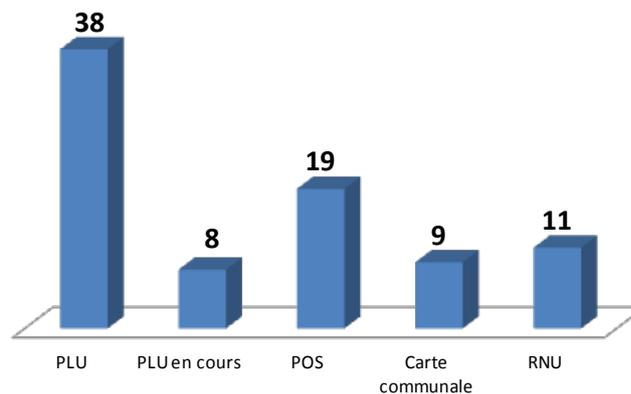
1.2.3 - SUR LE VERCORS : LA MOITIÉ DU TERRITOIRE COUVERT PAR DES PLU

Aujourd'hui sur le territoire du Parc naturel régional du Vercors, Les documents de planification du territoire sont en cours de construction.

Ainsi à l'échelle du grand territoire le parc est couvert par deux Schémas de Cohérence Territoriale. Ces schémas sont tous les deux portés par les grandes régions urbaines alentours (Grenoble et Valence) et couvrent certaines parties du territoire du parc du Vercors. A l'échelle du coeur du Vercors, le bureau du parc vient de voter en juillet 2014 la création d'une future charte de parc valant SCoT sur les communes non couvertes par les documents existants.

A l'échelle intercommunale, un seul document d'urbanisme est aujourd'hui engagé : le PLU intercommunale de la communauté de commune du Massif du Vercors.

Enfin à l'échelle communale, la répartition et les types de documents d'urbanisme sont encore hétérogènes comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous. En effet, sur les 85 communes du parc, seulement 38 sont couvertes par un Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vigueur et 8 sont en cours d'élaboration de leur PLU, soit quasiment la moitié des communes. Les autres communes sont couvertes soit par un POS qui va être obsolètes au 1 janvier 2016 (19 communes), soit par une carte communale (9 communes) qui constitue un document d'urbanisme simplifié où la notion de projet de territoire est de nouveau absente. Les 11 autres communes, souvent les plus petites et les plus isolées, sont simplement soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU) et ne possèdent aucun document d'urbanisme.



► figure 10 : Graphique représentant le nombre de commune couvertes par chaque type de document d'urbanisme

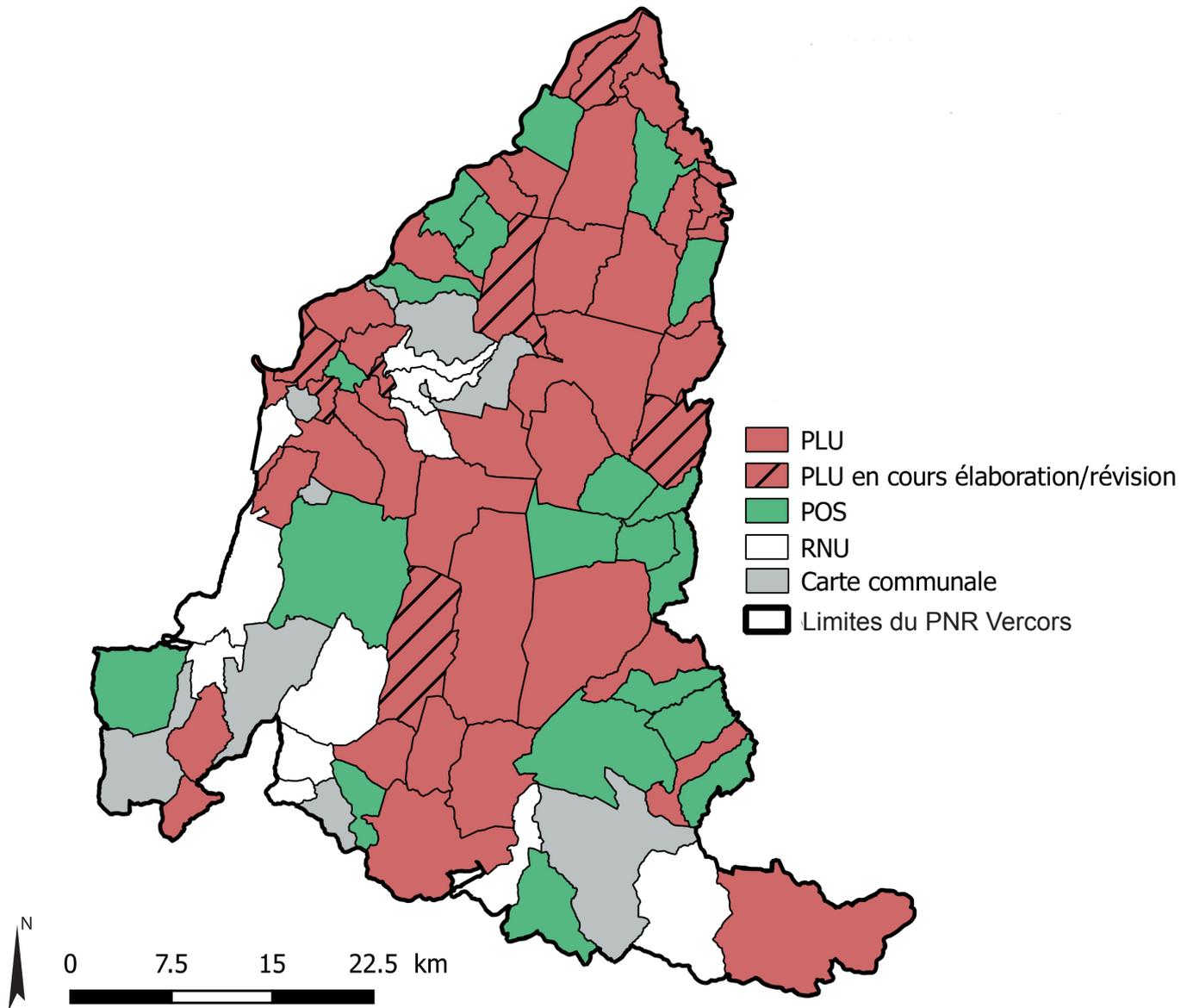


figure 11 : Carte représentant les communes couvertes par chaque type de document d'urbanisme

1.3.LES COMMUNES RURALES FACE À LA PLANIFICATION URBAINE ET AUX DOCUMENTS D'URBANISME : UN ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE.

Comme spécifié ci-dessus, le Grenelle de l'environnement, la ville durable, les plans locaux d'urbanisme, etc, ne sont pas des luxes réservés aux grandes agglomérations. Les communes rurales ont aussi un défi majeur à relever en terme d'aménagement durable pour valoriser et dynamiser les secteurs déjà construits, accueillir de nouveaux habitants ou répondre à l'évolution des besoins de ceux qui sont déjà là tout en préservant les qualités et les spécificités de ces territoires ruraux notamment en préservant le foncier agricole et naturel.

1.3.1 – DE NOUVELLES COMPOSANTES À PRENDRE EN COMPTE POUR LES TERRITOIRES RURAUX

Les nouvelles composantes en termes de planification urbaine en milieu rural sont nombreuses. Elles sont les résultats des évolutions du monde rural présentées en première partie (étalement urbain, vacance des centre-bourgs, production de logements standardisés, diminution des terres agricoles...) mais aussi des nouvelles attentes de l'État, présentées dans la partie précédente (développement durable, enjeux environnementaux, limitation de la consommation de l'espace...).

RÉPONDRE AUX ATTENTES DIVERSES DE LA PART DES HABITANTS

Aujourd'hui se sont souvent de nouvelles sociétés rurales qui émergent dans les campagnes, différentes de la société paysanne d'autrefois. Ces nouveaux arrivants, venant majoritairement de milieux urbains, «aspirent à une meilleure qualité de vie en milieu rural tout en s'attendant à trouver des services quasi-équivalents à ceux des villes.» (CERTU). Le regain d'activité et de population impose alors aux communes d'offrir des réponses à des publics variés (jeunes couples avec enfants, familles séparées, personnes âgées, adolescents et jeunes adultes...). Cette nouvelle population se caractérise par un besoin croissant de services marchands ou non marchands et par des besoins alternatifs à la maison individuelle.

Il s'agit alors pour les élus de trouver une approche globale des conditions d'accueil et de vie à proposer aux habitants, en terme de logements, d'équipements et de services cela dans le but de garantir la qualité du cadre de vie des habitants.

DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par le fait des prescriptions européennes et nationales, les territoires ruraux ont pris la mesure des grands enjeux environnementaux (eau, déchets, risques, protection de la faune et de la flore...). Les communes sont souvent fortement impliquées dans les programmes de mise en œuvre de ces politiques environnementales.

Aujourd'hui la notion de développement durable va plus loin et met en évidence de nouveaux enjeux tels que la valorisation des ressources locales et des paysages (atouts des territoires ruraux), la lutte contre les changements climatiques (qui remet en cause le développement urbain des dernières décennies), le développement des énergies renouvelables...

Les enjeux de développement durable peuvent alors être le moyen de mener une réflexion à plus long terme sur la commune afin d'adopter une attitude responsable en matière de développement local, d'en mesurer les investissements et les conséquences notamment en terme de mobilité.

LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

Les enjeux de l'étalement urbain sont lourds de conséquences en termes de déstructuration du territoire, d'impact sur le paysage, de qualité architecturale, d'artificialisation de terres agricoles et naturelles et d'impact sur la biodiversité. Pour autant «cet enjeu est difficilement intégré en milieu rural par les habitants pour qui la vente ou l'achat d'un terrain constructible compense des revenus modestes» (CERTU). On peut aussi être indulgent auprès de l'État et des communes, qui ont soutenu la construction neuve sur de grandes parcelles car elles étaient, à une époque, les témoins d'une nouvelle vitalité pour ces zones qui avaient vécu un important exode rural.

Aujourd'hui les faits sont là, et la lutte contre l'étalement urbain et ses nombreuses conséquences est une des priorités exprimées dans la loi SRU, les lois Grenelle et la loi ALUR. Elles obligent les communes à revoir leur stratégie de développement.

RETROUVER LE SENS DE LA QUALITÉ URBAINE DANS LES VILLAGES RURAUX

Il est important pour les élus et les habitants d'arriver à retrouver (ou produire) la qualité urbaine pour laquelle ils ont choisi d'habiter en milieu rural. Cette qualité passe en premier lieu par un travail fin de couture et de continuité entre espaces déjà construits et les nouvelles zones d'aménagements afin de retrouver un sens dans les formes urbaines de la commune qui ont été parfois « chamboulées » au cours des dernières décennies. Ainsi, il est important de se questionner sur la production de logements standardisés ne s'intégrant pas dans l'environnement urbain existant.

Enfin, la qualité urbaine des villages passe aussi par l'animation, l'attractivité, la cohésion sociale que l'on peut trouver en cœur de village. Il est alors important de considérer ce que l'on appelle la « politique de renouvellement urbain » permettant de re-dynamiser un centre bourg en ré-introduisant la diversité des fonctions urbaines (commerces, services, logements, espace public...).

1.3.2 DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PETITES COMMUNES

Une des principales difficultés rencontrés par les élus des petites communes lors de l'élaboration du PLU est principalement leur isolement en matière de références, de vocabulaire, d'assistance et d'accompagnement (CERTU, 2011) ainsi que leur manque d'expérience dans le domaine. En effet, les moyens humains, matériels et financiers sont souvent limités dans ces communes.

Les élus font à la fois office de porteurs de projet mais aussi de personnel technique. Ce ne sont pas forcément des personnes qualifiées dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il n'existe quasiment jamais de services urbanisme, espaces verts ou voiries dans les municipalités de petites communes. Les moyens humains et techniques sont alors mutualisés. Ces structures nécessitent donc un accompagnement plus complet afin de les guider dans la mise en place de projets d'aménagements durables adaptés à leur territoire.

Autre difficulté rencontrée, celle d'allier le désir et les envies des habitants actuels et les nouveaux objectifs nationaux en terme de développement durable, de vision à long terme de la commune et de réduction de la consommation d'espace. En effet, les élus se doivent de respecter les objectifs nationaux mais souhaitent aussi porter un projet politique de développement qui va satisfaire la population locale avec laquelle ils ont une proximité plus importante que dans les villes. C'est dans ce cadre là que la sensibilisation et la concertation avec les habitants joue un rôle important afin que les habitants aussi comprennent les différents enjeux du PLU.

Enfin, l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme représente aussi un budget important pour des petites communes (environ 30 000 à 40 000 euros) et un investissement humain conséquent de la part des élus (Laure Vanleene, 2012).

Suite à cette première partie du mémoire on peut donc voir que l'accompagnement des élus est nécessaire lors de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme afin :

- d'encadrer certaines évolutions des territoires ruraux.
- d'impliquer les élus dans la mise en place d'un projet communal global (et non plus dans la gestion unique du foncier à bâtir).
- de faire prendre conscience à une commune que leur territoire a des atouts spécifiques et qu'il est important de les préserver et de les valoriser.
- de faciliter la mobilisation des acteurs et des outils disponibles au bon moment du processus.
- de leur permettre de véhiculer le projet de territoire auprès des habitants actuel et futurs.
- de faire émerger des projets de qualité sur le territoire et faciliter leurs mises en œuvre opérationnelle par la suite.

Elements de cadrage

2



Ayant effectué mes deux stages dans des structures travaillant sur l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme en milieu rural (bureau d'étude et Parc Naturel Régional du Vercors), j'ai décidé de mettre en place une analyse permettant d'interroger à la fois les outils et les acteurs qui permettent d'accompagner les élus dans une telle démarche. La démarche de PLU de la commune de Montaud sera le support de l'analyse présentée dans ce mémoire.

Cette partie du mémoire vise donc à expliciter les motivations de cette analyse, à donner quelques éléments de présentation de la commune de Montaud et à exposer la méthode utilisée pour récolter les informations nécessaires puis les analyser.

1 > Présentation de l'étude

2 > Présentation de la commune

3 > Méthodologie de travail

2.1 PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

Convaincue de l'importance d'accompagner des petites communes rurales vers un projet de territoire de qualité, inscrit dans leur Plan Local d'Urbanisme, cette étude se veut un outil permettant de capitaliser les savoirs et les expériences apportées par l'étude de cas de l'élaboration du PLU de Montaud.

Comme explicité dans la première partie de ce mémoire, l'élaboration d'un PLU est une tâche longue, complexe, touchant au devenir de la commune et de ses habitants, qui dans notre étude de cas a été confiée à une équipe municipale sans technicien et sans ingénierie en interne. Pour autant, comme nous l'avons démontré ci-dessus, la révision de leur document d'urbanisme représente un enjeu fort pour le développement futur de la commune.

Dans ce cadre, il est évident que le conseil municipal ne peut pas réaliser ce document seul. La nécessité de son accompagnement, c'est à dire lui « servir de guide, ou encore mener quelqu'un quelque part » (Larousse) semble alors une évidence. Cet accompagnement devient le cœur du processus d'élaboration du document d'urbanisme car ce sont bien les différents acteurs de cette démarche qui, en mobilisant de nombreux outils, vont mener l'équipe municipale vers un projet d'aménagement et de développement durable de la commune de Montaud.

Ce constat soulève de nombreuses questions, dont notamment trois que je souhaite cibler dans ce mémoire :

- Quels sont actuellement les acteurs de l'accompagnement des communes rurales dans l'élaboration des PLU ? Et plus particulièrement comment s'articulent leurs interventions entre eux mais aussi avec la mairie et les habitants ? Cette articulation est-elle optimale ?

- Quels sont les outils mis en place et les compétences mobilisées pour créer et faciliter cet accompagnement ? Quels sont les outils de l'ordre du « conventionnel » ? mais aussi les outils « expérimentaux », « nouveaux » permettant une démarche axée vers la participation et la concertation des élus et des habitants dans l'élaboration du PLU ?

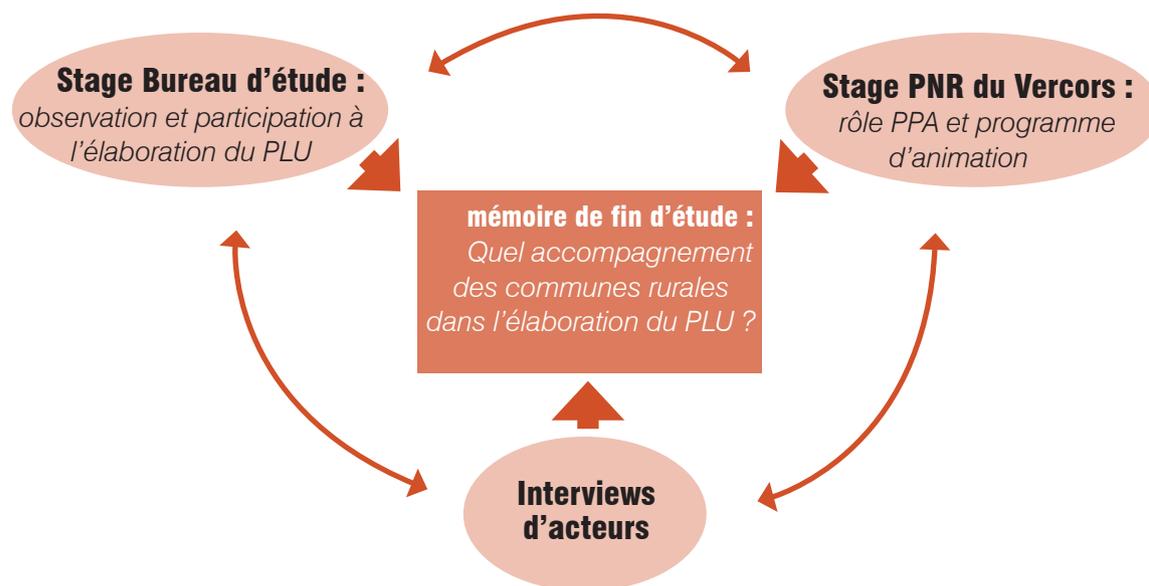
- Quels sont les compléments qu'apporte une démarche de participation des élus et des habitants dans la rédaction d'un document d'urbanisme ? Certains éléments testés sur la commune de Montaud peuvent-ils inspirer d'autres démarches ?

L'analyse du jeu d'acteurs et des différents outils mis à disposition pour l'accompagnement de la commune de Montaud (et plus largement des communes rurales) est basée sur la possibilité lors de mon apprentissage de croiser les regards et les méthodes de travail de différents intervenants du PLU.

En effet, 5 mois de stage au sein du bureau d'étude Claire Bonneton, mandataire en charge de l'élaboration du PLU de Montaud, m'ont permis à la fois de mener une phase d'observation de la démarche PLU (phasage, supports, outils, communications) mais aussi de participer activement à l'avancée du document et aux échanges avec les élus et autres acteurs du PLU.

La deuxième partie de mon apprentissage s'est ensuite déroulée au Parc naturel régional du Vercors. Lors de cette expérience professionnelle, j'ai pu appréhender le rôle que peut tenir une instance publique dans l'accompagnement des élus à l'élaboration de leur PLU (rôle de personne publique associé). Dans le cadre du PLU Montaudain, le PNR Vercors a choisi de s'impliquer plus fortement par la mise en place d'actions de participation et de concertation destinées aux élus et aux habitants afin d'expérimenter de nouveaux apports que peut offrir cette structure aux communes.

Une enquête complémentaire, menée sur deux mois, m'a aussi permis de rencontrer et d'interroger sous une même forme, les différents acteurs identifiés comme pouvant jouer un rôle d'accompagnement.



Ces trois expériences, et les nombreux apports de connaissances qu'elles ont fournis, forment la base de travail qui me permet de commenter et de répondre aux questionnements exposés ci-dessus. Avant d'exposer ces résultats, il est nécessaire de présenter la commune de Montaud et de contextualiser les enjeux liés à la révision de leur document d'urbanisme. Dans un second temps, je détaille la méthode d'analyse que j'ai mis en place pour répondre à ces questionnements.

figure 12: Schéma de l'étude ◀

2.2 - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SES ENJEUX

2.2.1 LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE ET ORGANISATION DU TERRITOIRE

La commune de Montaud est située sur un promontoire, à l'extrémité nord du massif du Vercors (de 700 m à 1642 m), séparée du massif de la Chartreuse et du plateau de Chambaran par la vallée de l'Isère (fig 13 et 14). Située à proximité des villes de la vallée de l'Isère (35 min de Grenoble, 30 min de Voiron, 20 min de Tullins...), la commune profite des emplois et services qu'elles offrent. Pour autant, le territoire reste encore rural (97 % de la commune est composé d'espaces naturels et agricoles) et difficilement accessible car l'accès s'effectue uniquement par deux routes sinueuses et étroites (routes de montagne).

Par sa proximité avec la ville de Grenoble, la commune de Montaud fait partie de la Région Urbaine Grenobloise qui est aujourd'hui dotée d'un SCoT.

Les reliefs imposants présents sur la commune (Bec de l'Orient, la pyramide de la Buffe et les falaises de la Clé) sont visibles de tout le territoire et forge en partie l'identité montagnarde de la commune de Montaud. Mais cette forte rupture de pente, infranchissable actuellement en voiture, est une barrière naturelle entre la commune et le territoire du Vercors. Pour autant, la commune fait partie intégrante du Parc Naturel Régional du Vercors dont elle a signé la charte de 2008.

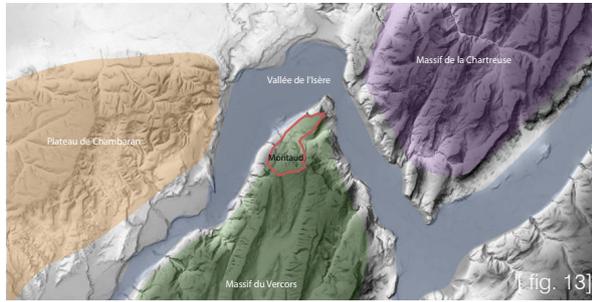
L'accès à la commune s'effectue aujourd'hui uniquement par la RD 3 et la RD 218 qui relie Montaud à la plaine de l'Isère. Ces routes étroites et sinueuses marquent une réelle transition entre la plaine de l'Isère et les contreforts du Vercors plus ruraux.

Les paysages naturels (bois, falaises) occupent une grande partie du territoire notamment les reliefs importants (pentes, versants et gorges). Les composantes agricoles, majoritairement pastorales, se situent, quant à elles, sur les parties les moins en pente et donc les plus accessibles. Ces paysages ouverts participent à la qualité du cadre de vie, à la mise en valeur de certains points de vues et de certains ensembles bâtis.

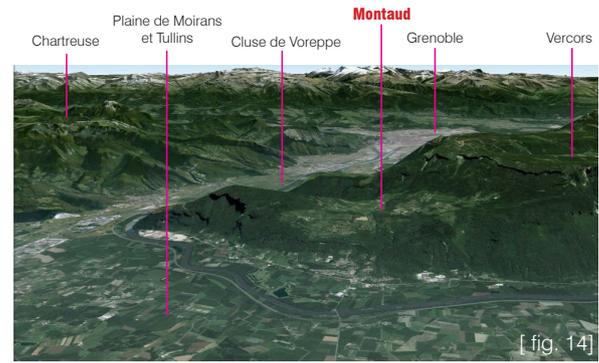
Les deux secteurs les plus ouverts accueillent les ensembles bâtis qui se présentaient historiquement sous forme de hameaux et de fermes isolées. Aujourd'hui, certaines sont bien préservées (notamment les Maîtres et le Coing) alors que d'autres se sont fortement développées et s'étalent ou tendent à se rejoindre ce qui favorise un fort mitage du territoire communal. Au centre de la commune, situé sur un coteau, au niveau d'un petit col, on retrouve le village, visible depuis de nombreux secteurs.

Enfin, l'ambiance rurale de ce territoire au contrefort du Vercors est tout de même affectée à certains endroits par une urbanisation récente importante et l'avancement de la forêt.

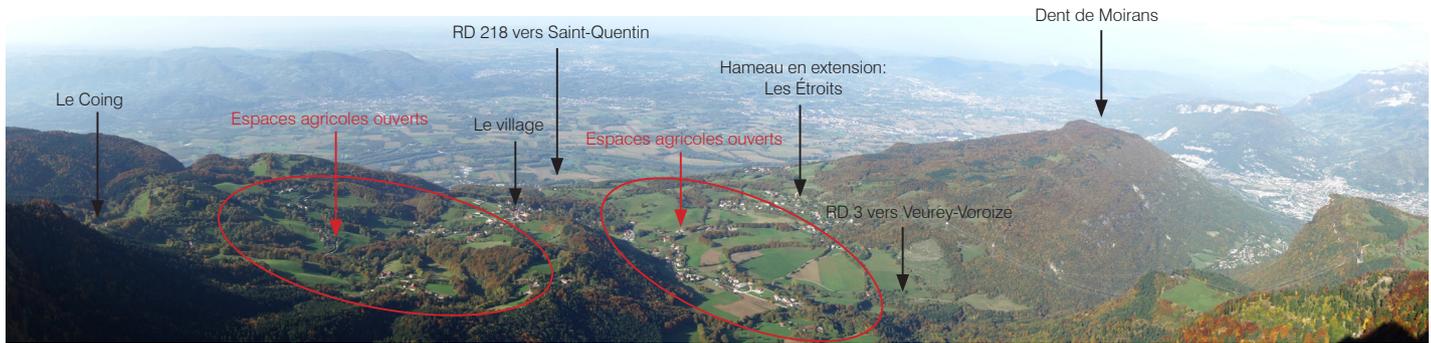
- ▶ figure 13 : Situation de Montaud dans la région grenobloise (A. Mazars)
- ▶ figure 14 : Commune de Montaud depuis les Chambaran (A. Mazars)
- ▶ figure 15 : Photo commentée du territoire communal (A. Mazars)
- ▶ figure 16 : Coupe du territoire communal (A. Mazars)



[fig. 13]
source : géoportail



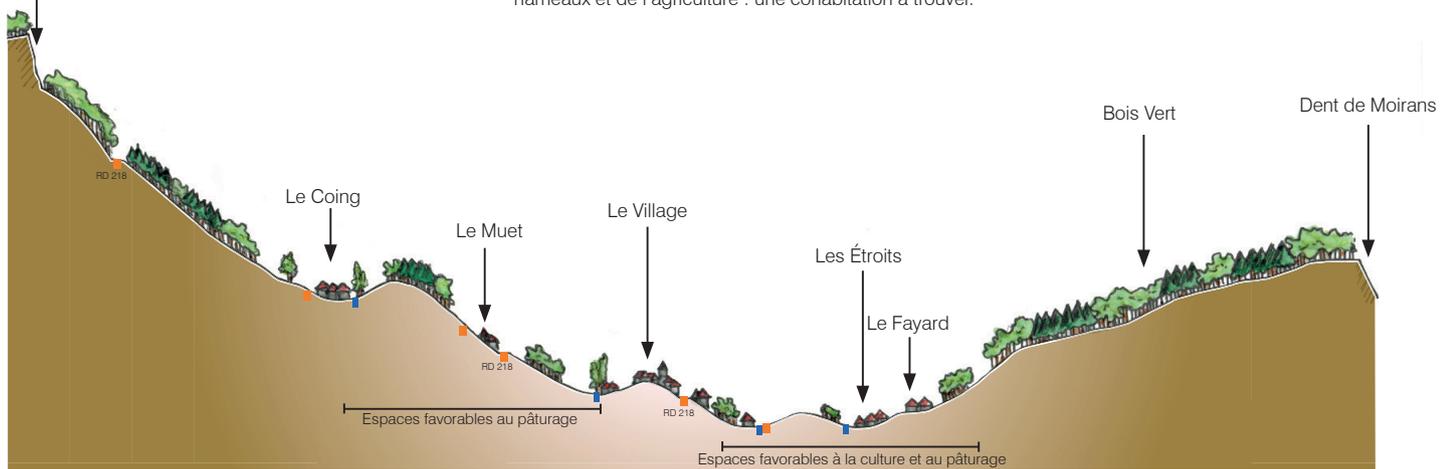
[fig. 14]
Source : Google Earth



source : N. Antoine - PNRVercors [fig. 15]

Bec de l'Orient

Entre des zones de reliefs imposantes, deux secteurs plus ouvertes sont à la fois favorable à l'installation des hameaux et de l'agriculture : une cohabitation à trouver.

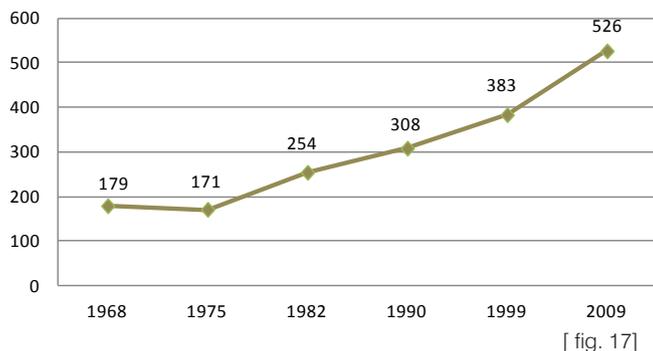


échelles verticale et horizontale différentes [fig. 16]

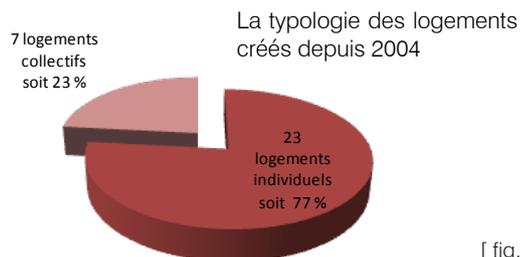
2.2.2 CARACTÉRISTIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET ÉVOLUTION DE LA COMMUNE.

Le territoire communal a subi de fortes évolutions depuis la fin des années 1960. En effet, en 1968, la commune comptait seulement 179 habitants et les modes de vies étaient dictés principalement par une activité économique agricole.

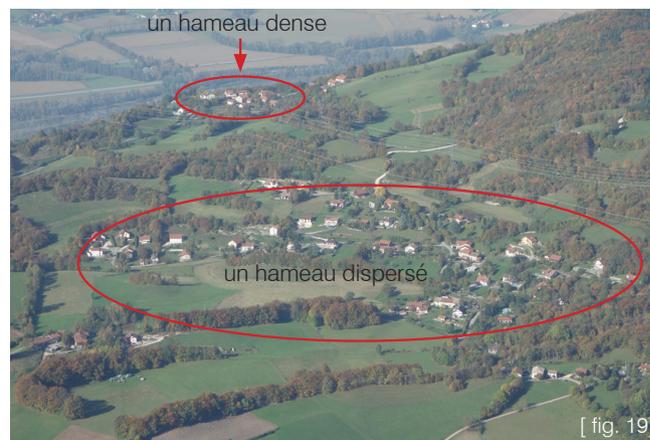
Evolution de la population de Montaud de 1968 à 2009



En 2013, Montaud a triplé sa population et compte aujourd'hui 563 habitants. La commune a donc vécu l'installation importante d'une nouvelle population (solde migratoire plus important que le solde naturel) sur son territoire. Cette nouvelle population est aussi synonyme de nouvelles constructions (sur les 50 dernières années création de 144 logements, soit 3 nouveaux logements par an en moyenne) et donc de nouvelles formes urbaines et architecturales.



En effet, historiquement la commune de Montaud est composée de 3 hameaux (Les Maîtres, le Village et les Coings) et de fermes dispersées sur le territoire. Actuellement, les hameaux des Maîtres et des Coings se sont légèrement épaissis tout en gardant une organisation typique de hameau. Le hameau du village a pris plus d'ampleur pour devenir le point de rassemblement de la commune. Il conserve au coeur de village son organisation historique alignée sur rue mais il s'est aussi fortement épaissi et dispersé. De plus, une urbanisation importante autour des fermes historiques a induit la création de poches d'habitat peu denses et peu structurées sur d'autres secteurs de la commune. Aujourd'hui, le plus souvent, plusieurs fermes anciennes sont comprises dans ces poches urbaines notamment au niveau des Etroits/Fayart et de Côte Maillet.



Certaines fermes historiques isolées tendent de leur côté à disparaître car elles ne sont plus desservies par les routes actuelles. Suite à ces tendances en matière d'évolution urbaine on constate une forte dispersion de l'urbanisation créant un fort mitage du territoire.

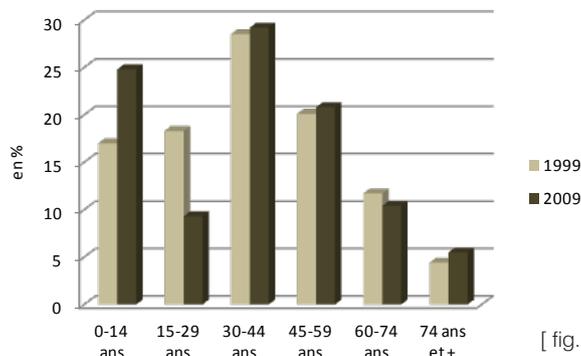
L'avènement de l'automobile et des réseaux a permis une autonomisation des individus et donc du logement, permettant de produire sans économie de moyens



[fig. 20]

des maisons individuelles, sur de grandes parcelles à la campagne (et non plus à la ville), avec de grandes voies d'accès et au minimum deux places de parking. Ce phénomène a créé une dissociation géographique du lieu de résidence et des lieux de travail, de loisirs et d'accès aux services et permettant aux habitants de s'installer de plus en plus loin de leurs lieux de travail et loisirs tout en les obligeants à être dépendant de la voiture. Ainsi 78 % de la population active travaille à l'extérieur de la commune de Montaud, principalement dans l'aire urbaine grenobloise.

L'accueil de cette nouvelle population a donc modifié les modes de vie des Montaudains qui ont su trouver un terrain d'entente entre une population rurale localement implantée sur le territoire et une population nouvelle, souvent composée de famille aisée (en 2009, 43 % de la population détenait un diplôme de l'enseignement supérieur et le revenu moyen net par personne sur la commune de Montaud est de 30 956 euros) et majoritairement avec enfants (en 2009, 29 % de la population avait entre 30 et 44 ans et 24 % entre 0 et 14 ans).



[fig. 21]

Ce nouveau mode de vie dit « néo-rural » par certains élus de la commune doit aujourd'hui trouver son équilibre afin de préserver le cadre de vie de tous les habitants de la Montaud. C'est en cela que le projet de PLU peut être une force.

- figure 17 : Evolution de la population de Montaud ◀
- figure 18 : La typologie des logements créés depuis 2004 ◀
- figure 19 : Comparaison entre les formes urbaines des hameaux ◀
- figure 20 : Une urbanisation dispersée qui favorise le morcellement du territoire communal ◀
- figure 21 : Répartition de la structure de la population par âge en 1999 et 2009 ◀

2.2.3 LES ENJEUX COMMUNAUX

Afin de pouvoir visualiser de manière globale les caractéristiques et les enjeux de la commune de Montaud mis en évidence dans le cadre du diagnostic PLU, un tableau d'analyse SWOT (atout, faiblesse, risque, opportunité) a été réalisé. Vous est présenté dans ce mémoire uniquement les parties relatives aux enjeux, c'est à dire les risques et les opportunités d'évolutions.

Thématiques	RISQUES D'EVOLUTION	OPPORTUNITES D'EVOLUTION
Socio-Economie	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de renouvellement de la population si l'on continue à offrir les même typologies d'habitat => de moins en moins d'enfants et de plus en plus de personnes vieillissantes. - Risque de fermeture des équipements, des services et des associations si la vitalité du village n'est pas conservé = nécessité de renouvellement de la population. - Evolution de la commune en cité-dortoir : renforcement de l'installation de ménages «vivant» uniquement sur l'agglomération grenobloise (travail, consommation, loisir). - Le manque d'agriculteur et/ou la non succession des fermes existantes pourrait favoriser la disparition de l'activité agricole. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement d'une offre de logement alternatif à la maison individuelle permettra de favoriser le renouvellement des habitants en favorisant un parcours résidentiel sur la commune (une offre plus importante de locatif, des logements et des parcelles de plus petites tailles pour des budgets plus modeste ou des familles moins importantes...) - Un accueil modéré de nouvelles populations doit permettre de maintenir une vie sociale active et les équipements existants. - Un dynamisme en terme de développement d'équipements et de services de proximités déjà présente et que la municipalité souhaite soutenir et favoriser. - Un tissu d'activités économiques (plutôt libérales et indépendantes) présent sur le territoire qui nécessite une mise en réseau. - La présence des nouvelles technologies (internet THD, fibre...) peut favoriser l'installation d'activités économiques sur la commune.
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Fermetures de certains milieux (pelouse sèches versant ouest, et prairies) suite à la forte progression des boisements et à la diminution de l'activité agricole. - Fragmentation des habitats naturels et des corridors de biodiversités notamment au niveau du plateau agricole si trop fort développement des activités humaines et/ou si disparition des haies. - Développement trop important de l'assainissement individuel si l'assainissement collectif n'est pas améliorée sur Saint-Quentin en Isère. 	<ul style="list-style-type: none"> - Des corridors écologiques (boisements et haies, ripisylves) déjà bien constitués qui sont seulement à entretenir.

Thématiques	RISQUES D'EVOLUTION	OPPORTUNITES D'EVOLUTION
Occupation et usages du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - La consommation des nouveaux terrains constructibles uniquement par de l'habitat peu dense risque de compromettre le dynamisme existant et le projet de développement de la commune. => Accueil de peu d'habitant sur les 3,1ha, peu de mixité social, difficulté de faire vivre les équipements => Développement du territoire en contradiction avec les caractéristiques locales qui font l'attrait de Montaud (hameaux ancien et groupé, espaces naturels et agricoles de qualité, paysage de Montagne, dynamisme) - Le développement urbain sur de nouveaux secteurs peu construits, renforcerait le mitage du territoire communal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fort potentiel de réhabilitation de l'existant et de constructibilité des dents creuses à l'intérieur des hameaux existants (diminution de la consommation de l'espace et préservation de l'image rurale de la commune). - Quelques potentiels fonciers communaux en centre village sont les opportunités d'initier des projets exemplaires et innovant de la part de la commune. - Un travail sur l'espace public, de «type rural», permettra de mettre en relation les différents équipements communaux, notamment au coeur du village et au niveau de la salle des fêtes tout en engageant un projet global porteur de dynamisme.
Paysage et patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - La fermeture progressive des paysages par la forêt et les terres agricoles non entretenues pourrait conduire à la disparition des paysages ouverts formant le cadre de vie rural de Montaud. - L'uniformisation/la banalisation du tissu bâti (nouvelles constructions et réhabilitation) et du paysage végétal pourrait conduire à l'uniformisation des ambiances rurales, spécifiques de la commune et du Vercors. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un dynamisme de l'activité agricole doit permettre de maintenir ouvert le plateau et les versants agricoles. - La richesse du patrimoine local dit «ordinaire» de Montaud forge l'identité rurale et montagnarde du territoire. Ce patrimoine est à valoriser et à réhabiliter tout en conservant ses caractéristiques.

Par cette analyse des risques et des opportunités d'évolution de la commune, nous pouvons mettre en évidence que les enjeux de la commune de Montaud sont bien des enjeux spécifiques aux communes rurales :

- maintenir un dynamisme en terme de population tout en s'adaptant aux évolutions des profils d'habitants
- assurer un développement urbain adapté et maîtrisé tant dans la localisation que dans les formes. C'est à dire à la fois contenir la consommation d'espace agricole et naturel mais aussi créer des formes d'habitat en lien avec les caractéristiques locales.
- maintenir un paysage et un patrimoine fortement lié à l'agriculture et à la ruralité
- préserver la biodiversité et un bon équilibre écologique dans ces zones rurales.

2.3 - METHODOLOGIE D'ANALYSE

La méthode d'analyse que j'ai choisie se base sur un processus inductif. En effet, le but est de partir des documents et des observations faites lors de mes expériences professionnelles, en contact direct avec les acteurs, de les compléter par une enquête basée sur des entretiens et par un travail bibliographique, afin d'apporter des réponses aux questionnements exposés ci-dessus. Le travail d'analyse est basé sur une grille de lecture commune afin d'apporter un cadrage à ce travail. Les résultats ainsi obtenus sont comparés à des expériences similaires ou à des références bibliographiques afin d'approfondir l'analyse et d'ouvrir les réflexions à des échelles plus importantes.

2.2.1 DES SUPPORTS D'ANALYSE MULTIPLES, ISSUS DE L'IMMERSION PROFESSIONNELLE.

LES ÉLÉMENTS DE CADRAGE PRÉALABLE

La consultation de documents généraux concernant les documents d'urbanisme, le PLU et plus globalement l'aménagement durable des territoires ruraux ont permis de faciliter mon immersion dans l'accompagnement de la commune de Montaud à l'élaboration de son PLU et dans la rédaction de ce mémoire.

Plus particulièrement, au sein du bureau d'étude Claire Bonneton, la consultation du cahier des charges préalable à la sélection du bureau d'étude, la réponse du groupement à l'appel d'offre et la délibération du conseil municipal m'a apporté la connaissance du cadre juridique, technique et administratif relatif au PLU de Montaud. De plus, la lecture de dossiers PLU déjà réalisés par le même groupement m'a permis de comprendre et d'évaluer leurs manières de travailler et de les comparer avec des expériences antérieures.

Dans le cadre de mon deuxième stage au PNR du Vercors la consultation de la charte du parc, du document explicitant le positionnement global en matière d'urbanisme et d'un retour d'expériences pilotes sur des ateliers participatifs menés entre 2008-2012 m'a apporté la connaissance des enjeux territoriaux et des besoins en matière d'urbanisme de planification. Enfin, la participation à une journée de rencontres et d'échanges organisée par le CAUE de la Drôme sur la thématique de « l' élu face aux enjeux du cadre de vie » m'a permis de récolter des témoignages d'élus ayant choisi de s'investir dans un développement durable de leur commune.

DOCUMENTS PRODUITS DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU PLU

Le travail de réalisation/production de documents (5 dossiers diagnostics, 1 dossier enjeux et une cartographie SIG) servant à l'élaboration du PLU est un moyen enrichissant de comprendre comment chaque support/image/texte peut permettre aux élus de s'intégrer réellement dans la démarche de projet de territoire par le PLU.

Ces documents se basent sur de nombreuses recherches d'informations qui nous sont soit fournies par la commune, soit que nous devons rechercher. Pour autant nous les accompagnons dans le travail de récolte de données qui est souvent long et fastidieux (voir nous nous chargeons d'en récolter certaines lorsque la mairie n'en a pas les compétences). Les outils internet (INSEE, géoportail, recensement agricole, données sitadel...) sont aussi des ressources que nous utilisons.

RÉUNION PLU ET AUTRES MOMENTS D'ÉCHANGE

Les documents produits pour l'élaboration du PLU ont beau être les plus complets possibles, ce sont les moments de présentations et de discussions autour de ces documents qui sont les plus importants. En effet, participer aux nombreuses réunions PLU m'a permis de comprendre comment les élus s'appuient sur les documents produits afin de s'immerger dans la démarche PLU mais aussi afin d'enrichir le document et les débats par leurs connaissances.

En dehors de ces réunions programmées dans le cadre du PLU, des échanges par téléphone, mails ou visites rapides sont aussi présents et participent à la qualité de la relation entre le bureau d'étude et les élus.

UN PROGRAMME DE CONCERTATION EXPÉRIMENTAL ET CO-CONSTRUIT AVEC LES ÉLUS

Suite à un premier échange en septembre 2013 avec la commune de Montaud, le Parc naturel régional du Vercors a souhaité mobiliser ses outils afin d'accompagner et de participer activement à l'élaboration du PLU de la commune.

Ce partenariat s'est traduit dans un premier temps par une phase d'observation du Parc lors de la durée du diagnostic territorial. A l'issue de cette phase, au moment où la commune passait dans une phase charnière dans l'élaboration du PLU (passant par la définition d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui tiendra compte des enjeux et des spécificités du territoire), le parc a proposé son accompagnement par une participation plus active permettant de créer des moments d'échanges, d'informations, de visites et de débats tant à destination des élus que des habitants de la commune.

Suite à un premier échange autour de thématiques de travail lors d'une réunion en février 2014, j'ai pu créer une trame générale d'intervention adaptée aux besoins de la commune, regroupant toutes les possibilités d'intervention. Elle a permis par la suite de co-construire un programme d'action plus précis entre le conseil municipal, le bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLU et le Parc. Ce programme a abouti à la mise en oeuvre de quatre actions d'accompagnement qui se sont déroulées de mai à juillet.

Cette démarche expérimentale sur le territoire du Vercors permettra, par la suite, de nourrir les réflexions du Syndicat mixte du Parc du Vercors concernant son rôle dans l'accompagnement des communes et des intercommunalités lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

2.2.2 UNE ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE BASÉE SUR DES ENTRETIENS D'ACTEURS

PRÉSENTATION DES ACTEURS INTERROGÉS

Les acteurs principaux ayant participé à l'accompagnement de la commune de Montaud dans la définition de son document d'urbanisme sont porteurs d'une dynamique propre à leur statut. Dans cette partie est exposée, en plus des noms et des statuts des acteurs interrogés, une courte présentation du rôle et/ou de la structure, à laquelle ils appartiennent.

Maîtres d'ouvrages : les Maires

- Pascale Poblet, maire de la commune de Montaud et Laurent Gerbaux, élu en charge du suivi du PLU.

Ces deux élus de Montaud sont les interlocuteurs principaux dans le cadre du PLU. En qualité de personne morale pour laquelle l'ouvrage est mis en place, le maître d'ouvrage est le responsable qui remplit une fonction d'intérêt général pour sa commune.

Le groupement de Bureaux d'Etudes :

- Claire Bonneton, bureau d'étude Urbanisme et Paysage, Mandataire du groupement élaborant le PLU de Montaud.

Dans le cadre de l'élaboration du PLU de Montaud, Claire Bonneton est l'interlocutrice principale, elle assure la cohérence au sein de l'équipe et maintient un dialogue permanent avec la mairie. Ses nombreuses expériences en matière de participation à l'élaboration de documents d'urbanisme et d'études urbaines permettent aux élus de réaliser un document réaliste, accessible et juridiquement le plus fiable possible.

Assistance à la Maîtrise d'ouvrage :

- Nicolas Antoine, chargé de mission urbanisme et paysage PNR Vercors

- Christophe Schneider, responsable du pôle urbanisme et chargé de mission urbanisme au CAUE 38

Le PLU de Montaud a été suivi par le CAUE 38 et le PNR Vercors, tous deux assistants à la maîtrise d'ouvrage. Ces deux structures ont pour mission d'accompagner et de conseiller les collectivités locales à la mise en place d'une démarche de qualité respectueuse d'un territoire donné.

Service de l'Etat :

- Alain Lazarelli, chargé d'aménagement DDT 38, secteur sud grésivaudan

Dans le cadre des documents d'urbanisme, Alain Lazarelli a pour rôle de porter les politiques publiques auprès des collectivités locales et de s'assurer de leur bonne prise en compte. Il sait dans les temps voulus mobiliser les différentes connaissances et services de la DDT pour les mettre au service de la commune.

LA MÉTHODE D' ENTRETIEN

La méthode d'entretien utilisée se rapproche de celle développée par le sociologue Jean-Claude Kaufmann : l'entretien compréhensif. Pour moi, le but des entretiens n'était pas seulement de soumettre un questionnaire précis et d'extraire simplement des informations ciblées mais plutôt de comprendre le rôle, l'investissement de chacun des acteurs et ainsi de déclencher une dynamique de conversation pour pouvoir aller au plus proche du mode de pensée de son interlocuteur. C'est bien sur cette base de l'intropathie, c'est à dire comprendre avant d'interroger, qu'est basé l'entretien compréhensif.

« La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais de système de valeurs des individus ; elle commence par l'intropathie ». (Kaufmann, 1996)

Ainsi cette méthode d'entretien demande quelquefois de laisser libre cours aux discours parallèles afin de mettre en confiance les personnes interviewées. L'exercice s'est révélé tout de même complexe à mettre en place et demande une posture ouverte et flexible de la part de l'enquêteur mais aussi de l'interviewé qui s'attend à des questions précises.

Chaque enquêté a son propre point de vue, il est donc intéressant d'adapter l'entretien à la personne et à son statut tout en gardant un même cadre pour chacun d'entre eux suivant les grands thèmes du mémoire : les particularités des communes rurales, les acteurs et outils de l'accompagnement des élus, la concertation et l'animation autour du PLU.

Afin de préparer les entretiens, ces grandes thématiques ont été enrichies de questionnements semi-directifs :

-Quelles sont les spécificités du travail avec les communes rurales? et quel en est l'intérêt ?

- Quels sont les outils et les compétences des différents acteurs dans l'accompagnement des élus ?

- Quelle articulation entre les différents acteurs ?

- Quels sont les compléments qu'apporte une démarche de participation des élus et des habitants dans la rédaction d'un document d'urbanisme?

2.2.3 UN CADRE D'ANALYSE COMMUN

De manière à pouvoir être transmissible et analysé, le corpus d'informations recueillies (dense et riche en information) nécessite un travail de synthèse et d'analyse globale. Cette grille d'analyse permet de décrypter chacune des interventions ayant eu lieu dans le processus d'élaboration du PLU selon deux principes :

- Un classement de ces interventions par grandes phases du projet de PLU.
- L'identification de critères/éléments d'analyse

UN DÉCOUPAGE EN PHASES CLEFS DU PLU

Dans le cadre des entretiens, chaque acteur a été en capacité d'éclairer plus spécifiquement des moments différents d'interventions dans le processus PLU selon leurs implications et leurs interventions dans la démarche du PLU. En parallèle, dans le cadre de ma participation à l'accompagnement de la commune de Montaud l'aspect phasage m'est apparu important pour les élus. C'est un moyen pour eux de visualiser la démarche complète de projet. C'est un fonctionnement qui les rassure.

Aussi, pour avoir une lecture plus transversale de la démarche d'accompagnement, l'analyse chronologique me paraît plus intéressante. Enfin, se voulant un mémoire «outil» l'approche par phase du PLU permet une lecture et une utilisation plus évidente des expériences répertoriées. Le travail de synthèse effectué par la suite permet de mettre en évidence 5 grandes phases du PLU.

LES CRITÈRES/ÉLÉMENTS D'ANALYSE

L'objectif des critères d'analyse est d'offrir une base commune de réflexion pour décrypter chacune des interventions ayant eu lieu lors de l'élaboration du PLU. Ils permettent d'appréhender le mode d'intervention de chaque acteur selon les différentes phases du PLU et de visualiser les relations qui peuvent être mises en place dans ce cadre.

Enfin toujours dans l'idée du «mémoire outil», ces critères d'analyses permettent d'éclairer, par des éléments de détails, les personnes (élus ou professionnels) s'interrogeant sur le fonctionnement de l'accompagnement des élus dans l'élaboration du PLU.

Les critères mis en évidence lors de cette analyse peuvent être classés en trois catégories :

- **les critères liés à la typologie de l'action** : intitulé de l'intervention, durée (et/ou moment de la journée), thématique et type d'action (réunion, formation...)

- **les critères liés aux intervenants** : destinataire de l'intervention, acteur initiateur/créateur, acteur d'accompagnement.

- **les critères liés aux outils** : support utilisé, temps de présentation, temps consacré à l'échange et à la discussion.

**Expérimentation sur la
commune de Montaud :**
*Vers un urbanisme de planification enrichi par un
accompagnement basé sur
la participation*

3

- 1 > Faire émaner un projet de PLU auprès des élus**
- 2 > Apprendre et comprendre le cadre juridique mais surtout le territoire.**
- 3 > Inviter les élus et les acteurs locaux à participer à l'élaboration de leur futur projet de territoire**

Pour chacune des phases du PLU identifiée dans ce mémoire, vous trouverez présentés dans cette partie :

- Une synthèse présentant à la fois l'objectif et les enjeux de chaque phase ainsi que les moyens mis en place pour accompagner les communes.
- Un tableau permettant de récapituler les types d'interventions, les acteurs de l'accompagnement, les outils et les compétences mobilisés...
- Des éléments de détails concernant des expérimentations mises en place dans le cadre de cette étude de cas pour faciliter l'accompagnement de la commune de Montaud.

Les phases 1 à 3 qui se sont déjà déroulées, ou sont en cours d'élaboration, seront plus détaillées, car il a été plus évident de recueillir de l'information et de prendre du recul. Les autres phases se basent principalement sur les entretiens d'acteurs et de la bibliographie.

Enfin, un bilan d'expérience à mi-parcours permet déjà de répondre à un certain nombre de questionnements posés dans ce mémoire.

4 > Traduction graphique et réglementaire

5 > Phase administrative : approbation / enquête publique / arrêt

6 > Bilan à mi-parcours de l'expérience de Montaud

3.1 FAIRE ÉMANER UN PROJET DE PLU AUPRÈS DES ÉLUS

3.1.1 ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Lorsque les élus commencent à identifier le besoin de réviser ou mettre en œuvre leur document d'urbanisme il est important qu'ils trouvent une « oreille » attentive et disponible afin de les conseiller dans cette réflexion. Ces interlocuteurs ont alors pour mission de les conseiller et de les aider à identifier les enjeux du territoire ainsi qu'à formuler les prémisses d'un projet de territoire, mais aussi de les former ou de les informer sur les enjeux relatifs à l'urbanisme et enfin de les aider à trouver des professionnels compétents pour la réalisation de ce document. Ces moments d'échanges sont aussi importants pour transmettre une première fois les nouvelles notions d'urbanisme et de développement durable aux élus.

Sur la commune de Montaud, cet accompagnement en amont du PLU a été mis en place, sur un temps long (2008-2013), par le Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement de l'Isère, accompagné sur certaines actions par le chargé d'aménagement DDT du secteur Sud Grésivaudan. Les types d'interventions mises en place dans ce cadre là sont détaillés dans le tableau ci-contre, elles prennent la forme de formations, réunions, questionnaires, élaboration de documents au vu du choix du bureau d'étude...

A l'issue de ces échanges, le CAUE et la DDT se sont réunis avec les bureaux d'études et les élus afin de passer la main aux professionnels qui vont suivre la commune dans l'élaboration du document. Une des premières tâches confiées aux bureaux d'études avant le commencement des documents a été d'aider la commune à rédiger la délibération qui prescrit l'élaboration du PLU. Enfin, les bureaux d'études ont aussi organisé une réunion publique au commencement du PLU afin d'informer les habitants du déroulement et du contenu du PLU.

3.1.2 TABLEAU D'ANALYSE

type d'intervention	date/durée et type de l'action	destinataire de l'intervention	acteur initiateur/créateur	acteurs d'accompagnement	temps de présentation	temps de discussions	supports utilisés
AMONT PLU							
formation générale en matière d'urbanisme	2008 / 2 jours de formation	nouveaux élus en charge de l'urbanisme	CIFoDEL	CAUE 38	2/3 du temps	1/3 du temps	/
réunion de présentation du PLU : enjeux, cadre juridique...	1 réunion en soirée pour réunir le plus d'élus possible	Tous les élus de Montaud	CAUE 38	chargé d'aménagement DDT 38, secteur Sud Gresivaudan	2/3 du temps	1/3 du temps	réunion avec présentation + distribution d'un questionnaire
réunion de travail avec questionnaire	1 réunion de discussion autour du questionnaire	Tous les élus de Montaud	CAUE 38	/	/	temps de discussion majoritaire autour des réponses au questionnaire	questionnaire à destination des élus sur la vision à long terme de la commune : production CAUE
stand-by puis reprise de contact par la Mairie avec le CAUE	2-3 ans	/	commune	CAUE 38 au moment de la nouvelle prise de contact	/	/	/
rdv/observation PLU Saint Quentin	une réunion de PLU en cours d'élaboration	élu en charge de l'urbanisme	CAUE 38	Présence élus de Saint Quentin et Bureau d'étude Epode	temps d'observation principalement	un temps d'échange à l'issue de la réunion avec la commune de Saint-Quentin et le CAUE	réunion PLU de commune voisine
Choix du BE (cahier des charges, passation des marchés...)	3 mois / 1 réunion de présentation du cahier des charges / 4 réunions passation des marchés + échanges par mail	groupe d'élus	CAUE 38	chargé d'aménagement DDT 38, secteur Sud Gresivaudan	/	temps de discussion majoritaire	autres cahiers des charges PLU , éléments de réponse des différents bureaux d'études.
réunion de lancement	une réunion en journée pour passer la main aux professionnels et commencer la délibération	élus et bureaux d'études	CAUE 38	chargé d'aménagement DDT 38, secteur Sud Gresivaudan	/	temps de discussion majoritaire	/
élaboration de la délibération	Echange par téléphone et par mail	Elus de Montaud	Elus de Montaud	Bureaux d'études en charge du PLU	/	seulement des échanges	la délibération en elle-même
réunion publique de lancement du PLU : présentation du document, de la démarche de travail, du calendrier...	1 réunion en soirée à la salle des fêtes	tous les habitants de Montaud	Bureaux d'études en charge du PLU	Elus de Montaud	2/3 du temps	1/3 du temps ouvert aux questions et discussions	présentation d'une vingtaine de pages

3.1.3 FORMATION DES NOUVEAUX ÉLUS

Les formations organisées par la CIFODEL (Centre d'Information et de Formation Des Elus Locaux) du département de l'Isère en partenariat avec le CAUE de l'Isère visent à informer et former les élus locaux aux enjeux de l'urbanisme. La formation suivie par les élus de Montaud en 2008 était intitulée « Les points sensibles et fondamentaux du Plan Local d'urbanisme ». Cette formation de deux jours, permet de sensibiliser les élus aux enjeux du développement durable, à la compatibilité avec les documents supra-communaux, au contenu du document et à l'enjeu de formulation d'un projet de territoire.

Elle permet aussi aux élus locaux de prendre connaissance du rôle d'accompagnement en amont du PLU que peut jouer le CAUE s'ils souhaitent mettre en place un tel document sur leur commune. C'est lors de cette formation que l'élu en charge de l'urbanisme de Montaud a pris contact avec le CAUE et a entamé la démarche d'élaboration du PLU.

«On a très rapidement suivi une formation, sur comment élaborer un PLU, c'est là où j'ai rencontré Christophe Schneider»

Élu en charge de l'urbanisme.

«Une formation très utile en 2008, Jusque là on était assez motivés, puis on c'est fait rattraper par la gestion quotidienne et l'ampleur du travail»

Élu en charge de l'urbanisme.

Les points sensibles et fondamentaux du Plan Local d'Urbanisme (PLU)

PUBLIC

- Elus et personnel territorial

OBJECTIFS

- Cerner et attirer l'attention des élus sur les points sensibles et fondamentaux du PLU, tant au niveau des enjeux du développement durable que de la compatibilité avec les documents supra-communaux (SCOT...), du contenu et de la cohérence entre les différents documents.

CONTENU

- Le PLU Grenelle et ses spécificités : un document de projet soucieux du développement durable
- Le PLU dans la chaîne des documents de planification et d'urbanisme : la notion de compatibilité
- Les enjeux du PLU intercommunal et ses différences avec le PLU communal
- Le contenu du PLU : zoom sur le PADD et les orientations d'aménagement
- La cohérence entre PADD, Orientation d'aménagement, règlement et rapport de présentation
- Les procédures d'élaboration et d'évolution du PLU
- Les différents outils attachés au PLU (emplacements réservés, DPU...)

METHODE

- Apports théoriques illustrés d'exemples concrets, réponse aux questions des stagiaires.

INTERVENANTS

- Jean-Pierre CHAMBON, directeur du CIFODEL et Christophe Schneider urbaniste au CAUE de l'Isère

[fig. 22]



[fig. 23]

► figure 22 : Fiche de formation (CIFODEL)

► figure 23 : Photo de la formation aux élus (CAUE 38)

► figure 24 : Frise retraçant le déroulé du choix du bureau d'étude (A. Mazars)

3.1.4 AIDE AU CHOIX DU BUREAU D'ÉTUDE

Dans le cadre de ses missions d'accompagnement des communes à l'élaboration du PLU, le CAUE de l'Isère est particulièrement présent lors de la phase du choix des professionnels qui vont assister les élus à la réalisation de leur document. Cette phase est plutôt complexe car elle doit garantir le choix de professionnels compétents, la qualité et la conformité des documents produits ainsi qu'une passation des marchés en conformité avec le code des marchés publics. C'est donc une phase où les élus apprécient d'être aidés et conseillés.

La démarche s'effectue sur un temps de minimum 3 mois qui comprend la rédaction d'un cahier des charges et la sélection du prestataire en deux étapes.

Dans un premier temps, un cahier des charges d'une commune de même importance a été présenté à la commune lors d'une réunion de travail. Cette réunion a permis au CAUE de présenter la démarche de sélection du bureau d'étude et la composition d'un cahier des charges. Elle a aussi permis de discuter des éléments spécifiques à la commune qui ont du être intégrés au cahier des charges et de fixer un calendrier pour la passation des marchés.

A l'issue de cette réunion, le CAUE a rédigé un cahier des charges spécifique à la commune avec l'aide de la DDT afin de vérifier la conformité avec le code de l'urbanisme. Ce document a ensuite été envoyé aux élus pour qu'ils le complètent et le valident.

La mairie a ensuite lancé la consultation pour la sélection des prestataires de services. Suivant les conseils du CAUE, le marché s'est déroulé en deux phases.

Une première phase de présélection a été basée uniquement sur la réception des candidatures : compétences, références et moyens. Cette étape permet de présélectionner 2 équipes selon leurs compétences et non le prix. Elle permet aussi d'impliquer seulement les bureaux d'études présélectionnés dans la rédaction de la note méthodologique qui est souvent longue à réaliser. Les bureaux d'études présélectionnés sont donc plus motivés lors de cette étape car la probabilité d'être retenu est importante. Lors de cette phase de présélection, le CAUE et la DDT ont accompagné la commune lors de l'ouverture et de l'analyse des plis. Ils l'ont aussi conseillée dans le choix des candidatures à retenir tout en sachant s'effacer au moment de la décision.

La deuxième phase de sélection a eu lieu trois semaines après la première, elle a été basée sur la présentation d'une note méthodologique, d'un planning et des aspects financiers. Lors de cette deuxième phase le CAUE est aussi présent lors de l'ouverture des plis, et lors d'une audition qui permet aux bureaux d'études d'exposer leur méthodologie. Cette audition a aussi été le moyen d'établir un premier contact entre les élus et les bureaux d'études.

Sur la commune de Montaud ce travail s'est conclu par la sélection du groupement : Claire Bonneton, Christophe Séraudie et Envinerude.

[fig. 24]



3.2 APPRENDRE ET COMPRENDRE LE CADRE JURIDIQUE MAIS SURTOUT LE TERRITOIRE.

3.2.1 ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

L'objectif de cette phase était de dresser un diagnostic du territoire de Montaud, afin de donner des éléments de comparaison (statistiques par exemple), de contextualiser les enjeux (définir les secteurs à enjeux, replacer les enjeux dans leur contexte législatif et temporel), de croiser les thématiques afin de faire émerger les dynamiques en cours et de les mettre en perspective. Cela afin que les élus puissent envisager le devenir de leur commune en ayant un maximum d'éléments d'arbitrage.

Cette phase a alors permis de mettre en place une connaissance et une compréhension la plus complète possible, mais aussi partagée, du territoire. Par le croisement et l'analyse fine de différentes thématiques, elle a permis une appropriation par les élus des enjeux de leur territoire en termes d'urbanisme, mais également du vocabulaire et des enjeux actuels de l'urbanisme. Cette immersion des élus dans l'aménagement du territoire est rendue possible par un diagnostic très détaillé et illustré qui permet de raccrocher des éléments de détails très locaux, qui parlent aux non initiés, à des enjeux plus globaux.

Cette phase a été principalement menée par les bureaux d'études en charge du PLU et les élus, donnant lieu à de nombreux moments d'échanges et de discussions. Lorsque le besoin a été présent, le bureau d'étude a aussi su convier des intervenants extérieurs (DDT, chambre d'agriculture, Syndicat Mixte du SCoT...) qui ont pu apporter leurs connaissances et contribuer à la bonne appropriation des enjeux locaux et nationaux en termes d'urbanisme.

Le Parc naturel régional du Vercors, dans sa démarche d'expérimentation du suivi des PLU, a été présent tout au long de cette phase en prenant une posture d'observateur mais aussi de contributeur (connaissance des problématiques de montagne, exemple sur le territoire Parc, documentation...).

Enfin, les bureaux d'études, estimant que l'implication et la contribution des élus et des habitants constituait aussi un apport intéressant dans la démarche de diagnostic et de préfiguration des enjeux, les ont mobilisés et interrogés à travers deux questionnaires distincts.

3.2.2 TABLEAU D'ANALYSE

type d'intervention	date/durée et type de l'action	destinataire de l'intervention	acteur initiateur/créateur	acteurs d'accompagnement	temps de présentation	temps de discussions	supports utilisés
PHASE DE DIAGNOSTIC							
visite de la commune sur le thème de l'environnement et des zones urbaines à potentiels	2 sessions de 2 heures de visite de la commune	à destination du COPIL du PLU	Bureau d'études environnement	autres bureaux d'études	/	seulement des échanges	temps de travail et d'échange sur le terrain
réunion de diagnostic 1	1 matinée sur les thématiques des documents supra-communaux, le bilan du POS et les formes urbaines	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	/	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges, les élus complètent le diagnostic avec leurs savoirs	présentation de 35 pages avec nombreux détails et illustrations
réunion de diagnostic 2	1 matinée sur les thématiques des dynamiques démographiques, des politiques de l'habitat et du bilan foncier	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	PNR Vercors	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges, les élus complètent le diagnostic avec leurs savoirs	présentation de 22 pages avec nombreux détails et illustrations
réunion de diagnostic 3	1 matinée sur les thématiques de l'environnement et des risques	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	DDT (Alain Lazarelli) sur la prise en compte des risques	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges, les élus complètent le diagnostic avec leurs savoirs	présentation de 31 pages avec nombreux détails et illustrations
Questionnaires habitants et élus	réalisation, distribution, dépouillement et synthèse des questionnaires	Un questionnaire par foyer et un questionnaire par élus	Bureaux d'études en charge du PLU	Maire pour la distribution et la réception	/	/	Questionnaires et documents de synthèse
Enquête agricole	questionnaire agricole + réunion agriculteurs en Mairie	Tout agriculteur exploitant des terres sur la commune	Bureaux d'études en charge du PLU	Mairie et chambre d'agriculture	/	seulement des échanges	Questionnaires, carte de synthèse et présentation
réunion de diagnostic 4	1 matinée sur les thématiques des paysages et du patrimoine	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	PNR Vercors	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges, les élus complètent le diagnostic avec leurs savoirs	présentation de 40 pages avec nombreux détails et illustrations
réunion de diagnostic 5	1 matinée sur les thématiques de l'économie et des équipements publics	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	Chambre d'agriculture, représentant agricole et PNR Vercors	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges, les élus complètent le diagnostic avec leurs savoirs	présentation de 21 pages avec nombreux détails et illustrations
réunion de présentation du Diagnostic au conseil municipal	1 soirée de présentation de l'ensemble du diagnostic	Conseil municipal	Bureaux d'études en charge du PLU	/	2/3 du temps	des moments d'échanges et de questions	Synthèse des présentations de diagnostic (66 pages)
Réunion publique de restitution de diagnostic	1 soirée de présentation de l'ensemble du diagnostic	habitants de Montaud	Bureaux d'études en charge du PLU	PNR Vercors (apport d'expériences similaires)	2/3 du temps	1/3 du temps ouvert aux questions et discussions	Synthèse des présentations de diagnostic (66 pages)
balade patrimoniale et paysagère	1 matinée de parcours sur la commune	habitant de Montaud	Parc Naturel Régional du Vercors	CAUE de l'Isère et Bureaux d'études en charge du PLU	1/5 du temps	majoritairement des échanges	carte de parcours / cartes postales anciennes de la commune
réunion PPA	1 matinée d'échange	personnes publiques associées et COPIL	Bureaux d'études en charge du PLU	/	1/2 du temps	l'autre moitié du temps est consacrée aux échanges et aux observations des PPA sur le document	Synthèse des présentations de diagnostic et tableau d'analyse SWOT (30 pages)

3.2.3 DIAGNOSTIC AGRICOLE CONSTRUIT AVEC LES AGRICULTEURS DE LA COMMUNE ET LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

Dans les territoires ruraux, où l'agriculture constitue encore un des piliers de l'économie et des paysages il semble important que cette thématique soit prise en compte au plus proche des réalités locales. Pour cela, dans le cadre du PLU, un diagnostic agricole a été conduit par les bureaux d'études au moment du démarrage du document.

Le volet diagnostic agricole s'attache à cartographier les terres exploitées, les bâtiments agricoles et notamment ceux d'élevage vis à vis desquels s'appliquent les règles de réciprocité. Il recense les projets des exploitations (perspectives de succession ou de cessation d'activités), leurs contraintes d'activités, les besoins de la profession, les souhaits en matière de protection des terres exploitées et de projets agricoles.

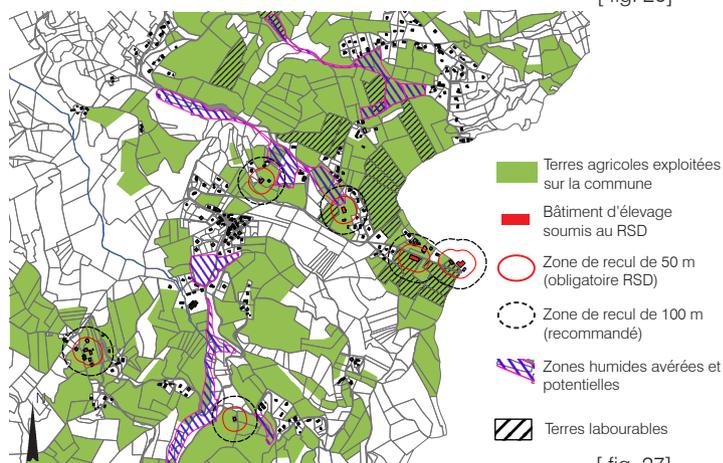
Pour cela, le volet agricole a été construit à partir d'une enquête agricole menée par le bureau d'études et avec l'aide active de la commune auprès de tous les exploitants. L'enquête s'est déroulée en deux temps : envoi d'un questionnaire au domicile des exploitants pour obtenir des renseignements sur leurs activités et leurs exploitations, puis une réunion en mairie, réunissant tous les exploitants, leur a permis de compléter un plan et de discuter, avec les bureaux d'études, des enjeux agricoles. A la suite de cette enquête, une réunion avec les élus, la Chambre d'Agriculture et les agriculteurs a été organisée afin de restituer les données collectées.



[fig. 25]



[fig. 26]



[fig. 27]

- ▶ figure 25 : Diagnostic agricole avec les agriculteurs (A. Mazars)
- ▶ figure 26 : Diagnostic agricole avec les agriculteurs (A. Mazars)
- ▶ figure 27 : Extrait carte de synthèse agricole (A. Mazars, C. Bonneton)

3.2.4 QUESTIONNAIRES HABITANTS ET QUESTIONNAIRES ÉLUS

Il semblait important aux bureaux d'études, pour favoriser l'implication de chacun, que les élus puissent s'exprimer sur leurs visions de la commune, à travers un questionnaire individuel. Les résultats ont permis de compléter le diagnostic ainsi que d'identifier et de prioriser des objectifs communs. Ces éléments ont ensuite été mis en regard des enjeux qui ont été définis par le diagnostic.

Il paraissait également intéressant que les habitants soient consultés au démarrage de l'étude, afin de leur permettre de s'exprimer librement (tout en indiquant clairement que les choix relèveront du conseil municipal). Leurs réponses sont aujourd'hui des atouts et des éclairages au service du projet communal. Sur les quelques 200 foyers de la commune de Montaud, 50 foyers ont répondu.

Les thématiques abordées ont été nombreuses, voici les principales : perception du territoire communal, pratiques et usages, évolution du territoire communal et enjeux du document d'urbanisme.

Commune de MONTAUD
Elaboration du Plan Local d'Urbanisme

Concertation
Questionnaire à destination des habitants

Ce questionnaire est une démarche mise en place par la municipalité, elle fait partie intégrante du processus de concertation dans le cadre de l'élaboration du PLU.

Cette démarche vise à recueillir de manière anonyme la vision que les habitants ont de leur commune, les usages et les pratiques liées au territoire ainsi que son évolution. Ce questionnaire est pour vous une occasion privilégiée de vous exprimer sur votre commune et sur son devenir. Votre participation est vivement souhaitée, elle permettra de nourrir et d'enrichir le travail en cours.

Le questionnaire est aussi disponible en ligne, en format RTF, sur le site internet de la commune afin de vous permettre de le compléter par informatique si vous le souhaitez.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir retourner ce questionnaire en Mairie (boîte aux lettres) au plus tard le 30 novembre 2013. Les résultats seront restitués lors d'une réunion publique qui sera organisée dans le cadre de l'élaboration du PLU.

[fig. 28]

Commune de MONTAUD
Elaboration du Plan Local d'Urbanisme

Questionnaire à destination des élus

Ce questionnaire vise à recueillir auprès des élus de Montaud, ce qui pour vous, en tant que élu, fait le caractère de la commune de Montaud (atouts, contraintes, évolutions...) et dans un second temps les enjeux et besoins qu'il est nécessaire de prendre en compte lors de l'élaboration du PLU. Plus particulièrement, la deuxième partie de ce questionnaire sera une aide précieuse lors de l'élaboration du PADD (projet d'aménagement et développement durables).

Nous vous remercions par avance de bien vouloir retourner ce questionnaire en Mairie au plus tard le 10 décembre 2013. Les résultats seront restitués lors d'une des réunions du comité de pilotage concernant le PADD.

[fig. 29]

figure 28 : Extrait du questionnaire habitant (A.Mazars, C. Bonneton) ◀
figure 29 : Extrait du questionnaire élu (A.Mazars, C. Bonneton) ◀

3.2.5 VALORISATION DU DOCUMENT PAR UNE BALADE COMMENTÉE

En complément de la réunion publique présentant le diagnostic, la synthèse des questionnaires et les enjeux communaux, une balade de restitution in situ a été organisée par le Parc naturel régional du Vercors avec l'aide du CAUE de l'Isère et du bureau d'étude Claire Bonneton.

Sur la base d'un parcours sur site, ouvert à tous les habitants, cette animation a permis d'approfondir et de discuter de certains éléments du diagnostic territorial, au fil d'une balade de 2h30 sur la commune.

Pour les élus de Montaud, l'objectif était simple, valoriser la richesse du diagnostic PLU qui a permis de rassembler un grand nombre de connaissances sur l'histoire du village, son architecture, son évolution paysagère, sa biodiversité...

La matinée de balade a connu un franc succès avec plus de 45 participants, de tous âges. Au fil des kilomètres, les habitants ont pu constater, cartes postales anciennes à l'appui, la fermeture progressive des paysages gagnés par la forêt, découvrir ou redécouvrir les chemins empierrés, les alignements de noyers, les hameaux et leur architecture...

Cette matinée a aussi permis aux élus de prendre la parole plus librement devant leurs habitants. Les commentaires portés par différents intervenants (élus, bureau d'études, PNR Vercors, CAUE) ont aussi favorisé les échanges.



[fig. 30]

- ▶ figure 30 : Flyer d'invitation (A. Mazars)
- ▶ figure 31 : Paroles de participants lors de la balade (A. Mazars)
- ▶ figure 32 : Photos et paroles d'élus illustrant la balade commentée (A. Mazars, N. Antoine)

« Merci pour la qualité de l'élocution, elle s'est mise au niveau des habitants. On a tout compris même si on sent que les sujets sont complexes. »

Une habitante

« Ha oui c'est vrai qu'il n'y a pas de clôtures ! Les façades donnent directement sur la rue »

Deux habitantes

« Je ne connaissais pas celle-ci (en parlant d'une maison remarquable). »
le premier adjoint.

« Cela fait 30 ans que j'habite ici et il y a plein de choses que je n'avais pas vues et que j'ai découvertes grâce à cette manifestation »

Une habitante



[fig. 31]



[fig. 32]

3.3 INVITER LES ÉLUS ET LES ACTEURS LOCAUX À PARTICIPER À L'ÉLABORATION DE LEUR FUTUR PROJET DE TERRITOIRE

3.3.1 ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Phase clef du Plan Local d'Urbanisme, l'élaboration d'un projet de territoire parlant aux élus locaux passe par la réalisation d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable(PADD) ainsi que par des Orientations d'Aménagements et de Programmation(OAP) sur des secteurs plus précis de la commune. Cette phase est en cours d'élaboration sur la commune de Montaud.

Contrairement à ce qui peut être fait sur d'autres communes, dans le cadre du PLU de Montaud, les élus ont choisi de prendre le temps pour formuler avec leurs propres mots les projets communaux que ce soit à l'échelle de la commune ou à l'échelle de secteurs à enjeux, comme le centre village. Tâches difficiles pour des élus non initiés à l'urbanisme, ils sont tout de même accompagnés dans cette phase.

Ainsi, le bureau d'études et le Parc naturel régional du Vercors apportent la matière et les outils nécessaires pour une prise de décision facilitée des élus, passant par des réunions de travail participatives, la réalisation de documents supports de discussion entre élus, des visites de communes qui ont mis en place des projets inspirants, des ateliers de découvertes mêlant habitants et élus...

A l'issue de ces phases préparatoires, les techniciens (bureaux d'études et PNR Vercors) sont aussi amenés à s'effacer, afin de laisser le temps aux élus d'échanger, de débattre sur les informations fournies et sur leurs visions de l'évolution du territoire montaudain.

Une fois le projet politique établi par les élus, les bureaux d'études prendront soin de transcrire ces projets dans un document de synthèse et un schéma de synthèse.

3.3.2 TABLEAU D'ANALYSE

type d'intervention	date/durée et type de l'action	destinataire de l'intervention	acteur initiateur/créateur	acteurs d'accompagnement	temps de présentation	temps de discussions	supports utilisés
PADD et OAP							
un atelier de travail avec les élus	1 matinée d'ateliers et de débats permettant aux élus de s'exprimer sur les caractéristiques et les enjeux communaux.	à destination du conseil municipal	Bureaux d'études en charge du PLU	PNR Vercors	/	majoritairement des échanges	Ateliers Post-it
une réunion de travail PADD	1 matinée d'échange présentant la synthèse du diagnostic, des questionnaires et des enjeux	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	/	1/2 du temps	la moitié du temps est consacrée aux échanges sur cette synthèse	présentation de 44 pages avec tableau SWOT et cartes de synthèses
une réunion de travail avec le SCoT et la DDT	Eclairage sur les potentiels à construire selon l'Etat et le SCoT, sur la commune de Montaud	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	représentant du Syndicat mixte du SCoT de la RUG et chargée d'aménagement DDT 38	/	majoritairement des échanges	extraits du diagnostic
une visite d'opérations centre village	Une journée de visite et d'échanges avec d'autres élus sur la thématique de l'aménagement des centres bourg	à destination des habitants et des élus de la commune	PNR du Vercors	Bureaux d'études en charge du PLU	1/5 du temps	majoritairement des échanges avec des élus et les techniciens	visite en extérieur / documents de synthèse sur chaque village
discussion avec l' élu en charge du PLU pour animer des réunions en interne sur le PADD	rencontre d'une heure	à destination de l' élus en charge du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	/	/	uniquement de la discussion en vue de préparer des réunions en Conseil Municipal	/
atelier de découverte élus/habitants sur le centre village	2 ateliers de 2 heures en soirée pour réfléchir au devenir du centre village (diagnostic sensible, ejeux, représentation)	à destination des habitants et des élus de la commune	PNR du Vercors	CAUE de l'Isère et Bureaux d'études en chage du PLU	1/3 du temps	majoritairement des moments d'échange et de travail	support de travail interactifs : carte mentale, analyse de terrain, post-it, gommettes dessin sur support cadastral...
réunion de co-écriture du PADD	2 réunions de travail sur l'écriture formelle du PADD en partant des éléments écrits par le COPIL du PLU	à destination du COPIL du PLU	Bureaux d'études en charge du PLU	PNR Vercors	1/2 du temps	1/2 du temps	document produit par les élus + carte de synthèses

3.3.1 UNE ÉCRITURE DU PADD CONFIEE AUX ÉLUS

Après discussion avec les bureaux d'études en charge de l'élaboration du PLU, les élus de Montaud ont souhaité essayer de faire émaner leur Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) avec le conseil municipal et tenter de l'écrire avec leurs propres mots. Les bureaux d'études, afin de les accompagner dans cette démarche (qu'ils trouvent intéressante et souvent rare de la part des élus), ont modifié leur mode d'intervention sur cette phase du PLU afin de s'adapter aux envies des élus.

Ainsi, en amont d'un travail fait uniquement au sein du conseil municipal, les bureaux d'études ont apporté des clefs de réflexion et de compréhension à travers 3 interventions :

- Un atelier de travail avec le COPIL aidant les élus à formuler une vision à long terme de leur commune.
- Une réunion permettant de présenter un tableau de synthèse du diagnostic de type SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) et de cartes de synthèse. Ces éléments constituent des supports de discussion entre élus.
- Une rencontre entre le bureau d'études et l'élue en charge du PLU pour l'aider à préparer des réunions de travail au sein du conseil municipal.

Cette démarche, enrichie par les ateliers de découverte présentés ci-dessus, a amené les élus de Montaud à se réunir trois fois afin de discuter du projet politique de territoire sur la commune. Ces réunions ont pris plusieurs formes afin de conduire progressivement à l'écriture du PADD. Elles sont présentées ci-dessous :

- Une réunion de relecture du diagnostic et de la synthèse SWOT afin de permettre à tout conseiller de s'exprimer sur les enjeux mis en évidence dans ces documents.
- Une réunion permettant un travail plus fin sur l'identification des potentialités du centre village
- Une réunion de travail sur l'écriture du PADD

A l'issue de ces réunions, aura lieu en septembre, un travail de présentation et de discussion entre le COPIL et les bureaux d'études afin de mettre en forme la version finale du PADD.



► figure 33 : photos illustrant l'atelier de travail avec le COPIL (A. Mazars)

► figure 34 : Photos et paroles d'élus illustrant la visite de centre village (A. Mazars, N. Antoine)



[fig. 33]

3.3.2 VISITE D'OPÉRATIONS CENTRE VILLAGE

Les élus de Montaud ayant identifié le centre de leur village comme secteur à enjeux pour le développement futur de la commune, le Parc naturel régional du Vercors a organisé, sur une journée complète, des visites d'opération d'aménagements et d'habitats en cœur de village ruraux. L'objectif de cette journée était d'amener les élus de Montaud à voir que des solutions d'aménagement en cœur de bourg existent à proximité de leur village et de mieux appréhender certains concepts plusieurs fois mentionnés par les bureaux d'études. Même si les exemples ne sont pas directement transposables à Montaud, le but de ces visites était aussi de créer des temps fort d'échanges d'élus à élus (présentations et commentaires par des élus locaux) afin de comprendre la démarche globale de projet.

Lors de cette journée, 4 élus de Montaud ont donc pu visiter les centres villages de :

- *La Rivière* : revitaliser le centre bourg
- *Cognin-les-Gorges* : opération d'habitat jumelé en cœur de village
- *Brion* : mise en valeur du centre bourg par l'aménagement des espaces publics

Il ressort de cette journée, un nombre important et riche d'échanges entre élus et entre élus et techniciens. Mais aussi une compréhension de la part des élus de Montaud, qu'un projet global, à long terme et novateur est nécessaire pour le centre bourg de leur commune même si sa réalisation s'effectuera en plusieurs phases par la suite. Le PLU est un des premiers outils permettant de poser les bases de cette réflexion.



*«On comprend bien qu'il est important de travailler par étape mais avec un vrai projet global»
Élu en charge du PLU*

*«Ça serait pas mal ça, pour l'entrée du village»
Premier adjoint*

[fig. 34]

3.3.1 ATELIERS DE DÉCOUVERTE : RÉFLÉCHIR AU DEVENIR DU CENTRE VILLAGE

Deux ateliers de découverte ont été organisés par le PNR Vercors et co-encadrés par le CAUE de l'Isère et les bureaux d'études afin d'aider les élus à passer du diagnostic à la démarche de projet, étape clef d'un PLU en se basant sur un «secteur» exemple ; celui du centre village. Ils visent à faire émerger une réflexion, à la fois de la part des élus mais aussi des habitants, sur le devenir du centre village de Montaud. Le processus est simple, par l'intermédiaire d'ateliers interactifs et créatifs, permettant de sortir du cadre formel du processus d'élaboration des documents d'urbanisme, les élus et les habitants ont été amenés à réfléchir sur :

- l'aménagement de l'espace «centre village» en commune rurale (espaces publics, routes, formes du bâti...)
- les services et équipements publics du centre village

La trame d'intervention des deux ateliers fait état d'une démarche de projet allant d'un diagnostic sensible en extérieur pour tendre à la qualification et la localisation d'espaces à enjeux et de projets au cœur du village. Elle se décline selon la forme suivante :

Atelier 1 :

- Présentation de la démarche et des participants (15 min)
- Réalisation de cartes mentales (25 min)
- État des lieux en extérieur selon 3 visions d'utilisateurs différents : mise en situation et grilles de lectures de l'espace. (40 min)
- Mise en commun et restitution participative permettant d'identifier les enjeux liés au devenir du centre village (40 min)

Atelier 2 :

- Rappel de la démarche (10 min)
- Synthèse et hiérarchisation des éléments issus de la session 1 (20 min)
- Exprimer les besoins sur le centre village, les classer (15 min)
- Présentation d'exemples (15 min)
- Localiser et qualifier les lieux à enjeux au sein du cœur de village. (1h)

De manière globale, ils ont permis de faire regarder autrement l'espace de vie du village en « utilisant le filtre sensible de l'urbaniste », d'identifier et de localiser les grands besoins et enfin de mettre en évidence la complexité de la mise en projet d'un espace déjà urbanisé.



[fig. 35]

3.4 TRADUCTION GRAPHIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Cette phase consiste à traduire en termes réglementaires (règlement graphique et écrit) le projet de territoire contenu dans le PADD et les orientations d'aménagement. Une attention particulière sera portée sur la lisibilité des objectifs qui ont conduit à la réglementation, son explication et son illustration (production de schémas...).

Cinq réunions sont pour l'instant prévues au cours de cette phase : 3 réunions du comité de pilotage pour examen du zonage et du règlement, 1 réunion de restitution du règlement et du zonage en présence de l'ensemble des membres du conseil municipal et enfin une réunion plénière présentant l'ensemble du projet en présence des personnes publiques associées (PPA).

Le bureau d'étude et les élus sont les principaux acteurs de cette phase où ils élaborent ensemble le document graphique (zonage), le règlement et où ils sont amenés à ajuster les orientations de programmation. Malgré tout, les élus peuvent aussi être amenés à prendre contact avec certains propriétaires afin d'être en mesure de connaître les potentialités de vente de certains terrains, notamment en dent creuse.

L'invitation de l'architecte et du paysagiste conseil du CAUE, sur le secteur de la communauté de commune, permet à ces personnes d'apporter leurs connaissances du secteur et en retour d'être incluses dans le processus afin qu'elles apportent leur aide à la commune lors de la mise en œuvre des réglementations après l'approbation du PLU. Leur présence permet aussi de discuter d'éléments de pédagogie et/ou de négociation qui ne rentreront pas dans les règles du PLU mais qui pourront être mis en place avec ces prestataires une fois le PLU approuvé.

3.5 PHASE ADMINISTRATIVE, APPROBATION / ENQUÊTE PUBLIQUE / ARRÊT

Cette phase consiste, à partir du projet de PLU élaboré par le conseil municipal, à consulter les personnes publiques associées et à réaliser une enquête publique auprès de tous les citoyens sur une durée de 3 mois. Cette phase permet aux personnes extérieures au projet de soumettre un avis sur le document produit et constitue alors une forme de consultation une fois le projet de territoire exprimé par les élus. La consultation des personnes publiques associées consiste plus particulièrement à recueillir un avis (favorable ou défavorable) de la part des représentants de l'état, de l'établissement public en charge du SCoT, des communes et EPCI limitrophes si elles le souhaitent, et des autres organismes associés tout au long de la procédure.

Si les personnes publiques associées sont conviées à participer, à s'exprimer voir à contribuer lors des grandes étapes du processus du PLU, l'avis qu'ils vont exprimer sera dans la majorité des cas favorable.

Une réunion avec les élus et le commissaire enquêteur qui a suivi cette phase administrative permettra ensuite de prendre en compte ou non les remarques formulées lors de l'enquête publique. Le bureau d'étude finalise ensuite le projet de PLU en mettant à jour les documents et prépare le document pour son approbation.

3.6 BILAN À MI-PARCOURS DE L'EXPÉRIENCE DE MONTAUD

DES ACTEURS MOBILISÉS, NOMBREUX ET COMPLÉMENTAIRES

Les acteurs mobilisés lors de cette expérience ont été nombreux et variés en termes de fonctions, de compétences et d'intérêt dans le processus d'élaboration du PLU. C'est particulièrement leur mise en réseau autour de ce document, par l'intermédiaire de cette expérimentation qui a permis d'apporter de nombreux résultats.

Voici présentées ci dessous les grandes catégories d'acteurs ayant eu un rôle dans le PLU de Montaud.

Les élus :

La motivation et le dynamisme des élus communaux notamment des membres du comité de pilotage sont les premiers facteurs de réussite d'une démarche ouverte, participative et co-construite du processus d'élaboration du PLU. C'est en effet l'investissement des élus dans la compréhension, la formulation et la création d'un projet d'intérêt commun pour leur territoire et partagé par tous qui a nourri cette démarche. Même s'ils peuvent être conseillés, ce sont les élus qui ont la main sur le processus de création du document et la mise en place de la concertation.

Les habitants :

Les habitants de la commune sont les destinataires directs du futur document d'urbanisme. Il est essentiel de les impliquer tout au long de la démarche pour leur apporter, au fur et à mesure, des éléments de connaissances et recueillir leurs avis et leurs connaissances du territoire. Faire participer activement les habitants, c'est aussi les

amener à penser le document et le projet de territoire dans le cadre de l'intérêt commun afin de dépasser les réclamations que l'on peut avoir sur des éléments d'intérêt personnel (souvent lié à la constructibilité des terrains). Enfin, les habitants d'une commune sont les meilleures personnes ressources, il est donc important d'arriver à recueillir leurs connaissances du territoire.

Les professionnels engagés pour l'élaboration du document d'urbanisme :

Les bureaux d'études en charge de l'élaboration du PLU sont les interlocuteurs directs des élus pour lesquels ils produisent le document en prenant en compte leurs décisions.

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLU en commune rurale, certains bureaux d'études, conscients des difficultés des petites communes exposées lors de la première partie du mémoire, mettent en place une démarche adaptée. Cette adaptation demande alors de mobiliser des compétences multiples, celle du gestionnaire de projet, du technicien, du conseiller, du «guide» et enfin celle du pédagogue voire du médiateur.

Les interlocuteurs de l'accompagnement de proximité :

Ces professionnels de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, (sur le territoire du Vercors CAUE Isère et PNR Vercors), sont présents pour aider les élus locaux à faire émerger leurs projets et apporter la formation et les informations nécessaires afin de développer un projet cohérent et durable pour la commune. C'est la commune qui doit les contacter lorsque émerge le projet d'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme. Ils sont alors présents à différentes étapes de la démarche PLU

afin de les assister dans le montage du projet, de les sensibiliser aux enjeux de développement durable du territoire et de leur faire prendre du recul sur leurs besoins, leurs souhaits ou encore le déroulement de l'élaboration du PLU. Enfin, plus spécifiquement ils permettent de compléter certaines interventions des bureaux d'études par des animations permettant de sortir du processus PLU théorique, en mobilisant des outils interactifs et créatifs à destination des élus mais aussi des habitants.

Les interlocuteurs à interventions ponctuelles :

Certains interlocuteurs tels que la DDT, l'établissement public du SCoT, la Chambre d'agriculture, etc. interviennent ponctuellement dans le processus du PLU afin d'apporter des compléments d'informations spécifiques mobilisant souvent des compétences propres à ces structures et aux projets dont ils sont les porteurs de projet. Enfin, leurs interventions apportent aussi un éclairage permettant de rendre le document juridique fiable au moment de son approbation.

On peut tout de même remarquer que la communauté de communes Chambaran Vinay Vercors, qui, dans le contexte national de renforcement de l'échelon intercommunal doit prendre plus d'importance dans l'accompagnement technique des élus et dans les démarches d'urbanisme (PLU intercommunal, future instruction des permis de construire...) n'a pas été présent lors de cette expérience excepté en réunion PPA. Cet acteur serait à mobiliser lors d'une prochaine expérience.

La mise en relation de ces acteurs autour d'un même projet s'avère pour autant complexe et peu lisible si l'on se place du côté des élus locaux. Pour l'instant, c'est le plus souvent par l'intermédiaire d'autres acteurs que les interventions se sont mises en place. Cette mise en relation dépend alors de la qualité relationnelle entre les différents acteurs qui s'avère à la fois un point fort mais

aussi un point de blocage si elle n'existe pas.

La lecture du jeu d'acteurs est alors difficilement visible par les élus en amont de la démarche PLU. Le type d'action, d'intervention et de compétences que peuvent mobiliser l'ensemble de ces acteurs n'est pas présenté clairement aux élus en début de mandat ou de procédure. Ou encore, il serait intéressant de créer un interlocuteur unique et visible pour les élus (de type Atelier local d'urbanisme).

DES OUTILS ALLANT DU CONVENTIONNEL À LA PARTICIPATION HABITANTE

Dans le processus d'élaboration du PLU de Montaud, on distingue d'une part des outils plutôt de l'ordre du conventionnel, c'est à dire des documents et des présentations permettant l'animation des réunions de COPIL, réunions publiques, réunions PPA, etc, et permettant ensuite la production des documents finaux du PLU. Pour les bureaux d'études en charge du PLU et les élus, ces outils sont des supports d'accompagnement primordiaux. En effet le but de ces différents documents et de ces différentes présentations est de produire des documents les plus complets, illustrés et pédagogiques afin de créer lors des réunions des moments d'échanges importants venant enrichir la réflexion sur le PLU. Le temps donné aux élus et aux participants pour s'exprimer est primordial. C'est pourquoi, dans le cadre du PLU de Montaud, les réunions de diagnostic sont nombreuses car le temps d'échange est aussi important que le temps de présentation.

Selon Claire Bonneton, bureau d'étude en charge du PLU de Montaud, « il est important de produire des documents que l'on estime le plus complet et didactique possible tout en sachant qu'il ne seront pas parfaits mais qu'ils seront le support de discussion et de questionnement avec les élus ». Ces documents de présentation sont ensuite enrichis et complétés par les apports des élus ou des autres intervenants.

Il est aussi intéressant de permettre aux différents documents d'évoluer et d'être complétés au fur et à mesure de la démarche, afin d'avoir au final un projet d'ensemble cohérent et qui s'enrichit sur l'ensemble de la période d'élaboration du PLU.

D'autre part, couplé à ces outils conventionnels de qualité, le processus d'élaboration du PLU a fait l'objet de nombreuses démarches invitant élus, agriculteurs, partenaires et habitants à participer activement aux réflexions qui vont amener à la création du PLU.

Ces différents moments d'échanges, de découvertes ou de travail sont aussi des moments forts de l'accompagnement des élus à l'élaboration de leur PLU leur permettant de récolter les avis, les visions d'acteurs très différents. Certaines actions ont alors permis au élus de décrypter certaines notions spécifiques aux documents d'urbanisme, de se projeter plus facilement dans le projet de PLU et d'établir un lien avec leurs habitants autour de ce document. D'autres actions ont réussi à impliquer la population en sortant des réunions classiques et en alimentant les débats. Enfin, certaines actions ont permis de créer des partenariats entre acteurs.

Selon l'article de Sherry R. Arnstein, « a ladder of Citizen Participation » les degrés de participation des citoyens et des élus ont été de plusieurs niveaux, allant de l'information au partenariat. Pour résumer, on peut tout de même dire que l'aspect participatif du PLU se traduit sous deux formes principales :

- d'un côté une information et une concertation ludique et active des habitants à la fois sur le processus d'élaboration du PLU, sur les enjeux communaux et sur des secteurs spécifiques.

- d'un autre côté, l'invitation à une participation plus active des élus dans l'écriture et la définition de leur projet

de territoire ; cela en leur permettant, par de multiples, moyens de s'immerger dans les connaissances liées à l'urbanisme et au projet de territoire.

Lors de la conception et de la mise en œuvre de l'ensemble de ces outils, il est important de porter une attention particulière au langage et aux expressions que l'on utilise. En effet, les élus et les habitants, possèdent rarement des compétences en urbanisme, il est donc important de créer des documents et d'animer des présentations compréhensibles par ce public. Un travail de vulgarisation et/ou de définition des notions les plus importantes est à mettre en place en permanence.

UN PROCESSUS QUI S'ADAPTE AUX BESOINS ET AUX ENVIES DE LA COMMUNE

Sur la commune de Montaud, où les élus souhaitent être des acteurs dynamiques dans l'élaboration du document d'urbanisme, la démarche de travail s'est co-construite tout au long des années de préparation et de travail afin de répondre aux différents besoins qu'ils ont pu exprimer. Selon eux, c'est une réelle écoute et une adaptation de la part des différents acteurs qui a permis de mettre en place un processus de travail aussi riche, formateur et enrichissant.

C'est d'ailleurs ce processus de travail, favorisant l'écoute, les échanges et la coopération entre les acteurs qui garanti le bon accompagnement des communes rurales. Ce processus permet d'adapter la démarche à chaque commune tout en ayant identifié des missions ou des apports que sont aujourd'hui capables de produire les différents acteurs. C'est donc bien cette démarche de co-construction qui est à reproduire lors des futurs PLU et non le contenu des interventions.

LES LIMITES DE CETTE ÉTUDE

Pour moi, une des premières limites de cette étude est le fait qu'elle ne prend en compte qu'une partie de la démarche d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme. En effet, la démarche PLU s'étend sur 3 à 4 ans dans la plupart des cas. Même si j'ai pu avoir accès aux éléments ayant eu lieu avant ma période de stage et participer à certaines interventions, il me semble qu'une réflexion globale sur l'ensemble du processus, avant de lancer la démarche, aurait été intéressante. En effet, réunir l'ensemble des acteurs en amont d'un PLU pour mettre en place une démarche globale de PLU axée sur la participation et en réaliser l'analyse me semblerait intéressant sur l'ensemble du processus.

Pour aller encore plus loin, un même fonctionnement pourrait être testé sur plusieurs communes afin d'avoir une analyse plus complète et plus précise des apports de chaque type d'intervention.

De plus, par la période imposée par mon année d'apprentissage, le moment d'intervention dans le processus d'élaboration du PLU n'a pas été choisi. Il s'avère pour autant que l'ensemble des interventions mises en place lors de cette année, que ce soit avec le bureau d'étude ou avec le PNR Vercors, apparaissent avoir eu lieu au bon moment pour l'ensemble des acteurs.

D'autre part, je regrette de ne pas avoir pu comparer la démarche du PLU de Montaud (et ses apports) avec d'autres démarches PLU ayant déjà eu lieu sur le territoire du Vercors. Les éléments de comparaison que j'ai pu utiliser sont uniquement des expériences

professionnelles antérieures ainsi que les avis des acteurs interrogés. Cette difficulté à aller questionner d'autres élus sur leur processus d'élaboration du PLU est liée à la période électorale récente et aux nombreux changements de municipalité sur le territoire du Vercors.

Enfin, j'aurais aimé avoir plus de temps pour pouvoir contacter d'autres acteurs ayant mis en place des démarches similaires sur le territoire français (PNR du Livradois-Forez et des Volcans d'Auvergne pour la mise en place d'Atelier local d'urbanisme, les Bureaux d'études ALPaGe et un pas de côté pour leurs démarches participatives au quotidien...) afin de comparer et discuter de nos expériences.



**Quelle démarche participative
dans l'élaboration du PLU ?**

4



Comme mis en évidence dans la première partie de ce mémoire, depuis la loi SRU, les politiques locales d'aménagement doivent intégrer les principes de développement durable. Selon la conférence de la Terre de 1992, réunie à Rio, la notion de développement durable est complètement liée à celle de la participation des habitants. En 1998, une convention signée par 40 pays, dont la France, reconnaît aux citoyens des droits en matière d'information et de participation aux décisions en matière environnementale. Ces grands principes seront ensuite réaffirmés en matière d'aménagement du territoire par la loi sur la démocratie de proximité de 2002 et par la loi SRU (même si celle-ci recadrera la notion de participation à celle de concertation) (M. Dussaux).

Entre information et concertation des habitants mais aussi participation active des élus dans l'écriture de leur PLU, l'expérience de Montaud, invite à se ré-interroger sur les modalités de la mise en place d'une concertation dans la démarche PLU, allant plutôt vers la participation active de l'ensemble des acteurs locaux. Même s'il n'existe pas de recette toute faite dans ce domaine sur le «comment-faire», il me semble important de faire état dans cette partie de certaines réflexions issues de cette expérience.

1 > Les conditions de l'implication

2 > Le besoin de complicité

3 > L'expérience collective du terrain

4 > Dédramatiser la «mise en projet»

4.1 LES CONDITIONS DE L'IMPLICATION

UNE EQUIPE MUNICIPALE CONCERNÉE PAR LE PROJET DE TERRITOIRE

Pour mettre en place, une démarche participative il est primordial que les élus communaux soient volontaires, dynamiques et surtout concernés par la création d'un document permettant la mise en place d'un véritable projet de territoire pour la commune et non pas seulement par la gestion du foncier. Il est aussi important qu'ils soient ouverts aux propositions qui peuvent leur être proposées par les structures partenaires. C'est alors eux qui décident du degré de participation, que ce soit celle des élus mais aussi celle des habitants. En tant que maître d'ouvrage, ils sont en droit de faire évoluer la méthode et les outils de travail afin de rendre actif élus et habitants.

C'est aussi à eux de faire appel aux différents partenaires permettant de les aider à mettre en place leur démarche d'élaboration du PLU.

« On a jamais choisi les chemins les plus simples, on est toujours un peu hors sentier pour tous ce qu'on fait. Mais c'est ça qui rend les choses plus intéressantes »

Maire de Montaud

« Si on se lance là dedans, il faut que l'on soit solide. Ça demande d'être présent et mobilisé sur le long terme et donc il faut être prêt à l'assumer. »

Élu en charge du PLU

CRÉER UN INTÉRÊT DIRECT DES PARTICIPANTS POUR LA DÉMARCHE

Afin d'impliquer et de mobiliser un ou des groupes de personnes dans la mise en place d'un projet, il faut que ce ou ces groupes trouvent un intérêt direct au thème ou au lieu de projet. Il est important qu'il y ai en amont un rapport personnel avec l'espace de projet. Dans le cadre d'un PLU, cela signifie donc que le ou les groupes qui s'impliquent, portent un intérêt général sur le territoire communal lorsque l'on met en place une participation sur l'ensemble du projet de territoire de la commune.

Si ce lien entre le groupe et «l'espace communal au sens large» n'existe pas ou peu, il faut donc identifier ce que certains professionnels appellent un «objet d'affect» ou encore «un espace de possibles collectifs». C'est à dire recentrer la réflexion sur un thème ou un lieu qui accroche les participants et qui implique les usagers dans le projet.

Pour exemple sur Montaud, inviter les habitants à découvrir le patrimoine et les paysages ruraux, a permis de les fédérer autour de la prise en compte de ces éléments dans le PLU. Restreindre une étude de cas au périmètre du centre village a aussi permis de mobiliser un groupe autour du devenir de ce lieu.

« Le fait de se balader sur la commune, ça fait partie d'une démarche de concertation et ça rend cela plus dynamique et plus interactif pour les habitants. »

Élu en charge du PLU

DES ACTEURS DE L'ACCOMPAGNEMENT MOBILISÉS ET COORDONNÉS

Les acteurs de l'accompagnement jouent un rôle important dans la mise en œuvre d'une démarche participative dans le PLU. Que ce soit CAUE, PNR ou bureaux d'études, ils peuvent, dans un premier temps, susciter l'intérêt des élus pour une telle démarche en leur présentant des exemples d'animations et en leur expliquant l'apport que représente cette démarche pour eux. C'est ensuite aux élus de faire appel à ces partenaires.

La bonne coordination lors de leur mobilisation et lors de la mise en œuvre des actions de participation est le garant de la bonne implication des différents groupes d'acteurs au bon moment de la démarche du PLU, sans doublon et sans chevauchement des actions.

En ce qui concerne les acteurs de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (CAUE et PNR), leur présence est un atout fort pour les communes qui peuvent en bénéficier. Ils peuvent jouer le rôle d'éléments moteur de la démarche en phase amont du PLU. Ils peuvent aussi apporter une ingénierie importante dans la mise en place d'actions de participation au cours de la démarche PLU et ainsi apporter un regard complémentaire à celui du bureau d'étude en charge du PLU.

« Ce que j'aime vraiment bien, c'est les échanges entre nous, Claire, Christophe, toi, Nicolas. On a l'impression que vous êtes complémentaires. On forme un tout, un ensemble cohérent »

Maire de Montaud

« Toutes les personnes qui se sont associées autour de cette démarche, vont permettre de parler d'urbanisme un peu moins spécialisé, ou l'on arrive à être proche de la vie quotidienne. »

Nicolas Antoine, PNR Vercors

DES PROFESSIONNELS QUI ACQUIÈRENT UNE CONNAISSANCE PRÉCISE DES LIEUX ET DES ENJEUX DU TERRITOIRE

La nécessité que les professionnels connaissent bien et comprennent bien le territoire communal devient ensuite la première étape de la mise en œuvre d'une démarche de projet partagé. Cela peut prendre différentes formes : des visites de terrain, du travail de recherche et d'analyse en bureau, des échanges avec les élus lors des réunions de diagnostic, des échanges avec les habitants lors d'ateliers de travail, la participation à la fête du village... Certains bureaux d'études développent d'autres modes de compréhension du territoire passant par des phases d'immersions sur place et par l'installation physique sur les lieux pendant plusieurs jours.

Dans tous les cas, ces méthodes, permettent de comprendre de manière poussée les usages, le fonctionnement et la gestion des espaces, les attentes, les problèmes rencontrés... C'est aussi le moment de positionner les connaissances des élus, des agriculteurs, des habitants, etc., au centre de la richesse et de la complexité de la vie de la commune.

S'assurer de connaître les lieux avant d'imaginer le projet c'est aussi montrer aux élus et aux habitants que le projet ne part pas de rien mais de connaissances partagées par l'ensemble des acteurs. Cela permet d'instaurer un climat de confiance.

UNE COMMUNICATION À SOIGNER

Enfin, utiliser différents supports de communication afin de tenir informer les citoyens de l'avancement du document et du projet, ou encore des manifestations à venir, est une condition sinéquanone à leur implication. Cette phase peut prendre la forme de publications sur le site internet de la commune, d'articles de journaux, d'affiches, de flyers...

4.2 LE BESOIN DE COMPLICITÉ

Un autre point important pour impliquer les acteurs locaux (élus et habitants) dans le projet de Plan Local d'Urbanisme est le besoin de créer une complicité entre l'équipe en charge du projet (Bureau d'études et partenaires) et ces acteurs locaux. Ce besoin de complicité n'est pas à sous-estimer, comme nous le montre les quelques phrases des élus ci-contre.

Cette complicité est la clé d'une démarche constructive permettant l'écoute et le dialogue entre les acteurs. Ainsi toutes les occasions sont bonnes pour rencontrer les participants dans un contexte privilégiant la complicité, la convivialité et les échanges.

Cela passe le plus souvent soit par de petits gestes simples instaurant la convivialité et permettant de réinventer «la forme de la réunion» (lieu, attentions particulières, distribution de la parole...), soit par de nouvelles formes de rassemblement.

Par exemple, lors des réunions PLU de Montaud, chaque membre du COPIL amène à tour de rôles des viennoiseries lors des réunions. Ce geste de convivialité, crée un contexte propice aux échanges et amène ensuite les élus à discuter plus facilement. Les exemples sont encore nombreux sur Montaud, restituer le diagnostic de paysage in situ plutôt qu'en salle des fêtes, partager le café sur la terrasse du village en début et/ou fin de chaque animation, se réunir lors des ateliers au café associatif du village plutôt qu'en salle de réunion en mairie, partager un pique-nique avec les élus lors de sorties de terrain, venir participer à la fête du village...

Ce contexte de complicité et de convivialité permet d'établir un climat de confiance et d'échange autour d'une procédure souvent vécu comme une contrainte et un élément de tension dans la commune.

« D'ailleurs on a eu un très bon contact avec Christophe (Schneider) et ça a aidé, ça a été très motivant »

Maire de Montaud

« Ça a «matché» tout de suite, c'était juste une façon de faire et de présenter les choses qui nous a touchés »

Maire de Montaud en parlant des bureaux d'études

« C'est beaucoup une question de personne, le courant est bien passé, on est vraiment une équipe, des partenaires. »

Élu en charge du PLU

« Vous avez une façon de nous inviter à travailler qui nous donne envie d'y aller. »

Maire de Montaud



Figure 36 : Moments de convivialité à l'issue de la balade commentée sur la terrasse du café associatif du village

4.3 L'EXPÉRIENCE COLLECTIVE DU TERRAIN

La recherche de complicité entre techniciens, élus et habitants peut aussi se traduire par des moments d'expérience collective permettant de créer un événement commun, une référence partagée sur le projet. L'expérience de terrain apparaît alors comme le moment d'expérience collective la plus essentielle, celle qui permet d'arpenter le ou les sites ensemble, de les décrypter ensemble, de voir les mêmes choses et de se poser in situ les mêmes questions.

D'une manière générale, l'expérience collective de terrain peut prendre différentes formes comme des petits voyages en mini bus, des randonnées commentées, des jeux de rôles dans un site donné, un rendez-vous pour observer et vivre ensemble un moment particulier de la journée apportant un éclairage sur la zone de projet (lever de soleil, sortie des écoles...).

A Montaud, l'expérience collective de terrain a été mobilisé lors de plusieurs interventions. En effet, l'itinéraire paysager et patrimonial permettant de présenter et de partager le diagnostic territorial in situ en est l'exemple même. Le succès de cette sortie en comparaison de la réunion publique sur le même thème ayant eu lieu quelques jours avant (45 participants à la balade contre une quinzaine en salle) montre qu'aller parcourir le terrain de manière collective mobilise plus facilement la population.

L'objectif est alors simple : pouvoir partager une expérience en lien avec l'aménagement du territoire, ensemble, sur un lieu donné. Cette expérience devient alors une référence partagée par les participants et à partir de laquelle il sera plus évident de continuer à construire ensemble un projet puisque chacun part des mêmes bases de connaissances et que la mobilisation a été entamée sur une base participative.

L'expérience de terrain, peut aussi être mobilisée sur des secteurs plus petits. Dans ces moments là, l'objectif est alors d'amener les participants à regarder des espaces qu'ils croient connaître avec de nouveaux filtres, de nouveaux yeux, afin d'arriver à voir l'ensemble des éléments qui peuvent constituer ce lieu et à se poser les même questions. C'est ce qui a été fait lors de l'atelier de découverte numéro un, en invitant les participants à parcourir et produire une analyse d'usage sur le centre village selon plusieurs rôles : le piéton, le visiteur, le véhicule... Cela afin de capitaliser les perceptions du site selon les différents usagers.

« Une restitution du diagnostic sur site, c'est quelque chose que l'on voit très rarement. Il y eu un franc succès en associant les habitants à réfléchir sur le site. »

Thibault Boularand, CAUE 38



Figure 37 : Les habitants partagent leurs observations de terrain en utilisant les cartes postales anciennes comme support.

4.4 DÉDRAMATISER LA « MISE EN PROJET » ET L'ASPECT FORMEL DU DOCUMENT

Un autre aspect important pour impliquer les élus et les habitants reste de dédramatiser l'acte de mise en projet du territoire de la commune. En effet, le fait de renouveler un document considéré souvent comme lointain par les habitants et de demander d'avoir une vision à long terme et de l'aménagement de la commune dans un intérêt commun fait souvent fuir les non initiés.

Il est alors important de mettre à la portée des élus et de la population des éléments de contextualisation, d'information et de réflexion de manière plus interactive et ludiques. Le moment de la mise en projet du PLU (phase PADD et OAP) doit être la phase, où les premiers questionnements et les premières visions émanent et se construisent ensemble (professionnels, élus et habitants). Dans ce cadre là, il est intéressant de renouveler les outils classiques de mise en projet et de sortir de l'aspect formel de la rédaction du PLU. Cela afin d'allier les futures propositions à des modes d'appropriations habitantes du projet.

C'est dans ce cadre là que les quatre animations organisées par le PNR du Vercors sur le PLU de Montaud, ont fondé leurs objectifs. Partager avec les habitants les caractéristiques de la commune, visiter des projets pouvant inspirer les élus et les habitants, permettre le dialogue avec des élus ayant déjà l'expérience de projets, définir avec les habitants la vocation des espaces du centre village et les aider à imaginer ce qui s'y passera demain. Ces techniques de travail, hors cadre du PLU, ont permis au élus de Montaud de recueillir de nombreuses informations afin de les amener progressivement à la mise en projet de leur commune.

Enfin, lors de telles démarches permettant d'ouvrir la mise en projet aux acteurs locaux, il est important de laisser une trace de ces moments où l'on a «fait ensemble». Cela laisse la place à quelques éléments concrets permettant de retranscrire la démarche et aide à amorcer le projet. Cela peut prendre de multiples facettes, une exposition, un acte concret sur le terrain, la mise en plan ou en maquette...

En ce qui concerne la commune de Montaud, cette trace est dans un premier temps laissée par un film réalisé par Vercors TV sur 8 minutes et retraçant la démarche. De plus, Mme le maire a déjà évoqué l'idée d'une exposition du travail réalisé par les élus et les habitants. Le moment le plus opportun et la forme de cette exposition restent encore à préciser.

Il a été question dans ce mémoire d'étudier les paramètres qui engendrent un accompagnement de qualité auprès des communes rurales élaborant leur document d'urbanisme.

Le premier paramètre est le plus simple : elles ont besoin de cet accompagnement. Viennent ensuite les modalités de mise en œuvre de ces appuis techniques. En Isère, les acteurs de l'accompagnement peuvent être nombreux (CAUE, PNR, DDT, Bureaux d'études...), ils permettent, lorsque une bonne coordination existe, d'intervenir de manière complémentaire au cours des différentes phases du PLU.

Les moyens mis en œuvre et les outils développés par ces acteurs ont été riches et innovants lors de la démarche du PLU de Montaud. Ils passent par des formes classiques (documents, réunions, projections...) mais de qualité et toujours supports d'échanges et de discussions, à des outils interactifs et créatifs, invitant les acteurs à participer et à apporter leurs points de vue.

Comme nous venons de le voir par l'expérience de Montaud, assurer un accompagnement de proximité auprès des élus dans l'élaboration de leur document d'urbanisme, c'est aller vers une démarche rendant les acteurs locaux actifs. Ce processus va bien plus loin que la concertation des habitants, il vise à mettre en place une démarche participative dans l'élaboration du PLU.

CONCLUSION

Cela passe alors par :

- Le dépassement d'une simple concertation « classique » des habitants. C'est à dire la mise en place de réunion publique, d'informations du public dans la presse locale et d'un registre de réclamation en mairie. La concertation, voir la participation, des habitants dans le cadre du PLU doit prendre une place plus importante afin d'arriver à mobiliser les connaissances de ces personnes ressources mais aussi de confronter les visions et les avis pour faire émaner un projet de territoire cohérent et porté par tous les citoyens de la commune et pas uniquement par les élus.

- Inviter l'ensemble des acteurs à travailler ensemble et à se rencontrer autant que nécessaire afin d'assurer la cohérence du document et du projet.

- Et enfin, inciter les élus à participer activement à la création du document d'urbanisme lors des réunions de travail afin de ne pas laisser uniquement les professionnels travailler pour eux. Il est important qu'ils acquièrent le « filtre » et les compétences en matière de gestion de leur territoire durant la phase d'élaboration du PLU, car c'est ensuite eux qui devront le mettre en œuvre sur le territoire une fois le document approuvé.

Quelques clefs de réussite, afin d'initier cette démarche participative : arriver à impliquer élus et habitants en créant une réelle complicité entre les acteurs, utiliser et valoriser les éléments existants sur la commune, sortir des outils classiques pour faire émaner le projet, penser à communiquer....

Enfin, pour conclure il est intéressant de souligner que cette démarche serait à transposer à l'échelle des PLU intercommunaux. A cette échelle, englobant de nombreux acteurs locaux, il est en effet primordial d'arriver à les faire travailler ensemble. La formule participative et interactive expérimentée sur Montaud, semble alors permettre de dépasser les tentions et les conflits afin de pousser chacun à s'exprimer et à s'écouter. Elle permettra aussi d'assurer une certaine proximité avec chaque communes et leurs habitants malgré une démarche à plus grande échelle.

Ouvrages, articles et études :

- Arnstein, S.R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". In Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Baret-Maramand M. et Miramand V. (2014). participation en milieu rural, Openfield n° 3, janvier 2014.
- CERTU (2011). Aménager durablement les petites communes. Écoquartiers en milieu rural?, service édition du CERTU, 179 p.
- Davodeau H. (2012). Cours sur les politiques d'aménagement du territoire. Agrocampus-Ouest centre d'Angers.
- Djadavjee Chloé (2011). Le rapport élus/urbanistes : Quel impact sur la pratique professionnelle de l'urbaniste ?, mémoire de fin d'étude, 81 p.
- Donadieu Pierre, Périgord Michel (2005). — Clés pour le paysage. Paris, Ophrys, collection Géophrys, 368 p.
- Dussaux M. (2008). Communes rurales, participation des habitants et développement durable, 2èmes journées de recherche en sciences sociales, 12 p.
- Jean Y. & Périgord M. (2009). Géographie rurale, la ruralité en France. Armand Colin édition. 127p.
- Kaufmann J-C, l'entretien compréhensif, Ed. Nathan Université, 1996, 127p.

BIBLIOGRAPHIE

- Martin S., (2013). Cours de droit de l'urbanisme. Institut d'Urbanisme de Grenoble
- MEDDTL (2011). Fiche méthode N° 10 : les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte, 8p.
- Mora O. (2008). Les nouvelles ruralités a l'horizon 2030. Quae édition. 111 p.
- Viard J. (2013). Nouveau portrait de la France: La société des modes de vie. Aube poche essais. La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube.
- Laure Vanleene (2012). Ces petites communes qui font le choix du PLU. Mairie de France, Avril 2012, p. 58-60.

Site internet :

- <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/>
- <http://villedurable.org/2013/06/03/la-planification-urbaine-en-france-les-paradoxes-dun-systeme/>
- <http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>