



HAL
open science

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : comment orienter sans figer le projet communal ?

Sandie Noga

► To cite this version:

Sandie Noga. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : comment orienter sans figer le projet communal?. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01389393

HAL Id: dumas-01389393

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01389393>

Submitted on 28 Oct 2016

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.



Université Grenoble Alpes

Institut d'Urbanisme de Grenoble

Master 2 Science du Territoire

Spécialité « Urbanisme et Projet Urbain »

Projet de Fin d'Etude

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP) :

COMMENT ORIENTER SANS FIGER LE PROJET COMMUNAL ?

Sandie NOGA

Directeur du Projet : Gilles NOVARINA

Tutrice d'apprentissage : Ève MEUNIER

Année universitaire 2015 – 2016

Institut
d'urbanisme



UNIVERSITÉ
Grenoble
Alpes

épode
Territoire(s) - Aménagements

NOTICE ANALYTIQUE

AUTEUR : SANDIE NOGA

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES :

LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP) : COMMENT ORIENTER SANS FIGER LE PROJET COMMUNAL ?

DATE DE SOUTENANCE : JEUDI 8 SEPTEMBRE 2016

ORGANISME D'AFFILIATION : INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE – UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

ENTREPRISE : EPODE

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES : GILLES NOVARINA

COLLATION :

- NOMBRE DE PAGES : 110
- NOMBRE D'ANNEXES : 5
- NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 54

MOTS-CLÉS ANALYTIQUES :

ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION – PROJET URBAIN – COMMUNE RURALE – PLANIFICATION – URBANISME REGLEMENTAIRE

MOTS-CLÉS GÉOGRAPHIQUES :

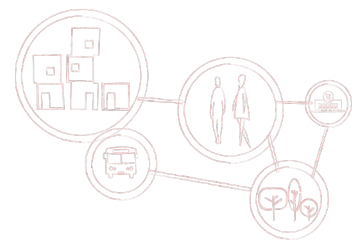
FRANCE - AUVERGNE RHONE ALPES - ISERE - HAUTE-SAVOIE - AGGLOMERATION GRENOBLOISE SAINT-JUST-DE-CLAIX - PARMILIEU - FROGES – COLLONGES-SOUS-SELEVE

RÉSUMÉ EN FRANÇAIS :

Les Orientations d'Aménagement et de programmation constituent un outil récent, qui a permis d'intégrer la notion de projet dans les documents d'urbanisme réglementaire. Cet outil offre la possibilité à l'ensemble des communes, même à l'échelle du petit village rural, d'imaginer, anticiper et planifier le développement de leur territoire sur les thématiques du logement, des déplacements, de l'environnement, du paysage, des espaces publics, du patrimoine, etc. Ce mémoire propose d'étudier l'histoire et les caractéristiques de cet hybride entre la règle et le projet et d'évaluer la nécessité de ce dernier à travers différents exemples de communes rurales et péri-urbaines.

RÉSUMÉ EN ANGLAIS :

The « Orientations d'Aménagement et de Programmation » are a new tool which has integrated the notion of project in town planning documents. This tool offers the possibility to all municipalities, even across small rural village, to imagine, anticipate and plan the development of their territory on the themes of housing, transports, environment and landscape, public spaces and heritage, etc. This document proposes to study the history and characteristics of this hybrid between rule and project and assess the need for it and through different examples of rural and suburban town.



REMERCIEMENTS

Ce mémoire est l'aboutissement de cinq années d'études supérieures fantastiques et enrichissantes à tous les niveaux. Il est également le point final à une année d'apprentissage passée à mille à l'heure, pleine de découvertes et de bonne humeur, au cœur des différentes facettes de l'urbanisme.

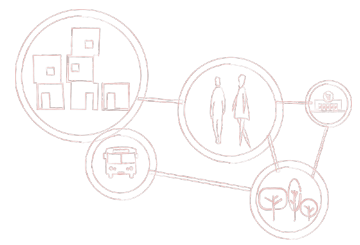
Je tiens à remercier M. Gilles NOVARINA pour ses conseils et son soutien durant la réalisation de ce PFE, mais également Mme Federica GATTA pour avoir accepté d'être le second jury de ma soutenance.

Je remercie EPODE de m'avoir fait confiance en me recrutant comme apprentie et je remercie l'ensemble de l'équipe de m'avoir intégrée comme réel membre à part entière au sein du bureau.

Un grand merci à ma tutrice d'apprentissage, Mme Ève MEUNIER (maître Jedi), qui m'a guidée, transmis, formée, écoutée, et soutenue tout au long de l'année, et m'a appris bien plus que la simple profession d'urbaniste.

Un merci tout particulier à M. Félix BOUFFANDEAU, Mlle Ludivine GERMAIN, Mlle Camille BERGER, M. Etienne GUYOT et Mme Alexandra TRASBOT pour tous les bons moments passés, leur aide, leur bienveillance et leur encadrement au quotidien.

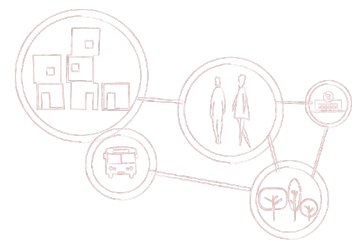
Plus globalement, un grand merci à ma famille, mes amis, et toutes les jolies personnes que j'ai croisées sur mon chemin, qui m'ont permis de grandir durant ces cinq dernières années.



SOMMAIRE

INDEX DES ABREVIATIONS	8
INTRODUCTION CONSTRUIRE, GUIDER, ORIENTER ?	9
PARTIE I UN CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE PLUS EN PLUS SOUPLE	13
I.1 Origine et évolution du cadre réglementaire	14
I.2 Définitions des OAP	15
I.2.1 Les OAP sectorielles	16
I.2.2 Les OAP à vocation patrimoniale	16
I.2.3 Les OAP de secteur d'aménagement sans règlement	17
I.3 Articulation avec et à l'intérieur même des documents d'urbanisme	19
I.3.1 Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal	19
I.3.2 L'articulation avec les autres pièces du PLU	20
I.3.3 La portée juridique	20
SYNTHÈSE PARTIE I	22
PARTIE II ENTRE LA RÈGLE ET LE PROJET, LA NÉCESSITÉ D'UN OUTIL INTERMÉDIAIRE ?	23
II.1 La gestion du sol à travers la règle	24
II.1.1 La règle à travers le Plan d'Occupation des Sols (POS)	24
II.1.2 Les effets de la règle sur la forme urbaine	27
II.1.3 Le POS ou la simple distribution du droit à construire	29
II.2 La notion de projet	31
II.2.1 La naissance du projet urbain	32
II.2.2 Définition du projet urbain	33
II.2.3 Le PADD ou l'intégration du projet dans le PLU	35
II.3 L'OAP : La traduction d'une vision prospective	37
II.3.1 La programmation : l'anticipation du développement communal	37
II.3.2 L'urbanisme de projet à partir d'outils de financement et de stratégie foncière	40
SYNTHÈSE PARTIE II	43
PARTIE III ÉTUDE DE CAS : LES OAP SUR DES TERRITOIRES PÉRIURBAINS ET RURAUX	45
III.1 L'OAP centre-bourg, qu'est ce qui fait centralité dans une commune rurale ? (Parmilieu, 38)	47
III.1.1 Portrait communal	47
III.1.2 L'OAP : Restructurer l'espace central du village	50
III.2 L'OAP logement, quelle vision de la forme urbaine pour une commune périurbaine ? (Saint-Just de Claix, 38)	61

III.2.1 <i>Portrait communal</i>	52
II.2.2 <i>L'OAP : Développement d'un nouveau secteur résidentiel</i>	61
III.3 L'OAP déplacement, comment réorganiser le maillage et les connexions sur un territoire ? (Froges, 38)	65
III.3.1 <i>Portrait communal</i>	65
II.3.2 <i>L'OAP thématique : Déplacements doux et multi-modalité</i>	69
III.4 L'OAP trame verte, quelle place pour la préservation de l'environnement dans une commune au développement urbain conséquent ? (Collonges-sous-Salève, 74)	72
III.4.1 <i>Portrait communal</i>	72
III.4.2 <i>L'OAP thématique : Environnement et paysage</i>	76
SYNTHÈSE PARTIE III	79
PARTIE IV LA REPRÉSENTATION : VECTEUR D'AIDE À LA DÉCISION	81
IV.1 La qualité de la forme urbaine : quelle forme urbaine pour quel projet ?	82
IV.2 La représentation graphique du projet communal : du dessein au dessin	85
IV.2.1 <i>La sémiologie graphique</i>	85
IV.2.2 <i>La forme graphique de l'OAP</i>	87
IV.3 La nécessité d'un ajustement permanent	91
SYNTHÈSE PARTIE IV	93
CONCLUSION UN OUTIL SUFFISANT ET PERTINENT POUR TRADUIRE LE PROJET COMMUNAL ?	95
BIBLIOGRAPHIE	99
TABLE DES ILLUSTRATIONS	103
ANNEXES	105



INDEX DES ABRÉVIATIONS

AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains

CCG : Communauté de Communes du Genevois

DDT : Direction Départementale du Territoire

ENE : Engagement National pour l'Environnement (loi)

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

LOF : Loi d'Orientation Foncière

OA : Orientation d'Aménagement

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

PAZ : Plan d'Aménagement de Zone

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : Personnes Publiques Associées

RNU : Règlement National d'Urbanisme

RUG : Région Urbaine Grenobloise

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

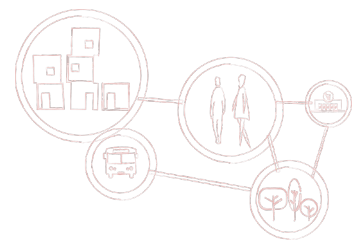
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

ER : Emplacement Réservé

SRU : Solidarité et Renouveau Urbain (loi)

UH : Urbanisme et Habitat (loi)

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté



INTRODUCTION

CONSTRUIRE, GUIDER, ORIENTER ?

A l'heure où les collectivités territoriales sont contraintes règlementairement et financièrement pour gérer leur fonctionnement au quotidien ainsi que pour se développer, et où les projets portés par la puissance publique se font rares, les questions liées au devenir des territoires, quel que soit leur échelle, et l'accompagnement des dynamiques économiques, sociales, environnementales et de flux, sont de plus en plus prégnantes. De ce fait, l'importance de la planification – regroupant « *la planification territoriale (la prise en compte des interactions entre la petite et la grande échelle), la planification participative (la construction d'une représentation partagée entre les acteurs sur les transformations spatiales souhaitées) et la planification stratégique (la construction d'une action collective proactive et trans-sectorielle)* »¹ - et de ses différents modes d'action est d'autant plus vraie, afin d'organiser le développement du territoire communal et donc accompagner et orienter les transformations sociétales.

Ainsi, chaque commune doit porter son propre projet communal englobant les attentes, besoins et enjeux du territoire et de sa population afin de répondre, améliorer et corriger les diverses problématiques à l'échelle locale, au delà de la simple constructibilité des sols.

Le projet communal est défini et mis en œuvre pour élaborer la réponse appropriée au besoin de la commune et de ses habitants. Il est en lui-même abstrait, c'est une volonté des élus de changer, améliorer et transformer leur territoire à plus ou moins long terme. Le projet communal se traduit alors par une démarche particulière qui permet de structurer de façon progressive l'avenir de la commune. Il implique de ce fait des objectifs et actions à conduire avec des ressources spécifiques (moyens réglementaires, humains, techniques, financiers). Il repose sur la base d'une vision politique précise et solide, véritablement réalisable sur l'échelle d'un mandat politique.

La réussite de ce projet communal dépend de plusieurs facteurs. D'une part, une implication politique forte est nécessaire, accompagnée d'un engagement des décideurs locaux le plus en amont possible dans la démarche (orientations stratégiques, gestion du territoire à long terme). D'autre part, il est fondamental que l'organisation soit efficace. La responsabilisation de chaque acteur intervenant dans le processus et la distribution précise de leur rôle est indispensable, au même titre qu'une bonne communication au préalable (entre élus, techniciens, acteurs privés, tissu associatif). Enfin, le projet communal doit être en cohérence avec les besoins de la commune : il doit être réaliste en terme financier, technique et d'échelle, mais aussi évolutif puisque l'ensemble des dynamiques économiques, sociales et financières est par définition changeant. Le projet communal doit alors s'adapter et se transformer si nécessaire, tout au long du mandat politique, afin de prendre en compte de nouveaux besoins.

Le projet communal vise à défendre et servir l'intérêt général. Cette notion, essence même du projet communal, est source de débat entre la vision anglo-saxonne utilitariste et la vision

¹ ZEPF M., ANDRES L., « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains »,

française volontariste. Ainsi, l'intérêt général, garanti par la puissance publique, peut être considéré comme la somme des intérêts individuels dans la première conception, ou comme une finalité supérieure aux intérêts individuels dans la seconde vision. Il permet de veiller à ce que le besoin collectif prime sur les besoins et désirs particuliers. Il est tout aussi évolutif que l'est le projet communal dans son contenu.

L'élaboration d'une vision politique et planificatrice du territoire n'est pas une démarche innée. C'est pourquoi les élus municipaux sont souvent accompagnés dans leurs différentes démarches. De ce fait, entourée par des experts et techniciens, l'équipe municipale acquiert de l'autonomie. Cela lui permet de hiérarchiser ses choix et l'aide à la prise de décision. Le projet communal est dès lors construit par la collectivité, qui est elle-même guidée, conseillée et orientée par les experts, selon les différentes problématiques locales et besoins spécifiques.

Afin d'asseoir la gouvernance locale et d'assurer le développement de leur territoire, les communes ont à leur disposition divers outils permettant de traduire la politique publique globale en objectifs plus opérationnels. A travers l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme, les communes peuvent projeter leur évolution à différentes échelles, notamment par le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et sa traduction opérationnelle directe : les Orientations d'Aménagement et de Programmation. Celles-ci constituent un enjeu important quant à l'évolution de secteurs clés du territoire communal.

En lien avec l'apprentissage mené durant cette année au bureau d'études EPODE, à Chambéry, ce mémoire porte sur l'analyse de l'élaboration de ces Orientations d'Aménagement et de Programmation dans des communes péri-urbaines et rurales de l'Isère (38) et de Haute-Savoie (74), en cours de révision ou d'élaboration de leur document d'urbanisme. Les communes rurales, majoritaires à l'échelle de la France, correspondent à des communes de moins de 2 000 habitants, qui valorisent leurs ressources locales et favorisent les pratiques économiques agricoles et artisanales². Ces dernières sont très souvent limitées dans leurs capacités financières, de services, de moyens techniques et de compétences en matière de gestion de leur territoire.

Comment à l'échelle locale, les élus accompagnés de l'urbaniste, conjointement, réussissent à élaborer un document souple tout en imposant suffisamment aux propriétaires privés pour réaliser le projet souhaité ? L'OAP est-elle l'intermédiaire parfait entre la règle et le projet ? Le projet doit-il être élaboré avant l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur avec le blocage possible du projet ou est-il préférable d'attendre un opérateur intéressé pour co-construire le projet ? Comment réussir à intégrer la totalité des acteurs intéressés à la démarche ? Est-ce nécessaire ou cela relève des prérogatives de l' élu uniquement ? L'OAP est-elle l'outil le plus adapté ou mérite-t-elle encore des évolutions ? Comment orienter sans figer le projet communal à travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation ?

Dans une première partie, l'évolution législative et son assouplissement au fur et à mesure de l'épaississement du « millefeuille réglementaire » seront présentés. Cette partie traitera

² CERTU, *Aménager durablement les petites communes. Ecoquartiers en milieu rural ?*, Service édition du CERTU, 2011, p.179

notamment de l'évolution des OAP et de leur nouvelle réglementation depuis le 1^{er} janvier 2016 dans le Code de l'Urbanisme.

Puis, sera étudiée la nécessité d'un outil intermédiaire entre la règle et le projet à travers les OAP. Ainsi, il s'agira de montrer comment du Plan d'Occupation des Sols (POS), document d'urbanisme réglementant la gestion simple du sol, a émergé la notion de projet qui s'est traduite par la suite dans le Plan Local d'Urbanisme par, tout d'abord le PADD puis par les OAP.

La troisième partie traitera du contenu des OAP par le prisme d'étude de cas concrets, issue de l'année d'apprentissage : l'élaboration des OAP de la commune de Parmilieu sur la thématique de la création d'une centralité villageoise ; la commune de Froges avec son OAP traitant les déplacements ; la commune de Saint-Just-de-Claix, sur l'aménagement d'un secteur pavillonnaire de type lotissement ; et la commune de Collonges-sous-Salève avec une OAP portant sur la préservation des haies et des arbres patrimoniaux.

La quatrième partie abordera la question de la représentation graphique des OAP permettant la valorisation et l'optimisation du foncier. En effet, la forme urbaine et sa qualité seront analysées, ainsi que la manière de représenter par l'urbaniste, comme aide à la décision et de communication pour le politique.

En conclusion, nous reviendrons sur la pertinence de l'outil à travers ses limites d'échelle, temporelles, son jeu d'acteurs, et les pistes de réflexion quant à son amélioration.



PARTIE I

UN CONTEXTE LÉGISLATIF DE PLUS EN PLUS SOUPLE

L'urbanisme est à l'image du contexte législatif français, c'est à dire en mouvement. Ainsi, le 1^{er} janvier 2016 est entré en vigueur le nouveau Code de l'Urbanisme. La refonte totale de ce dernier tend à assouplir l'ensemble des règles visant l'élaboration et l'application des documents d'urbanisme que sont notamment aujourd'hui les Plans Locaux d'Urbanisme (intercommunaux ou non).

Ce nouveau Code, issu d'un processus initié dans les années 2000, permet de réduire l'écart entre les pratiques et la règle à travers une simplification générale. Il annonce l'avènement d'un urbanisme opérationnel grâce à un cadre réglementaire de moins en moins contraignant, réellement au service des projets des collectivités. De ce fait, une nouvelle logique émerge : le projet n'est plus contraint par la règle mais la règle se met au service du projet.

Dans ce cadre, l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP), outil par essence très opérationnel, trouve toute sa place et voit même son rôle renforcé.

I.1 Origine et évolution du cadre réglementaire

C'est avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, qui initie le PLU en remplacement du POS, que les Orientations d'Aménagement (OA) apparaissent. Elles permettent aux communes de maîtriser l'évolution et le devenir de leur territoire en gommant la notion de propriété au profit de l'intérêt général (création de ZAC, de lotissement, opération de requalification de quartier).

Ainsi, l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme scindait en deux parties le Projet d'Aménagement et Développement Durable³ (PADD), alors opposable au tiers. La première partie, obligatoire, fixait les orientations et prescriptions d'urbanisme et d'aménagement de l'ensemble de la commune. La seconde partie du PADD, facultative, pouvait prescrire des projets précis permettant la mise en œuvre des orientations d'urbanisme définies en amont. Les thèmes abordés dans cette seconde partie, fixés par l'article R. 123-3 (du 27 mars 2001), étaient :

- Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartier, les développer ou en créer de nouveaux ;
- Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ;
- Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;
- Les conditions d'aménagement des entrées de ville (*en application de l'article L. 111-1-4*) ;
- Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.

Ces orientations d'Aménagement, bien qu'indissociables du PADD, restaient alors facultatives.

La loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003, distingue clairement le PADD des Orientations d'Aménagement qui deviennent alors autonomes. Leur contenu et leur caractère facultatif ne changent pas, néanmoins elles deviennent moins contraignantes en perdant leur côté prescriptif.

Les Orientations d'Aménagement évoluent une troisième fois avec la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE, dite Grenelle II) du 12 juillet 2010, en devenant programmatiques. En effet, les OA deviennent les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), qui sont alors obligatoires que ce soit pour les PLU ou les PLUi. Leur objet est également élargi, notamment avec l'introduction de la trame verte.

Enfin, le Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 - concernant la modernisation du contenu des plans locaux d'Urbanisme - renforce la souplesse des OAP, leur adaptation à la temporalité du projet urbain et leur capacités à intégrer toutes les modifications auxquelles sont soumis ces derniers.

³ Le PADD est écrit ici au singulier car à l'époque, seul le « Développement » est durable dans le PADD et non pas le projet d'aménagement.

I.2 Définition des Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation constituent l'une des pièces du dossier de Plan Local d'Urbanisme. Elles exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire.

Les OAP doivent être établies dans le respect des orientations générales définies au PADD (projet politique de la collectivité). C'est un document qui peut être écrit ou graphique, voire les deux, et qui peut prendre la forme de schémas d'aménagement. Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries.

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées se superposent au règlement. Les OAP sont opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité.

Avec le nouveau Décret n°2015-1783, les Orientations d'Aménagement et de Programmation passent de deux types à trois types. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, les OAP pouvaient être sectorielles ou thématiques⁴.

Les OAP sectorielles sont obligatoires sur les zones AU (à urbaniser) et les secteurs à enjeux (déterminés en fonction de leur superficie et leur localisation). Elles sont destinées à garantir la bonne organisation du secteur concerné. Dans la majorité des cas, elles se présentent sous la forme de schémas d'aménagement. A travers ce type d'OAP, les collectivités ont pour but de maîtriser l'urbanisation de ces secteurs pour garantir un certain nombre d'objectifs de composition urbaine. Ainsi, ces orientations visent à définir les actions et opérations en renouvellement urbain ou en extension urbaine selon les priorités des communes.

Les OAP thématiques couvrent tout ou partie du territoire communal (ou intercommunal) et peuvent porter sur l'aménagement, les déplacements, l'habitat, l'environnement, le paysage ou le patrimoine.

Pour les collectivités ayant délibéré l'élaboration ou la révision de leur document d'urbanisme - en passant au PLU ou au PLUi - après le 31 décembre 2015, le nouveau règlement doit être adopté. Ainsi, les OAP peuvent être sectorielles, patrimoniales ou sans règlement.

Il est à noter que dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi les Orientations d'Aménagement et de Programmation peuvent remplacer à la fois le PDU (Plan de Déplacements Urbains) et le PLH (Programme Local de l'Habitat). En effet, les OAP peuvent définir sur la thématique habitat, des objectifs et principes politiques visant à répondre aux besoins en logements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes à mobilité réduite. Concernant la thématique transport et déplacement, les OAP définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. De ce fait, les OAP tiennent alors lieu de PLH ou de PDU, ce qui signifie que le PLUi doit suivre la procédure du code de l'urbanisme mais également qu'il a l'ensemble des effets particuliers et la valeur juridique d'un PLH et d'un PDU. Les conséquences directes pour

⁴ Les différents exemples d'OAP traités dans ce mémoire seront de ces deux types.

les OAP habitat sont qu'elles ne deviennent plus caduques au bout de six ans, et qu'elles peuvent être support à la prise en charge d'aides à la pierre par exemple. Concernant la dimension déplacement, l'évaluation prévue pour les PDU dans un délai de cinq ans, est ici reportée avec celle du PLU, avec un délai maximum de six ans après la délibération d'approbation.

1.2.1 Les OAP sectorielles

Selon l'article R151-6 du Code de l'Urbanisme : « Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. Le périmètre des quartiers ou secteurs auxquels ces orientations sont applicables est délimité dans le ou les documents graphiques prévus à l'article R. 151-10. »

Ainsi, le contenu des « OAP sectorielles » est renforcé en matière de qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'insertion dans le cadre existant, notamment dans les zones d'extension de villes. L'objectif est d'avoir une meilleure prise en compte des zones urbanisées existantes, mais également des zones naturelles et agricoles en continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement. Les OAP peuvent proposer des formes urbaines, qui respectent les qualités des bourgs ou quartiers existants, et traiter les lisières entre les nouvelles constructions et le paysage qui l'entoure. De plus, toute nouvelle zone ouverte à l'urbanisation devra donc comporter des OAP sectorielles, depuis la loi Grenelle.

1.2.2 Les OAP à vocation patrimoniale

Selon l'article R151-7 du Code de l'Urbanisme: « Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19. »

Avec ce nouvel outil, les collectivités ont la possibilité de bénéficier de garanties de protection de leur patrimoine vernaculaire. Les OAP patrimoniales assurent donc l'application de dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments et ensembles bâtis ou naturels présentant un intérêt culturel, historique, architectural ou écologique, après identification et localisation de ces derniers.

1.2.3 OAP de secteur d'aménagement sans règlement

Article R151-8 : « Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables. Elles portent au moins sur : 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; 2° La mixité fonctionnelle et sociale ; 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ; 4° Les besoins en matière de stationnement ; 5° La desserte par les transports en commun ; 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux. Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. »

Les modalités de recours aux OAP de secteurs d'aménagement ouvrent la possibilité, en zones U (urbaines) et AU (à urbaniser) suffisamment desservies par les équipements (voiries, eau, électricité, assainissement) de concevoir des OAP qui s'appliquent seules, en l'absence de dispositions réglementaires dans le secteur. Cette possibilité est confortée par le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, mais elle s'accompagne de conditions :

- les dispositions édictées doivent répondre aux objectifs du PADD ;
- elles doivent porter au minimum sur les objectifs listés à l'article R.151-8 ;
- elles doivent comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Il convient de préciser que la réalisation d'OAP sans règlement est soumise à une justification particulière dans le rapport de présentation, et de représentation des secteurs concernés sur les documents graphiques.

Les orientations d'aménagement et de programmation couvrant des secteurs sans règlement doivent répondre à un double enjeu qui est de permettre une instruction des demandes d'urbanisme dans un rapport de compatibilité avec leurs dispositions ainsi que de permettre la stabilité du Plan Local d'Urbanisme face à la temporalité des projets.

Les OAP des secteurs d'aménagement donnent un cadre d'élaboration et d'instruction plus souple que le règlement qui, pour des secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, ne permet pas toujours d'anticiper les adaptations programmatiques et formelles parfois nécessaires. Le texte et/ou le schéma d'aménagement devront cependant traiter des 6 thèmes obligatoires⁵, qui pourront se décliner en orientations portant par exemple sur :

- Les hauteurs moyennes du bâti, et les principes d'implantation des constructions le long des voies et emprises publiques ;
- La densité attendue (nombre de logement à l'hectare) ;
- Les typologies de logements et volumes bâtis à privilégier ;

⁵ Article R.151-8

- La mixité fonctionnelle ;
- L'implantation des espaces libres, leur rôle environnemental et leur nature ;
- Les conditions de stationnement dans le secteur et les objectifs de création d'aires de stationnement en fonction de l'offre publique de stationnement disponible;
- Les conditions d'accessibilité du secteur par les transports collectifs et les autres modes de déplacement;
- L'organisation, le statut (privé, public) et la nature de la voirie (axes principaux, secondaires, piétonniers, cyclables, voies vertes, etc.) ;
- Les conditions d'équipements et de desserte de la zone, en facilitant la localisation des réseaux de raccordement.

Cette nouvelle règle permet de consolider l'utilisation des OAP en identifiant les objectifs sous-jacents. Elle conforte une valorisation de la planification par le projet et pas uniquement par la règle. L'enjeu est par ailleurs la stabilité du document d'urbanisme face à la temporalité longue des projets d'aménagement. Les OAP sans règlement donnent un cadre d'élaboration et d'instruction plus souple que le règlement qui, pour des secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, ne permet pas toujours d'anticiper les adaptations programmatiques et formelles parfois nécessaires.

1.3 Articulation avec et à l'intérieur des documents d'urbanisme réglementaires

L'évolution des pratiques entraîne l'évolution législative, qui entraîne l'évolution des documents d'urbanisme. Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) devient le document de planification communale vers lequel les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) doivent à présent se tourner. Les OAP sont donc élargies à cette échelle, et doivent prendre en compte les autres documents du PLUi.

1.3.1 Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

Depuis la Loi ALUR (du 24 mars 2014), le transfert de compétence des Plans Locaux d'Urbanisme revient à l'EPCI afin de mener une réflexion à l'échelle de l'intercommunalité tout en conservant l'implication communale. Le PLUi doit donc, à l'échéance de mars 2017, devenir la norme en matière de document d'urbanisme réglementaire et opérationnel.

Le PLUi est donc un document d'urbanisme opérationnel portant sur un territoire élargi par rapport au PLU. Ainsi, il permet la mise en cohérence des politiques publiques territoriales et une meilleure prise en compte du fonctionnement des territoires dépassant largement le cadre communal. Les lieux de vie, lieux de consommation, de travail et de loisirs ne se situent pas sur les mêmes espaces et leur usage n'est pas sur les mêmes échelles de temps. Le quotidien de la population s'organise majoritairement aujourd'hui à l'échelle de bassin de vie, et non plus à la stricte commune de résidence.

Le PLUi instaure un projet intercommunal autour d'une stratégie de développement durable cohérente. Il vise à préserver les ressources et les espaces et limiter l'étalement urbain et les déplacements en proposant des espaces partagés et équilibrés sur le territoire. Il propose également un développement harmonieux des différentes communes composant l'EPCI grâce à une vision collective de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère.

A travers les OAP, le PLUi peut aborder d'autres thématiques en supplément du PLU communal, telles que l'habitat (politique visant à répondre aux besoins en logement) ou encore les transports et déplacements (organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement). Le PLUi peut alors valoir PLH (Programme Local de l'Habitat) ou encore PDU (Plan de Déplacement Urbain) dans le cas où l'EPCI équivaut à l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU).

1.3.2 L'articulation avec les autres pièces du PLU

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation doivent s'articuler, c'est à dire prendre en compte et respecter, les autres pièces du PLU.

La première pièce du PLU en relation avec les OAP est le Rapport de Présentation. Ce dernier établit un état des lieux complet du territoire sur la base duquel les OAP doivent être alimentées. Il permet de révéler les secteurs à enjeux, et permet de justifier les OAP produites.

La seconde pièce du PLU est le Projet d'Aménagement et de Développement Durables qui exprime le projet communal sous forme de grandes orientations et d'objectifs opérationnels. Les OAP doivent alors être élaborées dans le respect des orientations du PADD. Cette évolution en terme de hiérarchie entre PADD et OAP correspond au passage d'un contrôle de « non-contrariété à un contrôle plus stricte de conformité des OAP au PADD⁶ ».

Enfin, le Règlement sous forme écrite ou graphique (zonage) est également en lien avec les OAP. Celui-ci doit être cohérent avec le PADD puisqu'il en exprime les objectifs mais de façon réglementaire. Son degré de précision varie selon la volonté communale sur les OAP. Les OAP sont alors complétées par le règlement écrit et indicées par le règlement graphique, c'est à dire le zonage.

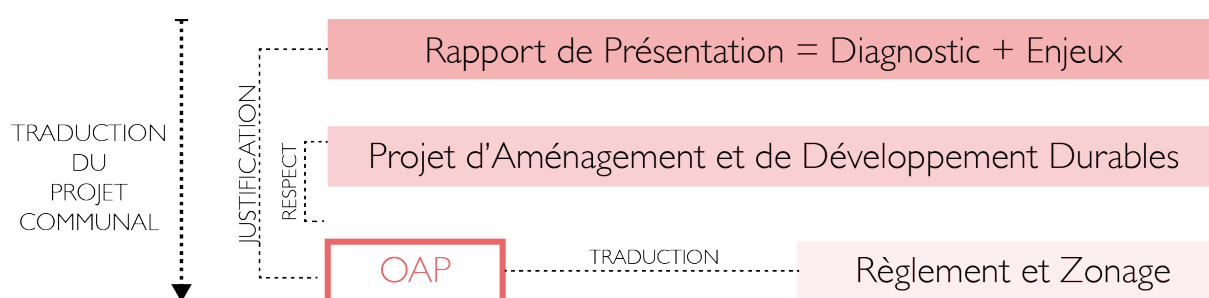


Figure 1 : Articulation des pièces du PLU autour de l'OAP – Traitement personnel

1.3.3 La portée juridique

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont opposables en terme de compatibilité*, c'est à dire que l'opération amenée à être construite, devra suivre les grands principes de cette OAP, mais n'a pas l'obligation d'être en conformité totale avec cette dernière. Les OAP n'ont pas de valeurs prescriptives, à moins qu'elles ne soient retranscrites par écrit dans le règlement. De ce fait, elles ne peuvent se suffire à elles-mêmes pour imposer ou interdire une quelconque construction, et les autorisations de permis de construire ou d'aménager seront acceptées en fonction du respect du degré de précision de l'OAP.

De ce fait, l'OAP reste un outil relativement souple dans son application puisque le Code de l'Urbanisme permet aux élus de choisir le degré de précision souhaité sur l'OAP.

⁶ JACQUOT Henri, *Les Orientations d'Aménagement et de Programmation*, GRIDAUH, 24 octobre 2012, Fiche 1, p.6

* Hiérarchie des Normes

○ *Principe de Conformité* : Obligation la plus forte en droit de l'urbanisme. Les dispositions appliquées doivent être strictement identiques. « Cette obligation de conformité peut être toutefois atténuée par le pouvoir d'appréciation laissé à l'administration »⁷.

○ *Principe de Compatibilité* : « L'obligation de compatibilité est une obligation de non-contrariété : la décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet ou pour objet d'empêcher l'application de la règle supérieure. Il n'est pas exigé dans ce cas que le destinataire de la règle s'y conforme rigoureusement mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels »⁸.

○ *Principe de Prise en Compte* : Cette notion est la moins exigeante puisqu'elle traduit une certaine opposabilité mais avec plus de souplesse que la compatibilité. « Elle induit le non-écart à la règle, la non remise en cause du document supérieur »⁹.

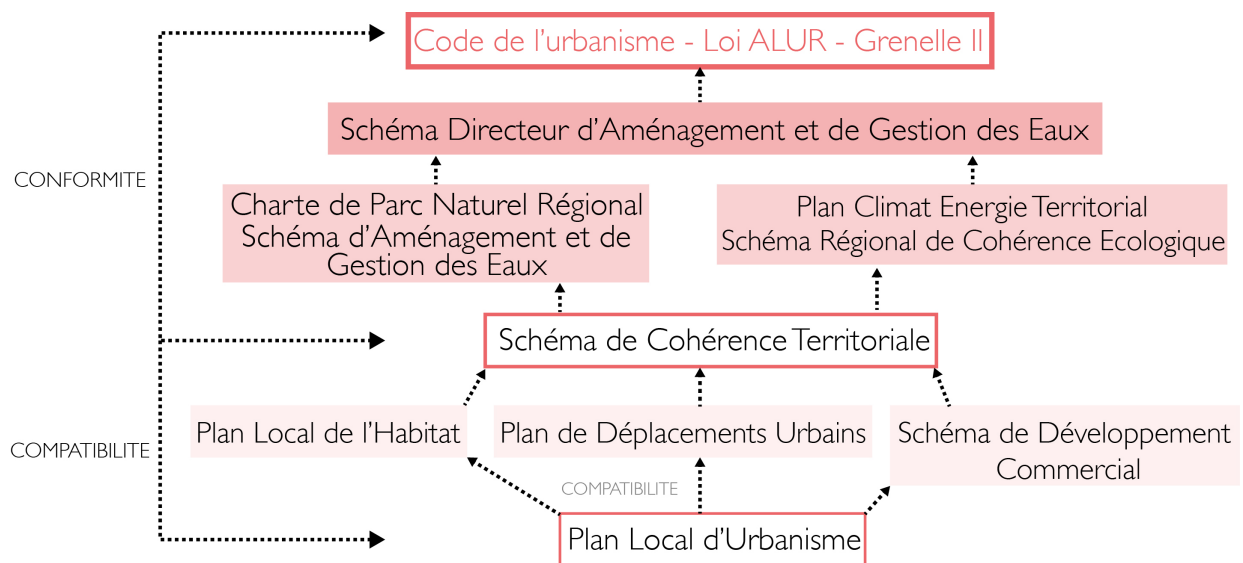


Figure 2 : Schéma de la hiérarchie entre les différents documents réglementaires – Traitement personnel

⁷ BRAUDO Serge, Dictionnaire juridique du droit privé, 1996-2013

⁸ DRIARD J.H., La règle d'urbanisme, le coin du droit de l'urbanisme, 1997

⁹ MARTIN Samuel, Cours de Licence 3 en Droit de l'Urbanisme, 2014



SYNTHÈSE PARTIE I

UN CONTEXTE LÉGISLATIF DE PLUS EN PLUS SOUPLE

Avec ces évolutions réglementaires perpétuelles, et le caractère de plus en plus opérationnel du PLU, l'OAP apparaît comme un outil qui s'adapte, et permet de penser le projet en amont de la règle. La planification se voit alors complétée et équilibrée par l'urbanisme de projet pour palier au développement urbain non contrôlé de ces dernières décennies sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, l'expression du projet communal traduit par le PADD, peut être spatialisée à travers les OAP, afin de garantir la maîtrise du développement des communes. Les élus, même à la plus petite échelle du territoire communal, peuvent donc réellement mener une réflexion sur le devenir de leur territoire, et choisir de quelle manière les nouveaux secteurs à urbaniser seront construits – que cela concerne la création d'un nouveau lotissement, le renforcement d'une polarité, ou encore d'imaginer une nouvelle politique de déplacement.

Les règles permettent de sceller cette volonté et assurer à la collectivité un respect du projet imaginé. L'OAP est donc une opportunité pour les communes de petite taille de penser leur urbanisation de manière raisonnée et équilibrée, mais est-elle suffisante ?



PARTIE II

ENTRE LA RÈGLE ET LE PROJET, LA NÉCESSITÉ D'UN OUTIL INTERMÉDIAIRE ?

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation se présentent sous une forme hybride, au croisement de la planification traditionnelle avec la prépondérance de la règle et le projet urbain, démarche plus souple et large, prenant en compte un ensemble des caractéristiques d'un territoire et de ses acteurs.

Il est question ici d'analyser ce que signifie la règle dans les pratiques d'urbanisme en France notamment à travers le Plan d'Occupation des Sols (POS), puis la transition avec l'émergence du projet urbain dans les années 80, pour aboutir aux OAP, outil intermédiaire par ses caractéristiques entre ces deux démarches, qui permet d'imaginer, conceptualiser et encadrer le projet communal.

II.1 La gestion du sol à travers la règle

La vision du développement urbain des territoires de ces cinquante dernières années a connu un changement majeur avec la croissance démographique, la périurbanisation et la rurbanisation. En effet, la pression foncière sur le sol a augmenté partout afin d'accueillir les nouvelles populations, avec pour conséquence la mise en constructibilité de terrains souvent agricoles ou naturels, engendrant des conflits d'occupation du sol. L'affectation et la gestion du sol des communes doivent faire l'objet d'une réflexion à long terme afin de limiter les impacts négatifs et donc la dégradation de ce dernier avec une surreprésentation de constructions sur les territoires. La manière de considérer le sol a elle aussi changé. Aujourd'hui, les espaces libres sont largement considérés comme un support foncier, capable d'être rentable financièrement et de développer à outrance les communes à travers le tissu pavillonnaire selon les opportunités foncières au coup par coup des opérateurs immobiliers, sans réflexion globale et cohérente.

L'aménagement du territoire et la planification sont des leviers forts pour atteindre collectivement l'utilisation économe et une gestion maîtrisée des sols, au delà de leurs fonctions environnementales. La capacité des acteurs locaux à orienter le développement de leur territoire repose en grande partie sur la disponibilité foncière adaptée aux usages recherchés et leur contexte environnemental¹⁰.

La nécessité de l'encadrement de ce sol pour les communes s'est opérée à travers la règle bien avant l'idée de projet de territoire, de projet communal ou de projet urbain. Ainsi, elle s'est traduite dans les documents d'urbanisme notamment dans le Plan d'Occupation des Sols dit POS, permettant la gestion simple et systématique du sol.

II.1.1 La règle à travers le Plan d'Occupation des Sols (POS)

Instauré par la loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967, le Plan d'Occupation des Sols (POS), est un document d'urbanisme opposable au tiers (qui s'impose à tous) élaboré à l'échelle d'une commune et qui fixe les règles générales d'utilisation du sol (art. L 123-1).

Les orientations de la politique d'urbanisme étaient alors définies par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), avec lequel le POS devait être compatible. Le POS avait pour rôle principal de définir de façon précise les droits attachés à chaque parcelle, mais aussi d'organiser le tissu urbain en définissant la destination des constructions, les densités et les formes applicables, de localiser les emplacements réservés destinés à la réalisation d'équipements publics, et de protéger les espaces naturels ou agricoles. Le contenu minimum du POS comportait :

- la délimitation des zones urbaines ou à urbaniser ;
- l'affectation des sols par fonction et les règles d'implantation des constructions ;
- les éléments complémentaires facultatifs tels que les règles de densité ou de forme des constructions.

¹⁰ GOETZ H., « Sols et politiques publiques », DREAL Rhône-Alpes, Lyon, Séminaire du 20 octobre 2011

Localement, le POS pouvait être remplacé par un Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) dans une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ou par un Plan de Sauvegarde et de Mise en valeur (PSMV) dans un secteur sauvegardé.

Les communes pourvues d'un POS, n'étaient pas tenues de respecter tous les articles du le Règlement National d'Urbanisme (RNU) (obligatoirement applicable sur les communes non couvertes par un POS), excepté sur des dispositions d'ordre public prévalant sur le POS lors de la délivrance d'une autorisation d'utilisation du sol.

Le dossier du POS se composait d'un rapport de présentation, des documents graphiques (notamment un plan parcellaire localisant de façon précise les zones auxquelles s'appliquaient les différents règlements, servitudes, prescriptions et autres dispositions résultant de documents s'imposant au tiers), d'un règlement (déterminant au minima l'affectation dominante des sols par zone, en précisant l'usage principal qui pouvait en être fait, la nature des activités possiblement interdites ou soumises à des conditions particulières, les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions), ainsi que d'annexes (contenant les avis des personnes consultées – équivalent des Personnes Publiques Associées d'aujourd'hui – les emplacements réservés aux équipements publics, la liste des opérations déclarées d'utilité publique, les annexes sanitaires, les servitudes d'utilité publique, la liste des lotissements, etc.).

La règle d'urbanisme est la disposition juridique qui figure au règlement du POS, et édicte¹¹ :

- soit une interdiction (de construire ou de lotir)
- soit des règles ou limitations relatives à l'occupation du sol (règles de desserte par les réseaux, les caractéristiques des terrains pour être constructibles, l'implantation des bâtiments à la parcelle, des règles d'emprise au sol, hauteur maximale des constructions, aspect extérieur des constructions, etc.)
- soit une prescription (exemple : obligation de réaliser un certain nombre de places de stationnement)

La fonction principale du Plan d'Occupation des Sols est donc de réglementer les conditions d'utilisation du sol. C'est à travers un zonage, que le POS procède à un découpage en zone, de façon fonctionnelle et technique du territoire communal.

Ce zonage est fondé sur l'étude du site visé, afin de définir l'usage souhaité pour ce dernier. Il détermine alors, si telle ou telle parcelle va accueillir du stockage, de l'habitation résidentielle, du commerce et service, des bureaux ou de l'industrie, etc... Cette définition des zones selon leur vocation se combine avec une division technique de l'espace en fonction des niveaux d'équipement (voies et réseaux existants ou à venir).

Ce zonage fonctionnel (selon la vocation d'un secteur) et technique (selon le niveau d'équipement) distingue ainsi différents types de zones :

¹¹ CHOAY F., MERLIN P., « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », Presse universitaire de France, 2009, 718 p.

- les zones urbaines (U) qui ont une capacité d'équipement actuelle ou future permettant d'accueillir des constructions. Cette zone peut être spécialisée dans les activités industrielles/commerciales/artisanales, ou comme centre urbain avec une prédominance de l'habitat.
- les zones à urbaniser (NA), dont la vocation est d'accueillir de nouvelles constructions (habitation, activité) à condition que leur niveau d'équipement le leur permette. La précision du moment de leur urbanisation se traduit par une dénomination spécifique : I NA, II NA, III NA, correspondant à une échelle de temps de court, moyen et long terme. Leur urbanisation dépend de l'équipe municipale ou d'un promoteur avec les moyens d'engager la construction d'un lotissement ou d'une ZAC.
- les zones sans vocation urbaine et interdites à l'urbanisation, qui correspondent aux zones naturelles (ND) comme les espaces forestiers, aux zones dédiées à l'activité agricole (NC), et aux zones de sites/de risques/ou de nuisances regroupant les zones d'inondation, ou d'avalanche (ND).

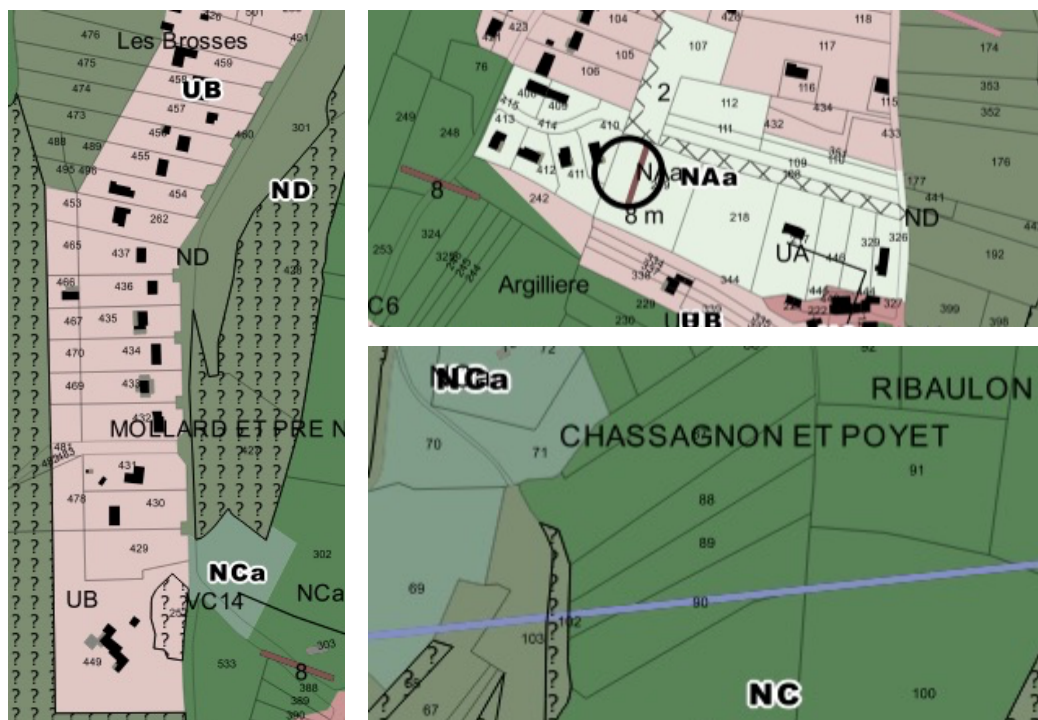


Figure 3 : Extrait des différentes zones : Ub, NAan NCa, NC – Source : POS de Parmilieu

Le travail de zonage est la phase fondamentale du POS. Ainsi, une fonction dominante est attribuée à une zone précise, et implique la définition des conditions d'occupation du sol correspondant à la fonction. De ces conditions découlent les règles juridiques rendant opposables ces conditions aux constructeurs et lotisseurs.

Dès lors, le POS est un outil réglementaire relativement simple, facilitant la gestion du sol à l'échelle communale et de réflexion à l'échelle parfois surdimensionnée de vingt ou trente ans entraînant l'accumulation de réserves foncières plus que de zones de projet. Il a permis, à bien des égards, un développement urbain généralement impensé par les collectivités, générateur de zones urbaines aujourd'hui peu qualitatives et incohérentes avec l'urbanisation historique des petites villes et villages.

II.1.2 Les effets de la règle sur la forme urbaine

Dans le règlement du Plan d'Occupation des Sols, c'est l'article 5 qui régit ce qui s'apparente à la forme urbaine¹², nommé « caractéristiques des terrains », ce qui a été entendu de façon très large par les rédacteurs des règlements, et qui n'a cessé de s'intensifier et de se complexifier.

La base de l'article 5 porte sur une exigence de superficie minimale. Or, de nombreuses autres prescriptions relatives à la configuration des terrains ont été ajoutées telles que : l'inscription obligatoire d'un rectangle ou un cercle dont les dimensions dépendent du POS, en dehors des marges d'isolement et de reculement réglementaires ; la largeur minimale des façades sur rues ou des fronts sur voie. Ces prescriptions pouvaient se décliner de façon différente suivant la nature ou la destination des constructions prévues. La prescription de surfaces minimales s'accompagnait fréquemment d'exceptions s'agissant des lotissements, des « groupes d'habitations », des « opérations d'ensemble », des « opérations groupées », ou il n'était pas fixé de règle de superficie minimale pour ces opérations, ou bien le seuil admis était abaissé, avec éventuellement une application « à la superficie moyenne des lots »¹³.

Les dérives de l'article 5 causées par l'extension démesurée de son champ d'application, sa complexité et sa sophistication, ainsi que l'augmentation croissante d'exception, trouvent leur origines dans les objectifs suivants du POS :

- limiter la construction, voire protéger les zones naturelles (exemple : fixation d'un minimum de 40 000 mètres carrés en zone NB) ;
- obtenir ou conforter une certaine forme urbaine (exemple : 600 mètres carrés pour les constructions isolées, 200 mètres carrés pour les constructions à usage d'habitation sous forme jumelée, groupée ou en bande) ;
- éviter la densification, compte tenu des équipements existants ;
- prévoir l'assainissement individuel ;
- inciter à l'évolution d'un parcellaire mal adapté à l'urbanisation, et notamment à son remembrement par voie d'AFU (association foncière urbaine).

La majorité des formes urbaines initiés à partir de POS, notamment sur l'ensemble des secteurs dits à urbaniser (NA) dans le zonage, émergent d'opérations d'aménagement telles que le lotissement et la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC). Ces opérations ont été massivement employés pendant l'âge d'or du POS et fourmillent aujourd'hui dans la plus grandes parties des communes.

¹² La forme urbaine peut être définie comme le rapport entre le bâti et les espaces libres à l'intérieur d'une agglomération ou de différents types d'ensembles urbains (quartier, rue, avenue, place), selon des articulations et des dispositions spécifiques aux contextes sociaux, historiques, politiques, géographiques, etc. La forme urbaine est représentée par un plan-masse, des coupes et par des vues permettant de qualifier leur aspect à différentes échelles, associées à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

¹³ PERIGNON S., « L'écriture de l'article 5 des règlements de zones », fiche n°2, GRIDAUH, septembre 2012, 3 p.

Le lotissement est selon l'article L.442-I du Code de l'urbanisme, correspond à « la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières¹⁴ contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis ». Le lotissement est donc une opération par laquelle un lotisseur va acquérir et viabiliser une parcelle en réalisant différents travaux de voirie et de réseaux divers (assainissement, eau, électricité, réseaux de télécommunication) afin de rendre le terrain accessible et propre à la construction par l'aménageur/l'opérateur.

Ainsi, le lotissement est souvent situé dans une zone récente d'extension, sur une ancienne zone naturelle, en périphérie de la commune ou dans le tissu existant (friches ou parcelles vacantes). La forme urbaine et d'habitat produit est l'expression d'un désir d'accession à la propriété, à un prix généralement abordable. Cependant, le lotissement ne respecte que très peu la liaison et la cohérence urbaine et architecturale avec le noyau ancien de la commune, ni l'environnement paysager. En effet, dans la majorité des cas, le découpage parcellaire ne reprend pas l'organisation traditionnelle de la commune (grande parcelle carré); la mixité des fonctions est inexistante ce qui a tendance à créer des morceaux de ville sans dynamisme dite « cité-dortoir », ne faisant alors pas partie intégrante de la commune ; le prolongement de la trame viaire existante n'est pas respecté, la desserte se fait souvent en impasse avec un espace de détournement (raquette) ; la densité des habitations n'est pas une préoccupation prioritaire (maison individuelle en milieu de parcelle, très consommatrice de foncier) ; une impression de zone éclatée apparaît avec la destruction du front bâti aligné à la rue (typique de l'organisation urbaine traditionnelle), avec une discontinuité du bâti existant sur la commune (volumétrie, architecture, façade, matériaux...) ; l'espace public n'est que peu traité et peu destiné au piéton (absence de place excepté pour la voiture) ; la distinction entre le public et le privé est très marquée (séparation parcellaire par des haies, des murs, clôtures) ; le traitement paysager est impensé, créant une rupture visuelle brute avec le reste du tissu urbain.

Cette opération est généralement réalisée dans un but financier (construire le moins cher possible), et non pour et par une pensée urbanistique visant l'intégration spatiale et sociale des constructions. Les lotissements ont fleuri pendant près de 40 ans dans toutes les communes rurales et péri-urbaines. Les règles du POS se sont imposées aux secteurs de développement de la commune et donc aux lotissements possibles, qui ne pouvaient alors être créés qu'au coup par coup, sans réflexion et pensée cohérente.



Figure 4 : Illustrations d'une zone classée NA et le lotissement en impasse – Source : POS de Parmilieu

¹⁴ La notion d'unité foncière a été définie par le Conseil d'État comme un « îlot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision »

II.1.3 Le POS ou la simple distribution du droit à construire

Le POS est la pièce centrale du dispositif de régulation urbanistique, qui depuis sa création, a été largement utilisé, surtout depuis les lois de décentralisation de 1981 et 1983, qui ont permis aux communes de se charger en complète autonomie de l'élaboration de leur document.

Ce document d'urbanisme symbolise et met en œuvre un urbanisme majoritairement communal, qui s'exerce par le moyen d'une réglementation de l'exercice du droit de construire. Le POS reste un document très permissif en terme de droit à construire par le biais de son prolongement naturel, le permis de construire. Son succès s'explique par le fait que le POS permettait d'échapper à l'application du RNU par l'Etat. Il offrait également la possibilité d'utiliser le droit de préemption urbain (permettant d'acquérir un bien foncier ou immobilier en priorité lors de sa mise en vente en vue d'un projet d'aménagement – cela permet d'éviter aux communes d'utiliser l'expropriation, procédure brutale et très mal acceptée socialement), et donnait au maire la possibilité de créer des ZAC et la responsabilité des autorisations d'utilisation du sol à travers la délivrance de permis de construire, démolir ou de lotir. Cependant de nombreuses dérives ont été constatées car à chaque fois qu'une opportunité ou un projet se présentait, le POS faisait l'objet d'une procédure de modification. Aussi, le cadre était globalement souple puisqu'ils existaient très peu de Schémas Directeurs devant fixer les orientations d'urbanisme des communes.

Ainsi, dans les communes rurales, la systématisation du POS et de son contenu minimal, à savoir la simple délimitation des zones constructibles et règles d'utilisation des sols (sans coefficient d'occupation des sols ou hauteurs maximales), a régi pendant de nombreuses années.

« Ce plan dit tout de l'urbanisme, et tout l'urbanisme s'explique par du droit : droit de faire ou interdiction de faire. (...) Cette idéologie vulgaire de l'urbanisme développe une chaîne sémantique sous la forme : urbanisme = occupation du sol / règles = droit / plan = règlement, dont la terminaison naturelle est : administration de la règle au corps social = refus ou autorisation de construire. »¹⁵

La gestion urbanistique du POS est ici critiquée comme « administration urbanistique », avec une stricte obéissance de la procédure et d'application de la règle pour faire la ville. La planification et l'urbanisme de réglementation se groupent alors dans le POS, outil foncier parfait pour déterminer un droit à construire sur un terrain, le nombre et le type de construction, la réservation de terrain pour les équipements publics. Les dimensions architecturales, paysagères, patrimoniales, environnementales, la qualité urbaine, ainsi et surtout, la dimension de cohérence et de réflexion d'ensemble à l'échelle de la commune, ne sont plus présentes.

« Le POS se considère trop souvent comme l'alpha et l'oméga de l'urbanisme qui, ce faisant, se trouve réduit à sa plus simple expression : une grille de servitudes à imposer à la propriété »¹⁶.

¹⁵ TRIBILLON J.F., « De la normalisation de l'occupation des sols à la gestion urbanistique de la ville : pour un redéveloppement de la règle d'urbanisme », p.147, « La règle et l'urbanisme », ADEF, 1987, 351 p.

¹⁶ TRIBILLON J.F., « III. Le système institutionnel français », L'urbanisme, Paris, La Découverte, «Repères», 2009, 128 p.

L'évolution de l'outil réglementaire apparaît alors comme nécessaire pour produire une ville de qualité et ne plus pratiquer « l'urbanisme dans sa forme vulgaire »¹⁷, en travaillant en même temps sur la projection des usages et la prescription. L'émergence du projet urbain et son intégration dans les documents d'urbanisme marquent une nouvelle façon de pratiquer l'urbanisme en France, et en particulier dans les communes rurales.

¹⁷ *Idem* note de bas de page n°15

II.2 La notion de projet

En réponse à un plan d'urbanisme se limitant à la réglementation de l'usage des sols et à la répartition des densités de constructions sur les zones urbaines constructibles et les zones d'urbanisation futures, la notion de projet urbain émerge dans les années 80 en France, basée sur les expériences et études italiennes depuis les années 60.

C'est avec la loi SRU de 2000, puis la loi UH que les communes et les intercommunalités quittent la notion de plan statique et sont initiées à la démarche de projet comme nouveau vecteur de planification de territoire à l'échelle communale.

A la différence des POS et de la technique de zonage, la démarche de projet vise à créer des liens. Ainsi, Massimo CACCIARI évoque deux dimensions du projet¹⁸ :

« La première renvoie à l'action de se jeter en avant, de se projeter dans le futur, d'anticiper des évolutions. Elle peut être rapprochée des démarches de prévision, voire de prospective. La seconde renvoie à une volonté de rechercher, derrière les apparences d'incohérence, d'inorganisation, de chaos, des relations, des liens, des règles de fonctionnement des tissus urbains. »

Le projet alors s'immisce dans l'ensemble des pratiques et des conceptions de la ville, sa gestion, sa formation, et son développement, avec de nouveaux codes. *« Le projet est fondé sur l'intention. Il témoigne d'une capacité du sujet à comprendre le monde qui l'entoure, à évaluer les contraintes qui s'imposent à lui, à mobiliser les ressources dont il dispose pour changer la situation dans laquelle il se trouve. S'engager dans un projet, c'est être en mesure de construire une stratégie, d'agir en s'appuyant sur une réflexion préalable, et par conséquent d'accéder au statut d'acteur (par opposition à celui d'agent). Les conduites de projet s'opposent ainsi aux actions mécaniques qui consistent à reproduire un monde existant en l'état. Elles visent au changement plus qu'à la conservation. (...) Le projet est invention. S'apparentant à une activité de création et non de reproduction, il suppose une capacité d'anticipation des évolutions à venir, une capacité à se projeter dans l'avenir et peut entretenir des liens avec l'utopie. Celui qui est capable de construire des projets est en effet en mesure de s'abstraire des pesanteurs de la réalité dans laquelle il se trouve. Mais le projet est une forme particulière de création, qui se distingue des autres formes que sont l'intuition, l'improvisation ou le bricolage. »*¹⁹

Le projet urbain, au delà de devenir la façon de créer la ville contemporaine, s'inscrit comme un des composants des documents d'urbanisme à travers le Projet d'Aménagement et de Développement Durables, et de sa traduction opérationnelle, l'OAP.

¹⁸ CACCIARI M. « Progetto tra passato e futuro », *Parametro*, 2003, N°246-247, cité par GASPARRINI C. in « Mestieri e misteri del progetto urbano », *Urbanistica*, N°126, p. 12, cité par : voir note de bas de page n°19 ci dessous.

¹⁹ SEIGNEURET N., NOVARINA G., DUARTE P., ROUX J.M., « Réflexion sur les outils du projet à grande échelle "habiter les berges" » : Rapport de Recherche pour le Bureau de la Recherche Architecturale, Urbaine et Paysagère et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 2008, 94 p.

11.2.1 La naissance du projet urbain

Dans les années 80, la planification issue de la loi LOF s'essouffle, les bilans et retours d'expérience sont mitigés, et de nouvelles expériences internationales inspirent les praticiens français. Ainsi, la notion de projet urbain prend de plus en plus de place dans le débat public et dans la pratique des acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces prémices se retrouvent dans la réalisation de grands projets à l'échelle nationale, ouvert à la négociation et aux débats, tels que le réaménagement des Halles de Paris, la planification stratégique de la ville de Lyon, etc. L'émergence de cette démarche s'explique de plusieurs façons.

La première remise en question de l'urbanisme dit technocratique, est liée à la critique de l'urbanisme moderne qui a produit la réalisation de grandes opérations selon les opportunités foncières, déconnectées des tissus urbains existants, autonomes et isolées, en simple relation avec les quartiers dans lesquels elles étaient inscrites. De ce fait, ces opérations sont déconnectées du reste de la ville, et manque de cohérence. Dans ce cadre, les Plans d'occupation des Sols, support de ces opérations, ont servi en majorité à assurer une protection des espaces forestiers et agricoles, mais n'ont pas permis d'encadrer les grandes opérations d'urbanisme, conduites de manière dérogatoire dans le cadre des Zones d'Aménagement concerté (ZAC). Les élus considèrent la planification comme un simple exercice théorique, une réponse aux demande de l'État et de ses administrations, sans réelle volonté d'encadrer et sans constater d'évolution dans les processus d'urbanisation.

La seconde raison vient de l'influence issue des expériences italiennes à partir des années 60, en particulier avec les villes de Bologne et de Milan.

Ainsi, la ville de Bologne expérimente la notion de « *recupero* » urbain²⁰. Cette dernière correspond à un processus de planification urbaine prenant en compte la ville existante dans son ensemble avec toutes ses dimensions à savoir son tissu urbain, son tissu social, ses différentes échelles, et surtout, l'implication de la population, qui crée un système composé de différentes relations (espaces bâtis et non bâtis, espaces et habitants, identités), et qui sont à prendre en compte dans la réflexion et la réalisation de toute transformation opérée sur la ville. Chaque opération doit maintenir/rétablir le sens et l'équilibre de la ville actuelle (« *recuperare* »). Enfin, dans le cadre de son projet « *Passante* » visant l'interconnexion des différents modes de transports collectifs, la ville de Milan, expérimente une méthode liant étroitement le plan et le projet²¹. En effet, elle souhaite lier son projet d'infrastructure ferroviaire à l'échelle de la région, à un projet urbain de grande ampleur. Cette démarche aboutit à un document directeur, sans caractère réglementaire, mais définissant plusieurs objectifs généraux, pour ne pas brider l'application du projet et des règles comme auparavant (notamment dans le PRG de 1976).

Dès lors, le projet urbain mené à l'échelle d'un secteur ou d'un quartier, en lien direct avec différents acteurs (aménageurs, promoteurs, investisseurs) apparaît comme un cadre renouvelé de concertation avec les acteurs locaux et les habitants, et une nouvelle façon de pratiquer l'urbanisme dans toutes les communes françaises.

²⁰ INGALLINA P., « Le projet urbain, une notion floue », Presses Universitaires de France, Paris, « Que sais-je ? », 2008, 128 p.

²¹ NOVARINA G., « Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie. », Paris, Anthropos, Coll. Villes, 2003, 233 p.

11.2.2 La définition du projet urbain

La plupart des villes françaises structurent aujourd'hui leur développement, mais aussi leur communication et leur marketing, autour de « projets urbains ». Ce terme de projet urbain est utilisé en France et en Italie, depuis les années 1980, en réaction aux pratiques antérieures de planification, pour désigner des processus d'aménagement situés à une échelle entre urbanisme et architecture²².

Le projet urbain est une notion qui a peiné à trouver une définition figée et faisant foi pour le plus grand nombre. Ainsi, plusieurs auteurs et pontes de l'urbanisme ont tenté d'encadrer ce terme. Selon David MANGIN et Philippe PANERAI, le projet urbain « *n'est pas un projet d'édification, mais vise à créer les conditions de l'édification et de la gestion du bâti. Il doit offrir un cadre à grande échelle à la production de logements en limitant aux espaces publics et aux infrastructures la part des investissements publics et est fondé sur un consensus quant au rôle déterminant du tracé des voies et des espaces publics d'une part, du découpage des sols (lotissement) de l'autre dans la fabrication des tissus urbains.* »²³. Selon Christian DEVILLERS « *le projet urbain est une pédagogie, un travail sur la conscience collective, en même temps qu'un travail sur la forme. (...) C'est une démarche ayant pour but de rendre l'espace à l'usage et qui implique une multiplicité d'acteurs qui ne peuvent pas être maîtrisés pas une seule pensée* »²⁴.

Le projet urbain peut alors être défini comme à la fois un processus concerté et un projet territorial²⁵ qui met en œuvre des mesures d'aménagement sur un territoire urbain en partenariat avec l'ensemble des partenaires civils et institutionnels concernés. Il intègre les différentes échelles territoriales et le long terme, en vue d'un développement urbain durable.

Ainsi, le projet urbain vise à l'obtention d'un consensus entre les différents acteurs locaux qu'ils soient habitants, propriétaires foncier, représentants associatif, élus, experts, membres de l'administration, à travers la définition de règles de participation (définition des rôles de chacun dans la concertation et la prise de décision), sur un espace de vie qui concernent des usagers et a des enjeux de qualité de vie, d'intégration sociale, paysagère, environnementale, et de dynamisme économique. Le projet urbain oriente la réalisation de différentes constructions telles que des logements, des équipements publics et des espaces publics, qui s'insèrent dans une logique sociale et économique du territoire, visant à répondre à des enjeux précis de création d'emplois, de vivre ensemble et de mixité sociale. L'échelle du projet urbain s'instaure de la parcelle ou de l'unité foncière, en passant par le quartier, jusqu'à l'ensemble d'une agglomération. Il prend donc en compte l'identité locale et sa valorisation ainsi que la construction d'une vision communale pour son territoire.

²² TERRIN JJ., « Quelques éléments pour comprendre l'urbanisme français, février 2008, 21 p.

²³ MANGIN D., PANERAI P., « *Projet Urbain* », Editions Parenthèses, 2013, Collection Eupalinos, 185 p.

²⁴ DEVILLERS C., « *Le projet urbain* », Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Collection les mini Pa, Paris, 1994,

²⁵ COURCIER Sabine, « *De l'évaluation de l'effet structurant d'un projet urbain à l'analyse des congruences entre stratégies d'acteurs : le réaménagement du Vieux-Port de Montréal* », Thèse universitaire, Université de Montréal, 2002, 494 p.

Le projet urbain est donc une démarche globale, en opposition à une pensée sectorielle de l'aménagement, permettant un développement réfléchi et sur le long terme du territoire communal par la prise en compte des dimensions économiques, environnementales, sociales et culturelles de la commune, avec une réelle implication des acteurs locaux dans son élaboration et son utilisation.

Le projet urbain est composé intrinsèquement de trois grandes valeurs²⁶ :

- La valeur politique, où les maires obtiennent les pleins pouvoirs en matière de planification dans le cadre de la décentralisation. Ils utilisent alors le projet urbain comme moteur de développement économique et d'attractivité territoriale, sans moyens financiers et sans réellement parler de vision prospective, afin d'assurer la pérennité de leur électorat.
- La valeur économique et financière, où le projet urbain qui s'inscrit dans une ville rentre dans une logique de marché et donc de concurrence, en s'affichant comme produit commercialisable, répondant à l'offre et à la demande des aménageurs, opérateurs, habitants, élus...
- La valeur architecturale et urbanistique, où les architectes revendiquent la dimension spatiale et de la forme urbaine, sans réflexion globale à l'échelle de la ville et de ses enjeux économiques, sociaux, paysagers et environnementaux.

Le projet urbain, qui précède le plan, est une démarche qui tend à être omnisciente dans le sens où elle apparaît en phase de diagnostic, de définition des objectifs et des choix politiques ainsi que dans la réalisation graphique. Elle comporte une notion de prévision et de prospective permettant aux élus « de se jeter en avant »²⁷, d'anticiper et de visualiser l'image souhaitée à venir pour leur territoire. Le projet urbain ne se restreint donc pas au simple découpage du sol créant des parcelles, unités foncières et îlots sur lesquels un opérateur implante un projet. Le projet urbain permet d'optimiser une vision à long terme d'un secteur, et de garantir à partir d'un certain découpage foncier, toutes les possibilités d'évolution du tissu urbain.

Ainsi, le projet urbain apparaît comme « *une action globale et négociée pour créer un environnement de qualité, articulant le passé au futur. Il correspond donc à une nouvelle manière de penser l'urbanisme, non pas comme lieu de convergence d'un pseudo consensus suivant une approche statique mais comme un processus évolutif qui conduit à des remises en question permanentes. Il invite à l'ouverture des disciplines qui doivent désormais intégrer une logique de projet : projet politique, projet économique, projet social et projet culturel doivent tous s'exprimer dans un projet urbain qui se veut avant tout un projet collectif* »²⁸.

Il se traduit alors dans le PLU sous forme de Projet d'Aménagement et de Développement Durables, affichant officiellement, le passage du plan, au projet en affirmant la place centrale de ce dernier.

²⁶ Idem note de bas de page n°19

²⁷ Définition qui renvoie à l'étymologie latine de *projectum*

²⁸ MAGHNOUS-DRIS Z., « Le projet urbain : du dessein au dessin. », *Penser la ville – approches comparatives*, Oct 2008, Khenchela, Algeria. 158 p.

11.2.3 Le PADD ou l'intégration du projet dans le PLU

C'est à travers la loi de Solidarité et de Renouveau Urbain dite SRU, que la notion de projet se voit être introduite et encadrée dans les documents d'urbanisme. Ces derniers se voient complètement transformés puisque les Schémas Directeurs (SDAU), sont remplacés par les Schémas de Cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle d'aire urbaine plus vaste prenant en compte l'échelle intercommunale ; et les Plans d'Occupation des Sols (POS), documents rigides et peu évolutifs, sont remplacés par les Plans Locaux d'Urbanisme dits PLU, éloignés du zoning et permettant une négociation avec l'ensemble des acteurs de l'urbanisme dans l'élaboration de leur projet de territoire. La refonte de ces documents d'urbanisme émerge de plusieurs constats où le SDAU et le POS sont dans l'incapacité de s'inscrire dans des temporalités longues et d'assurer des fonctions de prévision et de prospection, ils ne sont pas stables car le recours à la procédure de modification est quasi-permanente, et ils restent très stricts, notamment le POS, en matière de droit du sol.

Le principal objectif de la loi est donc d'élargir la portée des documents d'urbanisme règlementaires, en y intégrant de façon concertée l'ensemble des domaines participant de la vie d'un territoire, tels que le logement, le développement économique, les déplacements, le paysage et l'environnement, les risques, etc. *« Cette loi va dans le sens d'une plus grande cohérence du développement local, d'une responsabilisation des acteurs locaux, et de l'ébauche d'une concertation. Elle acte le retrait progressif de l'Etat, et l'autonomisation des collectivités locales. Elle facilite l'émergence de trois avancées indispensables pour moderniser les pratiques : le regroupement communal, la participation citoyenne, et la prise en compte des enjeux du développement durable.²⁹ »*

La loi SRU détermine les objectifs des nouveaux documents d'urbanisme. Ces derniers doivent donc assurer :

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat en tenant compte des besoins présents et futurs de logements, de ceux des activités économiques, des équipements publics et privés, et de l'équilibre entre habitat et emploi, des moyens de transport et de la gestion des eaux ;
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques prévisibles, etc.

²⁹ Idem note de bas de page n°21

Les deux nouveaux documents d'urbanisme, le SCoT et le PLU, présentent tous deux un Projet d'Aménagement et de Développement Durable dit PADD.

Le PADD du SCOT fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces Aussi, il détermine des objectifs en matière de politiques de logement, de développement économique, des politiques de transports et de déplacements, des loisirs et équipements publics, des commerces et services.

Le plan local d'Urbanisme, au caractère plus opérationnel, a lui aussi pour élément central, le PADD. Ce dernier est le projet politique de la commune et se présente comme un document synthétique non opposable, devant être débattu en Conseil municipal, avant de passer en enquête publique, et présente le projet communal d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle des 10 à 15 prochaines années.

Ce projet ne se limite pas à l'affectation et à l'utilisation des sols, mais il établit un diagnostic de la situation à un temps zéro et une évaluation des besoins actuels et futurs en matière d'équilibre social de l'habitat, de développement économique, d'environnement, de transports, d'équipements et de services. Il peut être complété par des orientations particulières d'aménagement pour certains quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager : ces orientations sont opposables dans leur sens large³⁰.

Le PADD va alors se traduire de manière opérationnelle et réglementaire à travers des Orientations d'Aménagement et de Programmation d'une part, et d'un règlement écrit et graphique (zonage) d'autre part.



Figure 5 : Schéma de l'organisation des différentes échelles de projet – Source : INGALLINA P., « Le projet urbain, une notion floue », *Le projet urbain*, Paris, Presses Universitaires de France, «Que sais-je ?», 2008, 128 p. - Traitement personnel

³⁰ CHOAY F., MERLIN P., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presse universitaire de France, 2009, 718 p.

II.3 L'OAP : la traduction d'une vision prospective

Traduction du projet dans un document d'urbanisme réglementaire, l'OAP permet à la commune d'imaginer le développement de son territoire à différentes échelles de temps. Ainsi, elle peut anticiper les besoins et prévoir l'organisation de son développement à venir. Cet outil devient alors le médiateur entre la planification et le projet d'aménagement, entre la règle et le projet urbain, en devenant l'expression d'une stratégie de programmation liée à l'urbanisme de projet.

Lors de l'élaboration du PLU, et notamment du PADD, des scénarios à court, moyen ou long terme permettent d'aider les élus à une décision stratégique, et déterminer quel développement est souhaité pour leur commune. Les OAP, suite logique et opérationnelle du PADD, permettent de traduire, prioriser et légitimer les actions à mettre en œuvre sur des secteurs ou des thématiques précises, mais ce processus est à construire avec plusieurs acteurs et nécessite la maîtrise du foncier concerné.

L'OAP est un outil qui s'assouplit, et est, pour le moment, la voie la plus pertinente entre la règle et le projet pour maîtriser le développement communal et traduire la vision prospective des élus municipaux, en particulier dans des territoires ruraux et péri-urbains.

II.3.1 La programmation : l'anticipation du développement communal

Devenues programmatiques, les Orientations d'Aménagement et de Programmation permettent d'organiser le développement futur d'un secteur ouvert à l'urbanisation. La programmation peut être définie comme une « action rationnelle, une méthode de résolution des problèmes, de définition des besoins et des contraintes relatives à une opération et se soldant par la rédaction d'un programme/cahier des charges précédant la phase de formalisation spatiale. »³¹.

En amont du projet, la programmation permet d'articuler les différentes problématiques relatives aux dynamiques socio-économiques de la commune, ainsi que celles liées à la conception des formes urbaines. Ainsi, elle détermine les principes formels de la conception d'un espace futur à aménager.

Les objectifs de la programmation sont de cibler les attentes de la municipalité et de ses administrés quant au développement urbain de la commune, et dans une dimension plus pratique, de déterminer le niveau de qualité du projet, sa gestion et ses coûts. Elle permet de maîtriser et d'assurer la qualité du projet depuis « l'intention de faire jusqu'à sa réalisation et au delà »³². Ainsi, elle définit les caractéristiques de la population et des activités que la commune

³¹ ZETLAOUI-LEGER Jodelle, *L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France, La Fabrication de la ville*, Paris : Parenthèses, p.87-101.

³² CAUE 76, *La programmation urbaine pour concevoir une opération de qualité*, janvier 2009, 5p.

souhaite voir se pratiquer sur le(s) lieu(x) de projet (mixité fonctionnelle, diversité sociale) en cohérence avec les orientations et objectifs du PADD.

La programmation est une démarche composée de trois phases : le programme, la conception, et la réalisation opérationnelle. Le programme qui est la « première étape de la conception à la réalisation »³³ regroupe les différents besoins identifiés et à prendre en compte dans le projet.

Ce dernier est élaboré en collaboration avec le maître d'ouvrage (en l'occurrence l'équipe municipale élue) et le technicien (urbaniste, paysagiste, architecte) et se base sur un diagnostic le plus fin possible des secteurs (définition des usages et besoins à travers des entretiens avec les élus locaux et la population, enjeux du site via les visites de terrain).

Le programme est donc une stratégie qui pose la question des éléments déterminants ou urgents, permettant d'engager une nouvelle dynamique ou de conforter une dynamique en cours, sont souhaités, et les modalités qui conduiront à la réalisation de l'ensemble des objectifs.

Le programme détermine l'ensemble des principes d'aménagement souhaités par la commune selon différentes thématiques :

- le paysage : part de l'emprise végétale sur le tènement, valorisation des plantations et alignement d'arbres, valorisation ou création de cônes de vue sur le Grand paysage, ...
- l'économie : implantation de nouveaux commerces, services ou activités artisanales, développement et/ou amélioration de l'offre commerciale,...
- l'urbanisme : réflexion sur le rôle des espaces publics, conception d'espaces publics qualitatifs, implantation des équipements publics,...
- les déplacements : organisation du stationnement, création de cheminement doux, principe de voirie, réflexion sur les accès au tènement, hiérarchie de la trame viaire,...
- l'habitat : organisation et orientation du bâti, type de logement et hauteur, nombre de logements à l'hectare, sens des faitages, qualité énergétique des constructions, et aménagement des espaces non construits,...

La programmation est donc une démarche prospective, qui vise à mettre en perspective et anticiper, en s'appuyant sur l'analyse de l'évolution sociodémographique et économique, ainsi que de l'ensemble des projets en cours ou futurs sur le territoire, afin d'aboutir à un projet partagé.

³³ CHOAY F., MERLIN P., Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Presse universitaire de France, 2009, 718 p.

Au delà du programme, un échéancier prévisionnel peut être mis en place dans le cadre des Orientations d'Aménagement et de Programmation. Ce calendrier permet de planifier l'ouverture de toutes les zones à urbaniser prévues, accompagnées de la réalisation d'équipements publics si nécessaire dans un temps plus ou moins long. Ce cadre permet aux élus de réellement fixer leur besoin dans une temporalité bien précise.

Le phasage de l'urbanisation est une démarche essentielle dans l'élaboration d'OAP, notamment pour les communes de petite taille aux faibles moyens, qui seront dans l'incapacité financière d'ouvrir toutes les zones à urbaniser au même moment. Cela permet aussi de réfléchir sur le projet exact souhaité, sans précipitation de la part de la municipalité pour des raisons souvent politiques (peur de la non réélection).

L'échéancier prévisionnel se base sur la durée de vie du PLU estimée à environ dix ans. Dès lors, il définit généralement 4 temporalités d'urbanisation :

- court terme : il correspond aux premières ouvertes à l'urbanisation, à savoir dans les 3 à 4 premières années environ après l'approbation du PLU (zone AU);
- moyen terme : il permet aux deuxièmes zones indicées de s'urbaniser (zone IAU) ;
- long terme : il ouvre à l'urbanisation les dernières zones à urbaniser, dans les 3 à 4 dernières années environ du PLU ou au-delà (zone 2AU) ;
- sur la durée de vie du PLU : l'urbanisation peut avoir lieu en plusieurs fois tout au long de la durée de vie du PLU.

	Secteur	Nombre de logements minimum	Nombre de logements sociaux minimum ou déjà programmés	Échéances prévisionnelles	
Renouvellement urbain	Dents creuses et divisions parcellaires diffuses	40 logements <u>théoriques</u>	<u>Hypothèse</u> de 10 logements sous forme de lotissements ou PC valant division (sur les 40), soit <u>potentiellement</u> 3 logements locatifs sociaux (LLS) et 2 en accession aidée	Sur la durée de vie du PLU, estimée à 10 ans	
	Chemin du Pelué		15 logements	7 LLS déjà programmés (au-delà de l'objectif minimal de 30% de LLS)	Court terme pour les 7 LLS programmés puis, sur la durée de vie du PLU, estimée à 10 ans
	Projet d'ensemble Duchesse Anne, Liantwit Major, Porte Joie	Projet Jaunasse	165 logements	4 LLS	Court terme
		Frange urbaine avenue Porte Joie		45 LLS + 33 en accession aidée	Moyen terme
		Parking des Cirques			Moyen terme
		Place Duchesse Anne			Long terme
Centre-ville (îlot Paul Lesage)		50 logements	15 LLS + 10 en accession aidée	Long terme	
TOTAL		270 logements	74 LLS + 45 en accession aidée		
Zones à urbaniser	Cornin	30 logements	9 LLS + 6 en accession aidée	Court terme	
TOTAL		300 logements potentiels au total, sur la durée de vie du PLU	83 LLS, soit 28% de la production totale et 30% dans les opérations d'aménagement d'ensemble + 51 en accession aidée, soit 17% de la production totale et 20% dans les opérations d'aménagement d'ensemble		

Figure 6 : Tableau d'un échéancier prévisionnel – Source : PLU de Pouliguen

11.3.2 L'urbanisme de projet à partir d'outils de financement et de stratégie foncière

La maîtrise du foncier est un élément décisif dans le développement du territoire communal. Les choix politiques effectués en matière de règlement et d'outils opérationnels en amont, déterminent l'accessibilité et la disponibilité du foncier d'une future opération.

L'OAP étant un outil opérationnel, mobilise lors de son élaboration des outils de financement et de stratégie foncière, qui évoluent en fonction des réformes fiscales. La loi SRU a instauré l'interdiction du financement ponctuel des équipements publics (financés par le budget des maîtres d'ouvrage publics, soit la collectivité), obligeant à prévoir à l'avance l'exact projet technique et financier à réaliser sur un terrain.

Le foncier est considéré comme le nerf de la guerre, le support sans quoi, toute OAP et projet ne peut être réalisé. Ainsi, plusieurs outils sont mis à la disposition des élus pour le gérer au mieux.

11.3.2.1 La mobilisation du foncier par des outils stratégiques

Différents outils de stratégie foncière peuvent être mis en place dans le cadre d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation. Les deux outils présentés³⁴ sont ceux les plus utilisés dans les communes rurales et péri-urbaines de moins de 5 000 habitants.

Le premier outil est l'Emplacement Réserve (ER) qui permet à la collectivité d'anticiper l'acquisition foncière. En effet, si la commune a un projet particulier qu'elle souhaite réaliser, elle peut réserver une zone de la commune et geler toute autre projet de construction. L'ER est défini lors de l'élaboration ou la modification du PLU, en phase de délimitation du zonage.

La commune peut placer des Emplacements Réservés qui concerneront les voies publiques (autoroutes, routes, chemins,...), les ouvrages publics (équipements d'infrastructure de type voies ferrées, stations d'épuration, transformateurs électriques, ou équipements administratifs, scolaires, hospitaliers, sociaux, culturels,...), les installations d'intérêt général (terrain de camping, aires de stationnement pour les gens du voyage,...), les espaces verts (existant, à créer, nécessaires aux continuités écologiques) , et les programmes de logement social.

La commune ne devient pas alors propriétaire du terrain sur lequel un ER a été placé, mais elle garde une option pour le jour où le bien sera à vendre. Cependant, le propriétaire foncier, contraint quant à la constructibilité de son terrain, dispose d'un droit de délaissement qui impose une limite d'un an à la commune pour acheter le terrain avant de supprimer l'ER³⁵.

³⁴ L'ensemble des outils n'est pas présenté pour plus de précision dans le propos. Sont exclus : les réserves foncières, l'alignement, les Servitudes d'Utilité Publique, les Espaces boisés classés, les ZAC, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la cession,...

³⁵ SEYDOU T., *Les Emplacements Réservés*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Energie, fiche CERTU les outils d'Aménagement, 2 octobre 2007

Les Emplacements Réservés sont très utilisés dans les OAP, car ils n'engendrent aucune réelle contrainte ni engagement pour la commune.

Le second outil est le droit de préemption qui offre à la commune la priorité sur l'acquisition d'un bien foncier mis en vente par une entité privée (particulier, entreprise, association). Le propriétaire devra alors communiquer à la commune son désir de vendre par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner. Le droit de préempter sera refusé si la commune ne s'est pas manifestée dans un délai de deux mois.

11.3.2.2 Les outils de financement

Les outils de financement permettent à la commune de financer les équipements publics sur un secteur en extension précis que ce soit par les taxes ou les participations d'urbanisme.

La Taxe d'Aménagement est l'outil de financement des équipements publics le plus utilisé.

« La Taxe d'Aménagement s'applique, sous réserve d'exonérations expressément prévues par la loi, à toutes les opérations soumises à un régime d'autorisation en vertu du Code de l'urbanisme. Elle est constituée d'une part départementale et d'une part communale (ou intercommunale). Sont visées : les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments ; les installations ou aménagements de toute nature ainsi que les opérations d'aménagement (piscines par exemple) »³⁶.

Un taux est alors applicable selon la zone à urbaniser et de sa desserte en équipement et réseaux.

La Taxe d'Aménagement est un outil relativement souple, qui permet de prévoir de manière flexible l'organisation et le financement de l'opération sur le terrain dans le cadre d'une OAP. La commune doit cependant prévoir en amont d'utiliser ou non cette taxe pour éviter d'engendrer des coûts supplémentaires inutiles qu'induit les opérations au coup par coup. *« Selon son projet de territoire et les moyens fonciers et financiers dont elle dispose, la collectivité détermine les degrés de maîtrise de son urbanisation qu'elle prévoit de se donner. Elle établit en conséquence une stratégie qui peut aller de la plus interventionniste à la plus libérale. Cette stratégie se décline de façon différenciée sur le territoire »³⁷.*

Le second outil, moins utilisé par son acceptation sociale difficile (sujet tabou de la densification en milieu rural que ce soit par les élus ou la population), est le Versement pour Sous Densité. Cette taxe s'applique de façon différente selon les secteurs de la commune, et concerne les zones urbanisées ou à urbaniser. Il a pour but de lutter contre l'étalement urbain et de gérer l'espace de manière économe en taxant la sous-densité.

³⁶ CAUE de la Gironde, « La Taxe d'Aménagement », fiche pratique, janvier 2016, 4 p.

³⁷ CAUE, « La Taxe d'Aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire, Atelier Urba, sept. 2012, 5 p.

Enfin, le Projet Urbain Partenarial, qui est un outil financier contractuel, permet de faire financer certains équipements publics à la demande des propriétaires foncier, aménageurs ou constructeurs d'une opération. Il ne concerne que des zones urbaines ou à urbaniser et repose sur une opération privée qui présente un enjeu ou un intérêt communal. Il s'agit d'un moyen pour la collectivité de faire financer par des personnes privées le coût des équipements publics répondant aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans un périmètre prédéterminé. Cet outil est souple puisque la part des équipements pris en charge et les délais de paiement sont à fixer dans la convention³⁸.

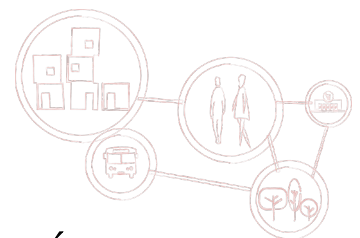
11.3.2.3 Le chiffrage des Orientations d'Aménagement et de Programmation

Le chiffrage de l'OAP permet de définir la réelle faisabilité du projet et de prévoir les financements pouvant être adoptés selon leur avantage. La commune a besoin de prendre connaissance du coût de l'aménagement souhaité dans l'OAP afin de mener une urbanisation cohérente et réaliste. Elle va ainsi pouvoir appréhender les coûts des équipements propres (revenant à l'aménageur), les coûts des équipements publics (revenant à la commune) et réaliser le choix des outils à utiliser.

Selon le CERTU, le chiffrage de l'OAP est « indispensable et nécessaire pour permettre à la commune de décider véritablement du choix de l'urbanisation. Il permettra au conseil de connaître son engagement financier lors du débat. Il servira de base à la fixation du taux de la Taxe d'Aménagement »³⁹.

³⁸ GOUJON Y., « Comprendre simplement le droit de l'urbanisme », *Le Moniteur*, mai 2016, 280 p.

³⁹ CERTU, « Un outil renouvelé au service d'un urbanisme de projet », fiche n°2, 2006, 4 p.



SYNTHÈSE PARTIE II

ENTRE LA RÈGLE ET LE PROJET, LA NÉCESSITÉ D'UN OUTIL INTERMÉDIAIRE ?

Depuis la loi d'Orientation Foncière de 1967, les Schémas Directeurs et les Plans d'Occupation des Sols sont très largement utilisés. De façon très technique, le POS permet de gérer le droit du sol à l'échelle communale, sans réelle possibilité laissée aux élus d'avoir une vision large et à long terme du développement de leur territoire.

A la suite des nombreuses critiques émises de la part des praticiens de l'urbanisme sur ces documents d'urbanisme règlementaire, une nouvelle pratique inspirée des pratiques italiennes apparaît. Le projet urbain, nouvelle vision, nouvelle façon de pratiquer l'urbanisme et de programmer le développement des communes, arrive en France. Ce dernier, adoptant une approche plus globale du territoire et associant un panel d'acteurs très étendu, se positionne en totale complémentarité de la règle, trop restrictive et peu visionnaire.

Avec la loi SRU de 2000, les POS deviennent des Plans Locaux d'Urbanisme, qui intègrent alors officiellement cette dimension de projet. Le PLU se base sur un élément central, le PADD, qui correspond au projet politique des élus locaux sur les 10 à 15 prochaines années pour leur territoire. Ce projet d'Aménagement et de Développement Durables fixe de grandes orientations et des objectifs plus opérationnels afin d'imaginer de manière concrète différentes actions à mettre en place sur le territoire pour le développer.

Avec les lois Grenelle I et II, ainsi que la loi ALUR de 2014, le PLU devient de plus en plus opérationnel. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation deviennent obligatoires, et sont la traduction la plus opérationnelle, la véritable dimension de projet du PLU. Les OAP arborent une phase programmatique et permettent de mobiliser du foncier à travers de nombreux outils, élément clé en amont du projet pour les élus.

Ces dernières, au delà de leur aspect de prospective et d'action sur le territoire, ne perdent pas la dimension règlementaire. En effet, elles s'inscrivent dans le PLU, qui est un document conservant son côté règlementaire malgré sa souplesse et son opérationnalité marquées au fil du temps et des lois. Aussi, elles doivent être compatibles avec le PADD qui encadre et donne les « règles du jeu » pour les prochaines années. Enfin, les OAP fournissent un cadre avec des règles et des préconisations plus ou moins souples selon le projet, qui seront traduites dans le règlement écrit du PLU.

Ainsi, les Orientations d'Aménagement et de Programmation semblent être un outil intermédiaire entre la règle et le projet pertinent, notamment à l'échelle de petites communes rurales et péri-urbaines qui fixent dans un document leurs possibilités de développement et la gestion de leur sol.



PARTIE III

ÉTUDE DE CAS : LES OAP SUR DES TERRITOIRES PÉRIURBAINS ET RURAUX

Cette troisième se propose d'analyser la phase d'élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmation, de la réflexion sur les enjeux de la commune, en passant par la phase de réalisation graphique et des négociations avec les différents acteurs (élus et techniciens) pour arriver à la dimension règlementaire et la finalisation de ces dernières, avec l'explication des divers choix pris tout au long du processus.

Ces OAP ont été réalisées sur des communes rurales et péri-urbaines en cours de révision ou d'élaboration de leur document d'urbanisme (PLU), dans le cadre de mon apprentissage au bureau EPODE, cette année 2015-2016.

L'enjeu des territoires ruraux et péri-urbains est de s'organiser en fonction de la pression foncière, immobilière et démographique, et donc urbaine qui pèse sur leurs épaules pour supporter l'extension constante des grandes agglomérations et absorber leur surplus de population. A travers les OAP, ces communes peuvent penser, planifier, choisir sur un ou plusieurs secteur(s) de développement voire sur l'ensemble de leur territoire, l'avenir qu'elle souhaite.

Les questionnements posés de manière générale sont : quel est le processus de création d'une OAP ? Pourquoi tel ou tel choix dans ces cas précis ont été favorisés ? Quel est l'impact de ces choix sur le projet communal ? D'autres questionnements plus précis sont également posés : qu'est-ce qui fait centralité dans une commune rurale ? Quelle vision de la forme urbaine pour une commune péri-urbaine ? Comment penser et réorganiser le maillage et les connexions à l'échelle d'un petit territoire ? Quelle place pour la valorisation et la préservation de l'environnement dans une commune qui subit les conséquences de la périurbanisation et donc qui intensifie son développement ?

Pour répondre à ces questions sur l'outil OAP, l'analyse se base sur différents types d'OAP qu'elles soient sectorielles comme sur les communes de Parnilieu (38), au sujet de la création d'une nouvelle centralité pour le bourg du village, ou à Saint-Just de Claix (38) et l'aménagement d'un secteur pavillonnaire de type lotissement.

Elles peuvent également être thématiques et porter sur l'ensemble du territoire communal, comme cela a été le cas pour la commune de Froges (38) et son OAP sur les déplacements, ou encore l'OAP portant sur la préservation des haies et des arbres patrimoniaux sur la commune de Collonges-sous-Salève (74).

Chacune de ces communes a une géographie particulière, une équipe municipale avec un projet politique et des enjeux de développement qui lui sont propres. Ainsi, chaque OAP prend en compte les particularités communales et l'approche utilisée est singulière et territorialisée au maximum. Il est également nécessaire de rappeler que ces communes prises en exemple (ainsi

que toutes celles vues au cours de l'apprentissage) sont pour la majorité non structurées en terme de services municipaux, qu'elles n'ont que très peu de moyens techniques et financiers, et que les équipes municipales élues ne sont souvent pas initiées aux problématiques d'urbanisme et de projet urbain. Les élus de petites communes ont une activité principale qui leur permette de vivre, et leur fonction électorale est un à côté. De ce fait, ils n'ont aucune expertise en règle générale dans ces domaines, ce qui peut considérablement bloquer des situations. Dans le meilleur des cas, ces communes ont au préalable déjà eu à élaborer un POS, mais bien souvent le PLU est le premier document d'urbanisme qu'elles initient. Ainsi, une réelle démarche pédagogique dans la construction de l'OAP est nécessaire pour mener à bien le projet communal et réussir à impliquer tout au long du processus, les élus.

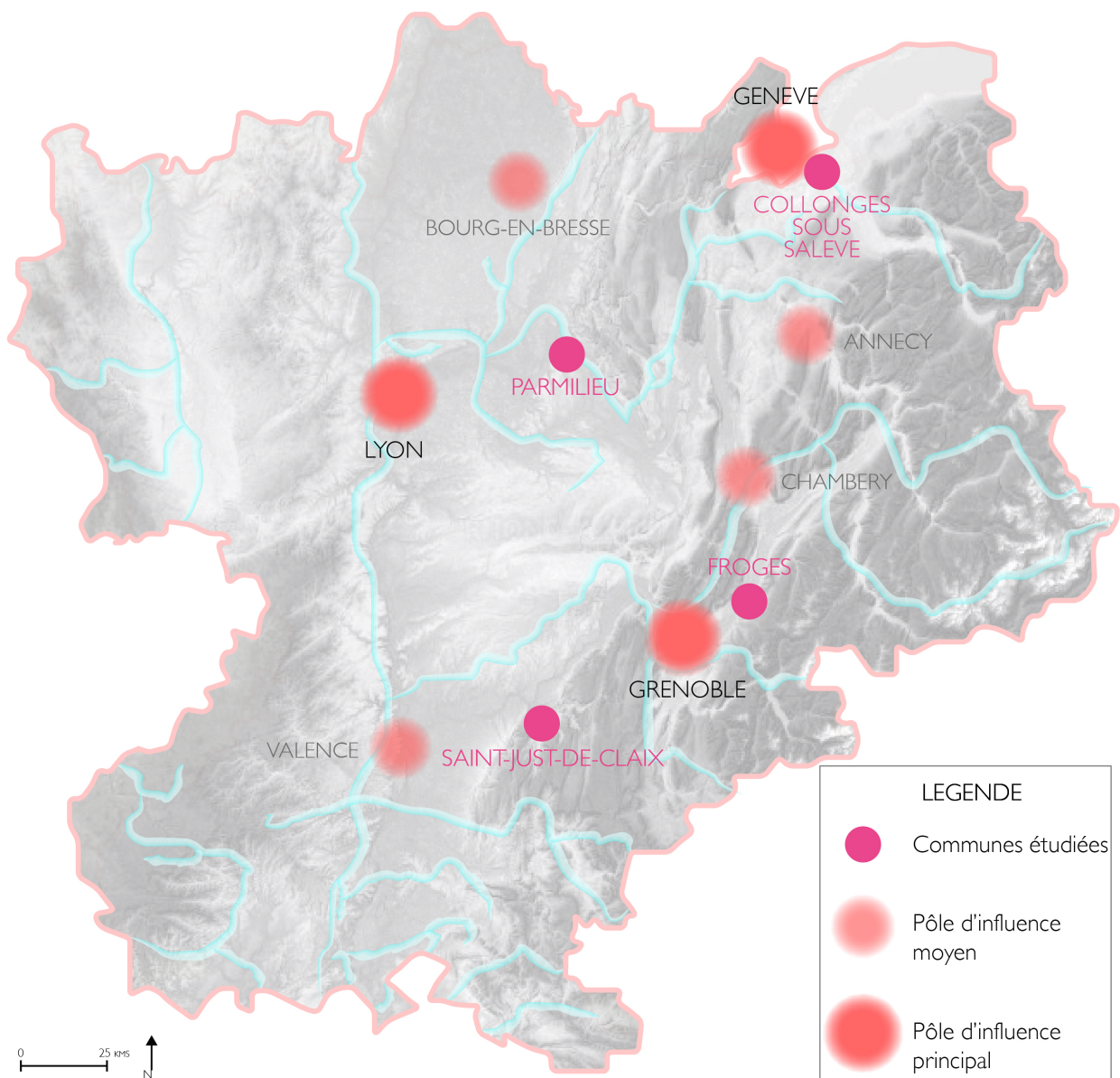


Figure 7 : Localisation des communes étudiées et leurs pôles d'influences, à l'échelle de la région Rhône-Alpes – Traitement personnel

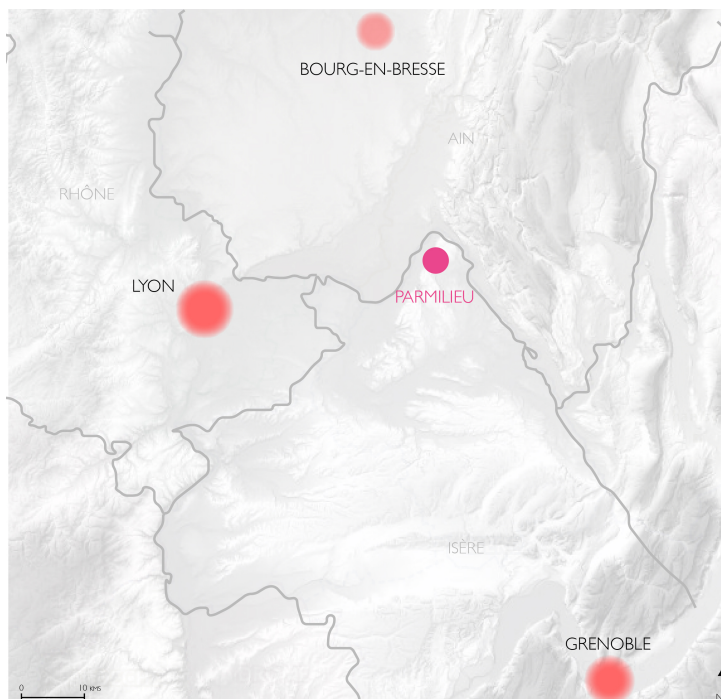
III.1 L'OAP centre-bourg, qu'est ce qui fait centralité dans une commune rurale ? (Parmilieu, 38)

La commune de Parmilieu est située dans le Nord Isère, à la frontière de l'Ain, et à moins d'une heure de la ville de Lyon. C'est un territoire rural composé de 8 hameaux, principalement résidentiel, avec une population pendulaire qui travaille majoritairement dans l'agglomération lyonnaise élargie (Lyon, Bourgoin-Jailleu, etc.) ainsi que dans la plaine de l'Ain (Ambérieu, Lagnieu) et minoritairement en Isère direction Grenoble (Morestel, Crémieu). La commune est couverte par le SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné qui identifie Parmilieu comme village dans l'armature territoriale, avec comme pôle prioritaire de développement son bourg, qui devra concentrer 80% du potentiel constructible. A l'échelle intercommunale, Parmilieu fait partie de la Communauté de Communes du Pays des Couleurs qui envisage dans son PLH (Plan Local de l'Habitat) tout juste approuvé, la création de 10 logements (dont 1 logement social) sur la période 2015-2025.

L'équipe municipale a engagé la révision de son POS en PLU en 2014, avec un arrêt prévu en septembre 2016 et une approbation du document pour début 2017.

III.1.1 Portrait communal

III.1.1.1 Localisation



Données clés⁴⁰

- 669 habitants ;
- Attractivité du territoire communal avec une croissance positive (+1,2%/an) ;
- Regain démographique qui permet un renouvellement de la population communale (équilibre entre solde naturel et migratoire) ;
- Population globalement vieillissante (hausse des +60ans) ;
- Nombre de personnes par ménage qui augmente signe de l'importance du nombre de famille sur la commune (2,3 à 2,6) ;
- Parc de logement très peu diversifié (maison individuelle avec propriétaire occupant à 82%) qui ne répond pas au parcours résidentiel des ménages, favorise le vieillissement de la population et

creuse le manque de mixité sociale ;

- 2/3 des actifs ont un emploi mais sont dépendants des pôles d'emploi proches (17 activités seulement recensées sur la commune – économie autour de la pierre), entraînant une dépendance à la voiture ;
- Richesse écologique importante (Zone NATURA 2000, ZNIEFF, Zones Humides, Corridors écologiques...)

⁴⁰ Données INSEE RP2008 et RP2013 - <http://www.insee.fr>

III.1.1.2 *Enjeux communaux*

Les principaux enjeux de la commune issus du diagnostic sont la maîtrise de l'urbanisation dans le but de préserver l'équilibre entre espaces naturels/agricoles/urbanisés et maintenir la structure paysagère, la sensibilisation du public sur les qualités écologiques, la diversification de l'activité agricole (spécialisation et vente directe), le maintien de la croissance démographique et économique, la réponse au besoin de logements diversifiés, la capacité de densification du centre-bourg, la création d'un espace public convivial au cœur du village, la hiérarchisation des bourgs et hameaux, ainsi que la réussite de l'intégration des nouveaux projets sur le plan architectural, urbain, paysager, environnemental et patrimonial.

III.1.1.3 *Orientations et objectif du PADD*

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables⁴¹ de la commune de Parmilieu, débattu en 2015, se compose de quatre grandes orientations et de plusieurs sous-objectifs opérationnels que les OAP doivent respecter et retraduire :

Orientation n°1 : Projeter un développement urbain structuré et maîtrisé, adapté aux besoins et aux capacités de la commune

- Hiérarchiser le bourg et les hameaux pour organiser le développement de Parmilieu
- Renforcer le Bourg de Parmilieu dans son rôle de centre village
- Préserver la ressource foncière et permettre la création de logements compacts
- Favoriser la mixité sociale et générationnelle
- Envisager un développement cohérent avec les capacités des réseaux et équipements publics

Orientation n°2 : Soutenir les activités économiques en place et accompagner le développement économique

- Pérenniser l'activité d'extraction de pierre tout en se préservant des nuisances
- Pérenniser l'activité agricole pour son rôle économique
- Permettre le développement d'activités sur le secteur du Serverin
- Permettre le développement des activités artisanales, de services et de bureau

Orientation n°3 : Préserver et mettre en valeur le patrimoine environnemental, paysager et architectural

- Valoriser le patrimoine lié à la pierre
- Garantir la pérennité de l'identité communale, dans la structure du paysage et la continuité architecturale
- Préserver les continuités boisées et aquatiques, propice aux déplacements des espèces animales
- Préserver la mosaïque agricole, garante de la richesse environnementale
- Imposer des exigences environnementales dans la mise en œuvre et la gestion des futurs projets

Orientation n°4 : Améliorer les conditions de déplacements des modes doux, pour un usage quotidien et de loisir (piétons, cycles, équestres)

- Créer un maillage de cheminements dédiés aux modes de déplacement doux entre les hameaux et le bourg
- Corréler le maillage automobile - modes doux et déplacements quotidiens - déplacements de loisir

⁴¹ *Projet d'Aménagement et de Développement Durables réalisé par EPODE, 2015*

III.1.1.4 Le bourg : centralité villageoise en question

Dès le diagnostic, la place et le rôle du centre bourg sont questionnés. Ainsi, le bourg est organisé autour de la place de la mairie et le long des voies. Il est composé de noyaux anciens de constructions, mais étonnement pour un centre ancien, le tissu est très aéré. Le profil rural est très marqué avec une importante présence de jardins et bâtiments agricoles (bâtiment d'élevage à l'arrière de la mairie). Cependant, son contour et sa limite d'urbanisation sont difficiles à identifier, le rendant peu lisible et visible. Le bourg a une grande proximité avec des parcelles classées en site NATURA 2000 (faisant l'objet d'une protection particulière). Aussi, de nombreuses coupures paysagères et vides structurants sont présents en cœur de bourg et font l'objet d'enjeux de préservation. Enfin, ce bourg est identifié par le SCoT comme pôle préférentiel du développement communal et doit concentrer 80% du potentiel constructible entre 2015 et 2025.

Le PADD se concentre en particulier sur le renforcement du centre bourg en l'identifiant, dans le respect du SCoT, comme pôle préférentiel de développement à court terme. Il précise que le bourg concentre l'ensemble des équipements publics de la commune (mairie, école, bibliothèque, salle des fêtes, locaux des associations, etc.). Aussi « *la qualité des espaces publics constitue un élément important dans l'identité villageoise. Ainsi, afin d'affirmer et de renforcer son rôle de cœur de village, le projet vise à revaloriser la place de la mairie en lui conférant une identité plus sociale. Une partie de la place sera libérée de l'emprise automobile et du stationnement pour créer un espace d'échange, plus convivial* »⁴². Par la suite, le PADD projette l'implantation d'un ou plusieurs commerces et services (à moyen terme), puis l'amélioration des conditions d'hébergement des associations communales (long terme). Enfin « *Le stationnement sera calibré et réparti pour assurer le bon fonctionnement des diverses activités (fréquentation des services et équipements, départ de randonnées, ...)* »

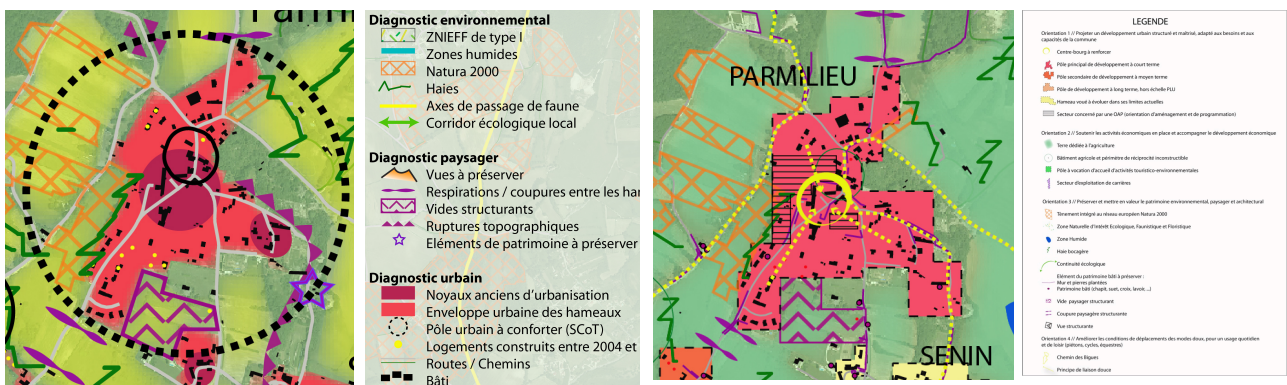


Figure 8 : Cartes de synthèse du diagnostic et du PADD du centre bourg de la commune de Parmilieu - EPODE

⁴² Idem note de bas de page n°39

III.1.2 L'OAP : Restructurer l'espace central du village

A la suite du diagnostic et du PADD, le choix des secteurs à enjeux s'est fait relativement facilement par les élus, avec deux secteurs classés en zones à urbaniser (AU) dans le centre du village. Le Code de l'Urbanisme indique qu'à chaque secteur identifié dans le PLU comme à urbaniser, une Orientation d'Aménagement et de Programmation doit être associée afin d'encadrer le développement de ces tènements. De ce fait, deux OAP sectorielles ont été élaborées conjointement au sujet de la restructuration du cœur du village sur des secteurs identifiés (le secteur de Pétausan au nord, et le secteur de Curt et Montey au sud) comme 1AUa, 1AUB et deux tènements en 2AU⁴³ dans le plan de zonage, et une autre OAP, elle thématique, a été élaborée à l'échelle de la commune au sujet de la préservation des haies.

III.1.2.1 La démarche

Une fois les secteurs à enjeux prédéfinis, c'est en interne que l'urbaniste en charge du projet ainsi que l'architecte paysagiste ont souhaité réaliser un diagnostic plus poussé du centre village pour comprendre la structure et les relations entretenues entre les différents éléments du bourg. Ainsi, quatre cartes de diagnostic⁴⁴ ont été réalisées et ont abouti à une carte schématique des grands principes d'aménagement de la centralité villageoise sans aller dans le détail des secteurs d'OAP.

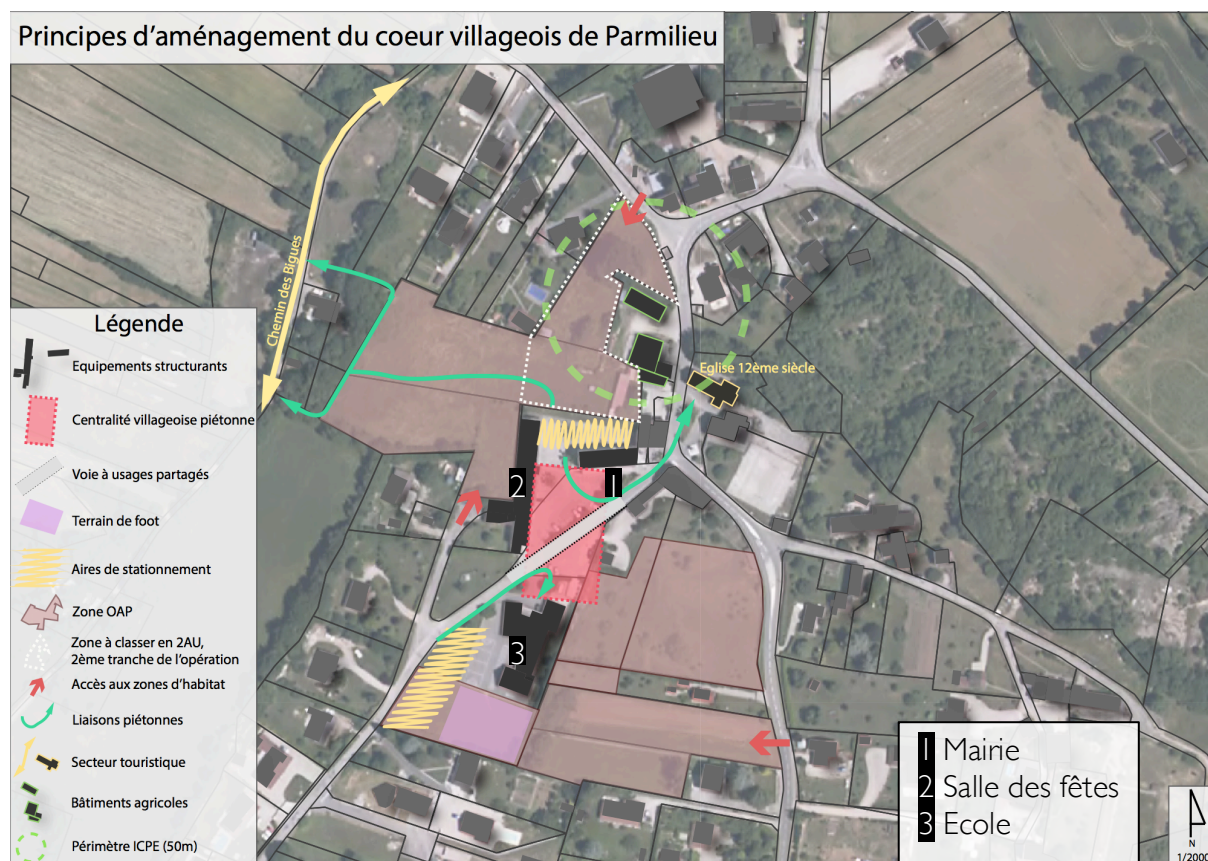


Figure 9 : Carte schématique des principes d'aménagement du cœur villageois de Parmillieu – Traitement personnel - EPODE

⁴³ Les zones AU peuvent être strictes (non ouvertes à l'urbanisation) ou indicées (ouvertes à l'urbanisation mais sans notion de temps : 1AU, 1AUa, 1AUB, 1AUC, 2AU, etc.)

⁴⁴ Voir Annexe n° 1, 2, 3 et 4

Cette carte schématique a servi, toujours en interne, de base dans la construction des différents scénarii (3 pour chaque secteurs) totalement interchangeables qui eux ont été par la suite, présentés aux élus en réunion. La pluralité de scénario - au delà d'être un support de discussion permettant d'envisager plusieurs possibilités en terme d'accès, de stationnement, de cheminement, et de logements - a permis aux élus de réellesment se projeter et de décider de façon claire et précise ce qu'ils souhaitaient véritablement pour leur commune.



Figure 10 : Carte des 6 scénarii (secteurs nord et sud) regroupés – Traitement personnel - EPODE

Lors de la présentation en réunion, les scénarii étaient accompagnés d'un tableau récapitulatif avec un classement pas catégorie (convivialité, prix, éco-conception,...) du plus intéressant au moins intéressant toujours dans un but d'aide à la décision pour les élus.

		Convivialité	Cohérence avec la forme urbaine	Écoconception	Prix	Faisabilité de montage / financement	
1	Secteur Nord	Scénario 1	~	+	+	~	
		Scénario 2	+	+	~	~	
		Scénario 3	+	+	~	-	+
2	Secteur Sud	Scénario 1	~	+	~	~	
		Scénario 2	+	+	+	+	~
		Scénario 3	+	+	+	~	~

+ : intéressant
 ~ : moyennement intéressant
 - : peu intéressant

Figure 11 : Tableau de synthèse des avantages des scénarii selon différentes catégories – Traitement personnel - EPODE

Malgré une introduction pédagogique de l'outil en réunion, les scénarii ont été difficilement compris et acceptés au départ. En effet, en voyant les premiers éléments dessinés, les élus ont pris peur, pensant que l'ensemble du projet était figé puisque tout avait été représentés assez précisément sur les cartes alors qu'ils n'avaient absolument pas pris le temps de réfléchir au projet dans le détail. De plus, certain scénario était volontairement « choc » (accès aux habitations uniquement par chemin piéton, suppression ou externalisation de tous les

stationnements) afin d'engager la discussion entre les élus. Cette réaction était connue et anticipée par l'urbaniste qui a alors à nouveau engagé un travail de pédagogie à travers des explications précises et un accompagnement rapproché. Ce travail a permis de ne pas perdre l'équipe municipale dans un flux d'information et de représentation, ou de les faire se sentir piégés dans un projet qui ne venait pas d'eux et donc non souhaitable.

A la suite de cette présentation, les élus se sont réunis dans le cadre d'une commission de travail interne pour étudier, évaluer, comparer et choisir les scénarii qu'ils trouvaient les plus appropriés pour leur territoire. Ils ont alors fait parvenir à EPODE leurs choix, les modifications et les ajustements souhaités, et ont demandé un chiffrage précis concernant les aménagements proposés, notamment en terme de voirie. Ces nouveaux éléments ont été alors réintégrés dans de nouvelles cartes et présentés lors d'une seconde réunion pour validation.

La visualisation d'un seul scénario sur chaque secteur et leur compilation, cette fois-ci ajustée et accompagnée du chiffrage des voiries, a fait émerger de nouveaux questionnements en particulier sur le phasage de l'urbanisation des secteurs, l'implantation et la forme du bâti, et les outils de financement pour l'opération. Les représentants du SCoT et de la Direction Départementale de l'Isère (DDT 38) ont apportés plusieurs réponses et ont permis de rassurer les élus dans leur démarche.

De nouvelles corrections ont été apportées tant sur le fond que sur la forme en interne, pour une présentation lors d'une troisième et dernière réunion à ce sujet. Les dernières cartes ainsi que les grands principes ont été validés, avec un avis favorable du SCoT et de la DDT 38.

L'élaboration des OAP sur cette commune a été relativement simple et rapide. Bien que le projet n'était pas réellement fixé dès le départ et que tout s'est construit au fur et à mesure des réunions de travail, l'équipe municipale a été très réactive quant à la compréhension des enjeux, l'apport de correction, et la prise de décision. La présence d'une partie des Personnes Publiques Associées (PPA) représentés par le SCoT et la DDT 38, a également permis d'accélérer le processus de compréhension, de guider et rassurer les élus dans leur choix ainsi que dans la prise de décision finale.

III.1.2.2 Le contenu

Les OAP sectorielles portent sur la restructuration et le renforcement du centre bourg de la commune. Le souhait des élus étant de pouvoir anticiper et encadrer les secteurs futurs de développement au cœur du village afin d'éviter une opération venant parasiter la forme et la cohérence du tissu urbain traditionnel ; ainsi que de repenser la trame des espaces publics et les liaisons qu'elles soient douces ou automobiles dans le but de faciliter l'ensemble des déplacements sur le centre bourg.

Le diagnostic précis de la zone a fait ressortir les éléments principaux à prendre en compte avant de réfléchir aux principes d'aménagement. Au nord, il apparaît une rupture nette entre le secteur de la mairie et le secteur de l'église causé par l'axe routier en virage scindant ces deux

espaces, ainsi que l'impression de rétrécissement des voies due à la présence d'un mur en pierre bordant la route. De plus, l'espace public central est morcelé et dédié à l'automobile, avec une voirie qui coupe la place principale en deux triangles, et la surreprésentation du stationnement sur cet espace central. Une contrainte majeure existe sur le secteur puisqu'au nord un bâtiment agricole d'élevage accueillant des bêtes est présent, imposant un périmètre de réciprocité agricole avec pour conséquence une inconstructibilité dans un rayon de 50 m autour du bâtiment. Ce périmètre engage dès lors l'inconstructibilité d'une bonne partie du secteur nord tant que le bâtiment d'élevage existe. Aussi, ce tènement accueille un frêne centenaire que les élus souhaitent conserver et protéger au maximum. Une autre contrainte est la proximité de ces secteurs avec des parcelles agricoles classées en NATURA 2000 qui bénéficient d'une protection stricte. Sur le secteur sud, la présence d'un mur d'enceinte tout au long de la propriété pose problème en terme de visibilité sur la route départementale. Aussi, la présence d'une propriété au milieu des deux tènements, ainsi que la mise en vente d'un morceau de parcelle au Sud Est, posent problème sur les thématiques d'accès.

Les premiers principes d'aménagement ont abouti à une volonté de créer un espace public central cohérent, en donnant plus d'importance aux piétons et en créant des espaces de rencontres, notamment par le travail d'unification des revêtements de sol ; de basculer le stationnement sur des espaces périphériques, aux abords de la mairie et de l'école ; de réaliser et/ou finaliser le maillage de cheminements piétons sur l'ensemble du centre bourg ; de créer des bouclages automobiles sur les secteurs d'habitat avec une mutualisation des accès ; d'envisager l'intégration de l'actuel terrain de sport au sud de l'école pour créer une continuité viaire ou piétonne.

Phasage de l'opération :

La question du phasage a été la dimension la plus discutée en réunion avec les élus. Ainsi, en partant d'une base de plusieurs tènements tous classés en 2AU, un étalement de l'urbanisation a été prévu afin tout d'abord de mener une réflexion sur les tènements les plus facilement et rapidement urbanisable (ces derniers classés en 1AU) en fonction des différentes contraintes sur les terrains (sur Pétausan : le bâtiment d'élevage. Sur Curt et Montey : la propriété privée avec un immense jardin muré et les constructions séparant les tènements), de faciliter l'absorption des coûts d'aménagement par la commune (notamment par la récupération de la taxe d'aménagement), mais aussi de laisser du temps pour trouver un opérateur capable d'aménager ces secteurs.

Le phasage de l'urbanisation abouti alors sur le secteur de Pétausan, comme prévu au départ avec la moitié sud du secteur classé en 1AU (à urbaniser à court terme) et la moitié nord en 2AU, en vue d'un déblocage du bâti d'élevage. Concernant le secteur de Curt et Montey, d'une partie classée en 2AU au nord, et l'autre partie au sud classé en 1AU, un classement global en 2AU est apparu pertinent avec un redécoupage de la zone d'OAP (en excluant les parties construites et la parcelle récemment achetée à l'Est de la zone), les élus préférant attendre la venue d'un opérateur pour réfléchir au devenir exact de ce secteur (le coût des aménagements de voirie ne leur incombant pas puisque la desserte ne concerne que le futur secteur d'habitat et n'est pas d'intérêt communal, contrairement au secteur de Pétausan).

En terme d'orientations, seuls des grands principes concernant la voirie et les accès apparaissent sur l'OAP de Curt et Montey afin de laisser plus de liberté lors de la précision d'un projet mais tout en encadrant.

Dans le cas d'un classement en AU, si la commune souhaite un jour mener un projet ou si un opérateur sollicite la commune pour un aménagement, une modification du PLU doit être faite afin d'ouvrir les zones à l'urbanisation. Cette ouverture se fera en respect du temps donné selon l'indice accompagnant le « AU », à savoir au court, moyen ou long terme.

Thématique du logement :

L'OAP devant respecter le PADD, le programme devait afficher un objectif de modération de foncière avec une création de logements répondant aux objectifs du SCoT (soit 53 logements sur 2,5 hectares). Afin de respecter ce chiffre veillant à la densification des espaces centraux, les OAP prévoyaient du logement intermédiaire, plus compact que la maison individuelle mais avec une dimension plus privative que le collectif grâce à des accès séparés et un accès privatif à l'extérieur (rez-de-jardin pour les logements en rez-de-chaussée et une terrasse pour les logements en étage).

Avec le premier phasage de l'opération, le tènement en IAU du secteur de Pétausan affichait une capacité de 16 logements intermédiaires avec un étage et des combles (R+I+C), et le tènement du secteur de Curt et Montey affichait une capacité de 11 logements également en R+I+C. Cependant, le phasage de l'opération ayant été modifié entre février et mai 2016 avec un passage total en 2AU, il n'existe plus d'obligation d'afficher un chiffre précis du nombre de logement sur le secteur de Curt et Montey.

Au delà de la question du nombre de logements, c'est principalement la forme urbaine, son implantation et sa représentation qui a fait débat. Ainsi, dans les premières cartes, un bâti traditionnel à proximité de chaque secteur avait été pris pour modèle de représentation sur les cartes, afin de respecter une certaine cohérence dans la trame urbaine générale, et dans les volumes bâtis relativement imposant que l'on retrouve dans l'architecture traditionnelle du village. Sur les différents secteurs, plusieurs types de bâti avaient été dessinés pour correspondre aux objectifs du nombre de logement, mêlant ainsi maisons individuelles et logements intermédiaires. Au final, c'est l'habitat intermédiaire qui a été retenu sur le secteur de Pétausan, permettant d'accueillir 4 logements par « bloc ». L'implantation du bâti depuis les premiers schémas faisait ressortir l'alignement à la rue afin de créer un front bâti cohérent. Néanmoins, la représentation du bâti n'apparaît plus sur les cartes finales, seul le sens de faitage apparaît. Ainsi, c'est le représentant de la Direction Départementale de l'Isère (DDT 38) qui a précisé lors de la seconde réunion aux élus qu'ils n'étaient pas dans l'obligation, et qu'il était même préférable, de ne pas représenter le bâti pour ne pas trop « figer » les possibilités du futur projet.

Thématique de l'accessibilité et du stationnement automobile :

Les choix concernant l'implantation, le sens, le bouclage et le financement des voiries ont fait l'objet de longs débats. Ainsi, tous les scénarii ont été imaginés sur l'accessibilité des tènements (double sens, impasse avec espace de retournement, sens unique, ...).

Sur le secteur de Pétausan, le scénario retenu est une voirie principale en double sens dans un premier temps (en attendant que la deuxième phase de l'urbanisation s'ouvre et rendant le tènement accessible uniquement en sens unique, permettant un bouclage complet du secteur et facilitant la traversée du village par une deuxième voie parallèle, limitant ainsi la circulation entre la place de la mairie et l'école), avec une desserte plus locale sous forme d'impasse avec espace de retournement pour les habitations, et un maillage piéton suivant l'axe principal et traversant le secteur pour relier d'une part la place de la mairie directement, et d'autre part le chemin des Bigues (sentier de promenade très emprunté par les marcheurs, promeneurs, piétons). Enfin, les stationnements sont imaginés à l'échelle de l'habitation, ainsi qu'en bordure de la voirie principale (les stationnements à l'arrière de la mairie pensés lors du premier scénario ont été supprimés).

Sur le secteur de Curt et Montey, une première voie un double sens avec espace de retournement serait prévu dans un premier temps dans le but de desservir les habitations depuis la route départementale d'Est en Ouest. A terme, la voirie serait complétée par une voie en sens unique traversant le deuxième tènement du Nord au Sud, et arrivant à la place de la mairie. Dans un premier temps, la connexion avec le cœur du village serait uniquement piétonne à travers la création de cheminement piéton accompagnant puis poursuivant la voirie principale, afin de relier le secteur à l'école ainsi qu'à la mairie.

Thématique des espaces publics et de la trame paysagère :

La place de la mairie en tant que telle, n'a pas fait l'objet d'une réelle réflexion par les élus, bien qu'une proposition d'effacement de la voirie par rapport à l'espace piéton dans le but de créer un espace partagé et sécurisé ait été proposée. Seuls les accès à cette dernière ont été imaginés, ainsi que la mise en place d'un Emplacement Réservé (ER) à l'arrière du bâtiment de la salle des fêtes afin de prévoir l'extension de celle-ci.

Les PPA ont restreint l'OAP aux seuls secteurs classés en AU. Si les élus souhaitent avoir une réflexion plus approfondie au sujet de la place de la mairie, une étude pré-opérationnelle ou un appel d'offre sur de la maîtrise d'œuvre d'espace public devra être engagé.

Concernant la trame paysagère, chaque voirie et espace de stationnement devront faire l'objet d'une intégration et d'un traitement paysagers.

III.1.2.3 Retour d'expérience

Ces OAP sont relativement souples puisque le projet futur devra respecter les grands principes d'aménagement et être en cohérence avec l'idée générale de l'OAP, et non pas de respecter trait pour trait ce qui a été représenté sur les cartes. Ces schémas permettent de garder une trace de la réflexion et de poser visuellement les idées, tout en restant un support d'aide pour les élus lorsqu'un opérateur présentera un projet. Ils seront alors en capacité d'accepter ou de refuser telle ou telle chose, en accord ou non avec ce que l'OAP prévoyait.

Cependant, le sujet des OAP étaient le renforcement du centre bourg, or en évacuant la question des espaces publics, notamment par manque de moyen de la part de la commune et

par le cadre trop restreint des OAP à ce sujet, le projet n'aboutit pas réellement aux attentes de départ bien que la programmation des logements et des voiries soient cohérentes et correspondent aux capacités de la commune à pouvoir les gérer.



Figure 12 : Version finale de l'OAP n°1 du secteur de Pétausan de la commune de Parmilieu – Traitement personnel - EPODE

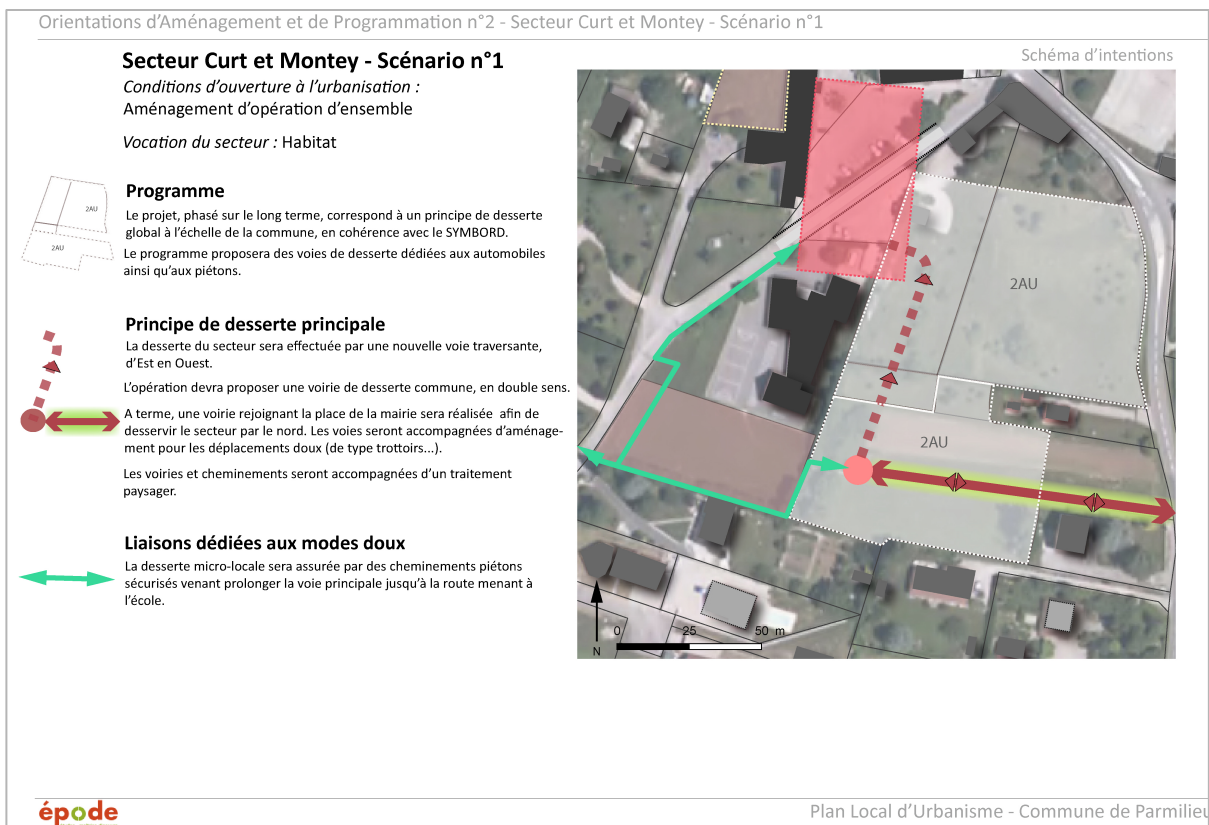


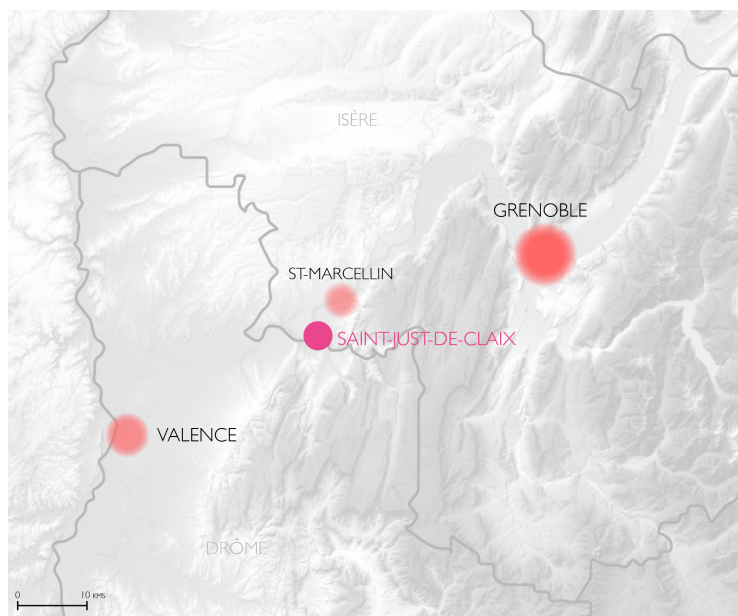
Figure 13 : Version finale de l'OAP n°2 du secteur de Curt et Montey de la commune de Parmilieu – Traitement personnel - EPODE

III.2 L'OAP logement, quelle vision de la forme urbaine pour une commune périurbaine ? (Saint-Just de Claix, 38)

La commune de Saint-Just-de-Claix est située dans l'Ouest de Isère, à la frontière de la Drôme, et à moins d'une heure de Grenoble. C'est un territoire rural, composé de quatre pôles principaux : le centre-village concentrant les équipements publics et les commerces, deux zones industrielles (les Loyes et Espaces Royans), et le hameau de village-vieux (principalement résidentiel). La commune est globalement autonome en terme d'emploi à travers ses nombreuses exploitations agricoles, les diverses activités industrielles et artisanales, ainsi que les commerces et services présents sur la commune, mais reste sous influence de pôles locaux tels que St Roman, St Marcellin, et plus largement par Valence et Grenoble. La commune est couverte par le SCoT de la Région Urbaine Grenobloise qui identifie Saint-Just-de-Claix comme pôle d'appui du Sud Grésivaudan. Le SCoT autorise la commune à avoir un potentiel de développement à l'horizon 2025, de 7,7 hectares, soit 90 logements supplémentaires. L'équipe municipale a engagé la révision de son POS en PLU en 2011, avant la date d'approbation du SCoT au 1^{er} janvier 2013, l'obligeant à mener une nouvelle réflexion sur la densification de son centre-bourg en termes de logements, posant ainsi la question des formes urbaines.

III.2.1 Portrait communal

III.2.1.1 Localisation



Données clés⁴⁵

- 1 213 habitants ;
- Territoire attractif avec une croissance positive (+1,6%/an) ;
- Regain démographique grâce au solde migratoire qui permet un renouvellement de la population communale ;
- Population relativement jeune (hausse des 0-14ans et des 30-44 ans) ;
- Nombre de ménage qui augmente considérablement (décohabitation des ménages) ;
- Parc de logement très peu diversifié (maison individuelle avec propriétaire occupant à 90%) qui ne répond pas au parcours résidentiel des ménages qui ont besoin de logements plus petits car de moins en moins de personnes par ménages ;
- 70% des actifs ont un emploi avec une augmentation du nombre d'emplois présents sur la commune (535 en 2013) limitant les déplacements domicile-travail en voiture (environ 350 emplois répartis sur les deux zones industrielles intercommunales et communales) ;
- 11 exploitations agricoles sur le territoire.

⁴⁵ Données INSEE RP2008 et RP2013 - <http://www.insee.fr>

III.2.1.2 *Enjeux communaux*

Les principaux enjeux de la commune issus du diagnostic sont la valorisation et le renforcement du rapport nombre d'emplois et nombre d'actifs sur la commune en permettant le développement des activités déjà présentes sur le territoire mais aussi prévoir l'accueil de nouvelles ; le souhait de développer l'offre d'hébergement touristique mais aussi commerciale afin de conserver un certain dynamisme dans le centre bourg ; la mixité des fonctions (économie/industrie/habitat), notamment par un travail sur la qualité des espaces publics afin de proposer des espaces appropriables par tous ; proposer un développement urbain renforçant les pôles d'urbanisation existants ; et assurer un développement urbain en continuité avec l'existant dans le centre bourg (alignement, mitoyenneté, densité bâtie).

III.2.1.3 *Orientations et objectif du PADD*

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables⁴⁶ de la commune de Saint-Just-de-Claix, débattu en 2012, se compose de trois grandes orientations et de plusieurs sous-objectifs opérationnels que les OAP doivent respecter :

Orientation n°1 : Accompagner la croissance économique clajussienne en permettant le développement des zones d'activité et soutenir l'activité agricole

- Permettre le développement des activités économiques en projetant l'extension des zones d'activité en compatibilité avec la politique intercommunale et le projet de SCoT
- Permettre l'implantation de commerces et services de proximité dans le centre-bourg et privilégier une implantation en ZI pour les commerces et services destinés à une clientèle professionnelle ou d'achats occasionnels
- Permettre le changement de destination d'anciennes constructions agricoles et accompagner le dynamisme économique tout en valorisant et en entretenant le patrimoine bâti communal, en autorisant l'implantation d'activités touristiques et artisanales ne produisant pas de nuisances.

Orientation n°2 : En lien avec le développement des activités économiques, permettre l'accueil de nouvelles populations en mettant en œuvre un projet intergénérationnel et un développement urbain maîtrisé et cohérent

- Limiter l'extension de l'urbanisation sur les terres agricoles et naturelles en travaillant en priorité sur l'urbanisation des dents creuses et la densification du tissu existant
- Limiter la dispersion de l'habitat en recentrant l'urbanisation sur le centre-bourg et ainsi éviter le mitage de l'espace agricole
- Réduire la consommation d'espace par construction
- Centre-village : assurer un développement urbain dans la continuité du tissu urbain existant
- Zones industrielles : conforter le dynamisme économique de la commune tout en proposant une urbanisation raisonnée et économe en foncier disponible

⁴⁶ *Projet d'Aménagement et de Développement Durables réalisé par EPODE, 2012*

Orientation n°3 : Mettre en valeur la qualité du cadre de vie de Saint Just de Claix

- 1) Identité rurale : paysage agricole, patrimoine bâti et naturel
- 2) Retrouver l'identité de village

- Préserver les espaces agricoles et les perceptions depuis les secteurs urbanisés et les axes de circulation
- Préserver les espaces remarquables de toute urbanisation (ZNIEFF I, Natura 2000, Zones Humides)
- Amener les habitants à s'approprier le territoire communal et ses espaces de nature
- Valorisation le marais des Sagnes par l'aménagement d'un espace de loisirs/espace pédagogique
- Mettre en œuvre un projet de requalification de l'espace public, de sécurisation et d'apaisement de la traversée du village et de ses entrées
- Mettre en œuvre un maillage doux performant, systématisé sur l'ensemble du centre bourg
- Imposer la réalisation de cheminements doux entre les différentes opérations d'habitat
- Proposer des espaces publics de qualité (socles des échanges sociaux)



Figure 14 : Carte de synthèse du PADD de la commune de Saint-Just-de-Claix - EPODE

III.2.1.4 La maîtrise du développement du centre-bourg

Dans le diagnostic, le bourg de Saint-Just-de-Claix est qualifié de pôle principal du fait de sa concentration en commerces et services, en équipements publics et en habitat sous formes diverses. Le bourg possède de larges capacités de densification puisque de nombreux espaces libres existent dans son enveloppe urbaine.

Le noyau ancien, situé le long de la route départementale, est composé de constructions individuelles mitoyennes massives, avec une certaine cohérence d'ensemble (enduits extérieurs, jeux de hauteurs allant du R+1 au R+2+C) et une forte relation à l'espace public (implantation du bâti à l'alignement, faîtage parallèle ou perpendiculaire à la voie, réel front de rue). Dans le tissu urbain plus récent, que ce soit des opérations d'ensemble, des réflexions à la « poche » ou du coup par coup sur des maisons individuelles, le constat est le même : ces secteurs sont déconnectés du reste du centre bourg, avec un fonctionnement autarcique, des accès individuel à la voirie principale ou sous forme d'impasse ; ils n'ont aucune relation avec l'espace public, l'implantation du bâti se fait en milieu de parcelle, en totale insularité et donc sans alignement à la rue, et les faîtages sont soit parallèle à la voirie soit le choix a été totalement arbitraire.

Un certain manque de cohérence d'ensemble ressort donc du diagnostic. La volonté communale est donc de palier à cette hétérogénéité incontrôlée en tentant d'encadrer les prochains secteurs d'urbanisation.

L'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durables va donc aller dans ce sens. Ainsi, le PADD communal promeut une limitation de la dispersion et de l'extension des constructions de logements afin d'éviter le mitage des espaces naturels et agricoles mais surtout de combler les dents creuses et permettre la densification du centre bourg. Aussi, le document insiste sur le maintien d'une certaine continuité des nouvelles constructions avec la trame ancienne du village. De plus, le PADD insiste sur la proposition d'une nouvelle offre de logement plus diversifiée à proximité des équipements publics et des commerces afin d'accueillir de nouveaux ménages sur la commune.

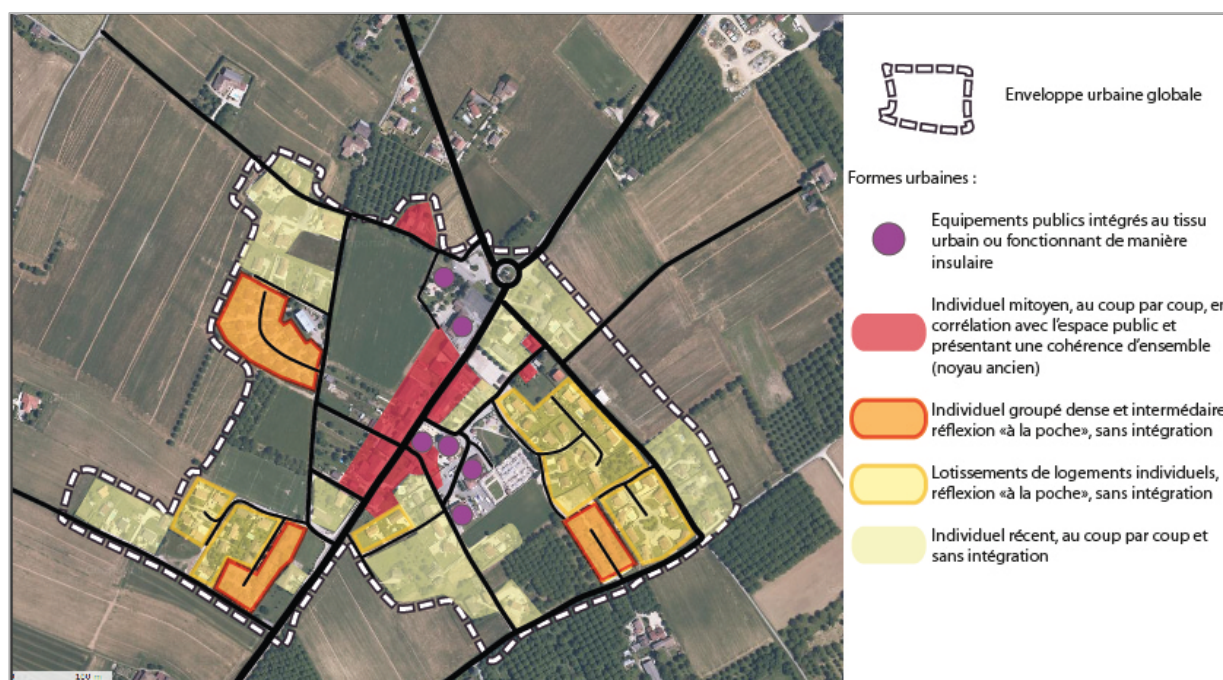


Figure 15 : Carte de la trame urbaine du centre bourg de Saint-Just-de-Claix - EPODE

III.2.2 L'OAP : Développement d'un nouveau secteur résidentiel

Lors du commencement de la phase d'élaboration des OAP, les dents creuses à l'intérieur du centre-bourg sont apparues comme évidentes en tant que secteur d'OAP. Ce sont des espaces conséquents à urbaniser, avec un impact possiblement négatif si leur urbanisation n'est pas encadrée au préalable, et risque de ressembler au reste des opérations réalisées sur la commune, ce que les élus ne souhaitaient pas.

III.2.2.1 La démarche

L'élaboration du PLU dans son ensemble s'est faite dans des conditions particulières, car entre le lancement de l'initiative d'élaboration du PLU, et les dernières phases Règlement et Zonage avant l'arrêt du document, les élections municipales ont eu lieu ce qui a induit un changement radical de l'équipe élue en 2014 (même Maire, mais renouvellement de l'équipe à 80%, équipe moins dynamique, etc). De plus la reprise du PLU s'est faite après plusieurs mois d'arrêt de la démarche par la première équipe municipale, pour diverses raisons. Ainsi, la seconde et actuelle équipe en place a hérité de plusieurs documents en cours, avec des décisions validées ou pas encore prises sur certains points, mais avec de nouvelles opinions politiques divergentes, une absence totale d'initiation à la démarche du PLU et à la notion de projet, une difficulté à se soumettre au cadre normatif global, et une incompatibilité relationnel entre l'équipe municipale et l'urbaniste entraînant un effort supplémentaire de négociation et de pédagogie et du soutien de la part des services de l'Etat et du SCoT.

Ainsi, n'ayant pas été familiarisé avec le travail déjà réalisé par l'ancienne équipe, la DDT 38, le CAUE de l'Isère et Epode ont eu plusieurs réunions de travail afin d'échanger sur le passage du POS au PLU, les enjeux généraux en matières d'urbanisme durant l'année 2015, et pour faire un point de l'état d'avancement sur les différentes problématiques de la commune depuis 2011. Néanmoins, la nouvelle équipe municipale ne s'est pas réellement mobilisée lors de ces réunions. Le manque de repère et de sensibilisation des élus aux enjeux du développement territorial lors de la reprise de PLU pose de nombreux problèmes quant à la prise de position sur des choix politiques et donc des prises de décision pour avancer dans le processus.

Concernant les Orientations d'Aménagement et de Programmation, en 2012, 3 secteurs de future urbanisation destinés à l'accueil de logements avaient été identifiés sur le centre bourg. Un travail complet avait alors été effectué sur l'ensemble du village en abordant l'urbanisation de ces secteurs ainsi que la question du traitement des espaces publics à l'échelle du centre village. Ce pré-travail a servi à l'élaboration, en partie d'une OAP, mais surtout d'un plan guide de déplacements, réalisé en 2013 par un autre bureau d'étude.

Ainsi, entre 2013 et 2015, les secteurs de développement initialement identifiés ont évolué, notamment avec ce plan guide. De ce fait, sur les 3 secteurs, le plus grand situé derrière l'école a été entièrement urbanisé, et sur un des deux secteurs encore libres, un permis de construire a été déposé. Dans l'idée d'encadrer toujours l'urbanisation de ces secteurs et surtout que le Code de l'Urbanisme donne l'obligation de créer des OAP dans le cadre du PLU, bien que le

plan guide ait répondu à pas mal de problématiques communales, les élus ont souhaité poursuivre sur ces tènements les réflexions menées initialement, mais uniquement sur le volet habitat. Ainsi, deux OAP sectorielles sur la commune ont été initiées avec le logement pour sujet, pour que les permis de construire déposés depuis soient compatibles (et non conformes) avec l'OAP créée.

Sur la base de ce qui a été créé en 2012, l'élaboration des OAP se fait en interne afin de représenter une nouvelle trame aux élus lors de la prochaine réunion. Les cartes de 2012 étaient strictes et figées, avec un plan masse très précis et détaillé. Or, pour rester dans des principes de composition telles que la loi le demande, les nouvelles OAP ont été modifiées, rendant alors plus de possibilité et de souplesse pour le futur projet. Les OAP ont donc été dessinées avec une vision plus large et globale, sans détail précis, et ont été présentées en réunion. Celles-ci ont été mal accueillies et acceptées par les élus, ces derniers ne trouvant plus leur repères par rapport à ce qui avait été dessiné en 2012. Ils étaient dans l'incapacité de se détacher de ce plan masse, de se projeter sur les tènements et de comprendre les enjeux d'urbanisme liés à ces choix figés. Le travail pédagogique autour du projet n'a pas été assez poussé pour que les élus puissent réellement saisir les enjeux de l'urbanisme de leur commune.

Etant considérées comme trop succinctes par l'équipe municipale, les OAP ont de ce fait été modifiées, cette fois-ci avec une précision sur l'implantation du bâti et la densité nette du nombre de logement par parcelle. La réunion faisant suite aux modifications a permis de valider l'ensemble de ces choix bien que ce sujet fasse encore débat. Le travail sur la suite du PLU a continué (règlement, zonage, etc), mais courant 2016, la nouvelle équipe municipale a remis l'ensemble du PLU en question, ne parvenant plus à saisir les raisons de chaque choix opéré pendant la démarche. Ainsi, les élus sont revenus totalement en arrière et souhaitent aujourd'hui revoir tout ce qui a été fait auparavant. Les OAP ne sont donc plus d'actualité, le PADD devant être refait et débattu.



Figure 16 ; Localisation des secteurs d'OAP à Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel - EPODE

III.2.2.2 Le contenu

Les OAP réalisées en 2012 doivent être retraduites en principes de composition urbaine et paysagère. Ainsi, les deux OAP précisent la vocation des tènements à savoir la construction de logements individuels à intermédiaires ; les conditions d'accès et de desserte pour les automobiles, les piétons et les cycles ; la densité moyenne imposée prescrite par le SCoT ; et l'accompagnement paysager des voiries et stationnements.

Les élus souhaitant conserver la majorité de ce que proposait le premier plan masse de 2012⁴⁷, la représentation finale des OAP en est très proche, avec une réflexion relativement basique sur la manière de faire du lotissement aujourd'hui dans les communes rurales, se basant uniquement sur la forme urbaine (certes, différente de la maison individuelle en partie) et la desserte, et absolument pas sur le rapport à l'espace public.

Les deux OAP ont pour condition d'ouverture à l'urbanisation, la réalisation d'un projet d'ensemble. C'est à dire, que les terrains pourront être aménagés, uniquement si un opérateur est capable de construire le projet en une fois. Aucun phasage de l'urbanisation n'est prévu sur ces terrains.

Concernant le premier tènement, celui classé en 1AUa (n'a pas de nom), le programme prévoit en compatibilité avec le SCoT une densité de 18 logements à l'hectare, soit ramené à la surface de ce tènement, une construction de 10 logements, allant de l'individuel à une forme intermédiaire en R+I+C. Leur implantation est envisagée à l'alignement de sorte à créer un front bâti cohérent. La forme des constructions représentées correspond aux modèles de bâti environnants afin de respecter une certaine cohérence dans la trame des formes urbaines.

La voirie privée, est prévue en sens unique avec de l'espace réservé aux piétons et cycles. Et le traitement paysager des voiries ainsi que des stationnements est envisagé.



Figure 17 : Version finale de l'OAP n°1 de la commune de Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel - EPODE

⁴⁷ Cf. Plan masse du projet initial en Annexe n°5

La seconde OAP, située sur le secteur « Les Vicats », propose quant à elle la création de 25 logements, toujours en compatibilité avec les chiffres de densité prescrits par le SCoT de la RUG. Le programme prévoit, à l'image du premier secteur, des formes urbaines allant du logement individuel au logement intermédiaire en R+I+C, avec une implantation faite au maximum en alignement à la rue. Le jeu en quinconce des différents bâtiments, permet à ces derniers de profiter d'un espace extérieur privatif et d'une impression renforcée d'intimité pour chaque logement.

La desserte par une voie publique en sens unique pour un bouclage facilité du secteur, s'accompagne d'une réflexion sur les cheminements doux du nord au sud, à travers la réalisation de piste cyclable et trottoirs sécurisés pour les piétons, afin de rendre le lotissement plus poreux (notamment avec son accès au lotissement voisin, ainsi qu'au centre bourg). Une aire de stationnement public est indiquée selon le souhait des élus, à l'arrière du cimetière et en bordure de la voie en sens unique au nord du tènement.



Figure 18 : Version finale de l'OAP n°2 de la commune de Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel - EPODE

III.2.2.3 Retour sur expérience

L'élaboration des OAP de la commune de Saint-Just-de-Claix n'a pas été évidente. La complexification du processus s'explique par le changement de l'équipe municipale au cours de l'élaboration du PLU, mais aussi par un manque global de connaissance et d'implication de la part des nouveaux élus pour la démarche de réalisation de leur document d'urbanisme.

III.3 L'OAP déplacement, comment réorganiser le maillage et les connexions sur un territoire périurbain ? (Frogès, 38)

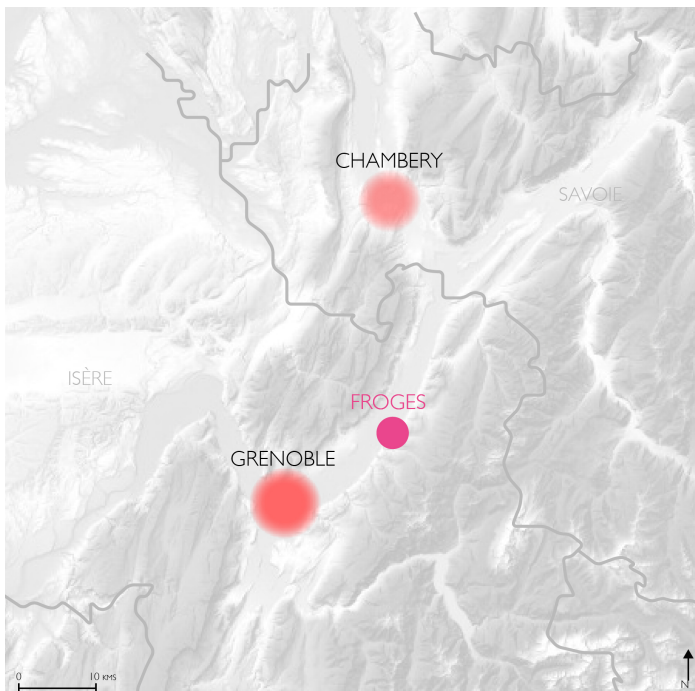
Frogès est une commune iséroise péri-urbaine, située dans la vallée du Grésivaudan, interface entre le bassin chambérien et le bassin grenoblois. Cependant, la commune est majoritairement sous l'influence du centre urbain grenoblois. L'urbanisation de la commune s'organise entre 3 entités principales que sont : la plaine alluviale et agricole de l'Isère, au centre la plaine urbanisée du Grésivaudan (avec deux noyaux historiques d'urbanisation) organisé le long de l'axe CD523, et enfin le coteau urbanisé sur les contreforts du massif de Belledonne (composé de nombreux hameaux).

La commune fait partie de la Métropole de Grenoble, qui est couverte par le SCoT de la Région Urbaine Grenobloise. La commune est identifiée par le SCoT de pôle d'appui au sein d'un territoire polarisé autour de Crolles et Villard-Bonnot. Le SCoT détermine des objectifs pour un développement raisonné et organisé du territoire, notamment en terme d'accompagnement de la croissance démographique de Frogès.

Le développement de l'urbanisation de la commune est très largement contraint par les risques naturels et technologiques, qui ne permet pas l'extension des enveloppes urbaines actuelles. La commune a alors projeté son développement autour de l'amélioration du cadre de vie pour ses habitants autour de la revalorisation de son territoire, notamment en terme de déplacement. La commune a lancé l'élaboration de son PLU en 2012, qui a été arrêté en 2015.

III.3.1 Portrait communal

III.3.1.1 Localisation



Données clés⁴⁸

- 3 362 habitants ;
- Territoire de moins en moins attractif, en perte de croissance (-0,6%/an) ;
- Solde naturel bien que faible, permet de maintenir le niveau de la population ;
- Population vieillissante ;
- Parc de logement avec une majorité de maison individuelle, mais une part d'appartement en hausse ;
- Augmentation d'actifs travaillant essentiellement à Crolles, Meylan, ou Grenoble ;
- Commune à la fois résidentielle et avec une petite activité économique (environ 800 emplois) ;
- Localisation opportune, à proximité des grands axes de communication.

⁴⁸ Données INSEE RP2008 et RP2013 - <http://www.insee.fr>

III.3.1.2 *Enjeux communaux*

Le diagnostic a fait ressortir plusieurs enjeux principaux avec lesquels la commune doit faire face : la maîtrise de la pression foncière et la rareté du foncier disponible ; la limitation de l'effet barrière dûe aux grandes infrastructures de transport ; l'amélioration de l'identité et de la visibilité de la commune lors de sa traversée ainsi qu'en entrée de ville ; le souhait de conforter la commune dans une dynamique métropolitaine ; la maîtrise de l'étalement urbain par la densification des enveloppes urbaines ; le maintien d'une bonne desserte via la proximité des grands axes routiers et ferroviaires ; la réduction et la régulation des déplacements trop importants, entraînant la congestion sur l'ensemble de la commune ; ainsi que l'amélioration des poches urbaines hermétiques aux modes doux.

III.3.1.3 *Orientations et objectif du PADD*

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables⁴⁹ de la commune de Froges a été débattu en 2014. Il se compose de 4 grandes orientations et de plusieurs sous-objectifs opérationnels que les OAP doivent respecter. Il intègre les orientations générales du PLH (Programme Local de l'Habitat) et du PDU (Plan de Déplacements Urbains) du Grésivaudan :

Orientation n°1 : Construire la ville sur la ville, valoriser l'urbanisation existante comme ressource foncière pour le futur

- Renforcer les polarités existantes en poursuivant un objectif de croissance modéré, en cohérence avec la politique supra-communale
- Mettre en œuvre les conditions favorables au développement du lien social par un travail sur les polarités
- Encourager des formes construites plus compactes
- Mettre en place les conditions d'une densité acceptable et qualitative
- Mobiliser le potentiel de réhabilitation du bâti

Orientation n°2 : S'inscrire dans un développement tant économique que structurel, s'appuyant sur les dynamiques de la métropole grenobloise et du Grésivaudan

- Qualifier le rôle économique de chaque secteur pour en spécifier le développement
- Renforcer les pôles de proximité du Centre-Village et de Brignoud
- Permettre les implantations économiques nouvelles, notamment tertiaires, au sein des secteurs habités
- Mettre en œuvre un maillage de déplacements doux performants et sécurisés, permettant de relier les secteurs d'habitation aux équipements publics
- Poursuivre une politique intercommunale en matière d'équipements
- Relier les pôles de Froges et Brignoud au pôle d'équipement de Crolles, afin d'asseoir leur rôle dans l'intercommunalité

⁴⁹ *Projet d'Aménagement et de Développement Durables réalisé par EPODE, 2014*

Orientation n°3 : Valoriser l'environnement naturel et humain en s'orientant vers les espaces de nature

- Maîtriser l'urbanisation et limiter l'étalement urbain de la plaine à son emprise actuelle et en limitant le mitage des coteaux
- Préserver des espèces remarquables et leurs biotopes, dont la forêt alluviale et les zones humides
- Lutter contre la régression des activités agricoles et pastorales
- Garantir des liaisons entre espaces naturels par la création d'un corridor écologique

Orientation n°4 : Promouvoir l'identité frogienne dans toutes ses dimensions et ses différentes échelles territoriales

- Valoriser l'identité péri-urbaine de Frogès au sein du territoire organisé et multifonctionnel du Grésivaudan
- Participer activement à la dynamique territoriale du Grésivaudan, dans toutes ses dimensions : économie, déplacements, commerces et services, ...
- Permettre d'identifier Frogès par la traversée du CD523
- Valoriser le patrimoine bâti, paysager et naturel qui incarnent le passé à la fois industriel et rural de la commune

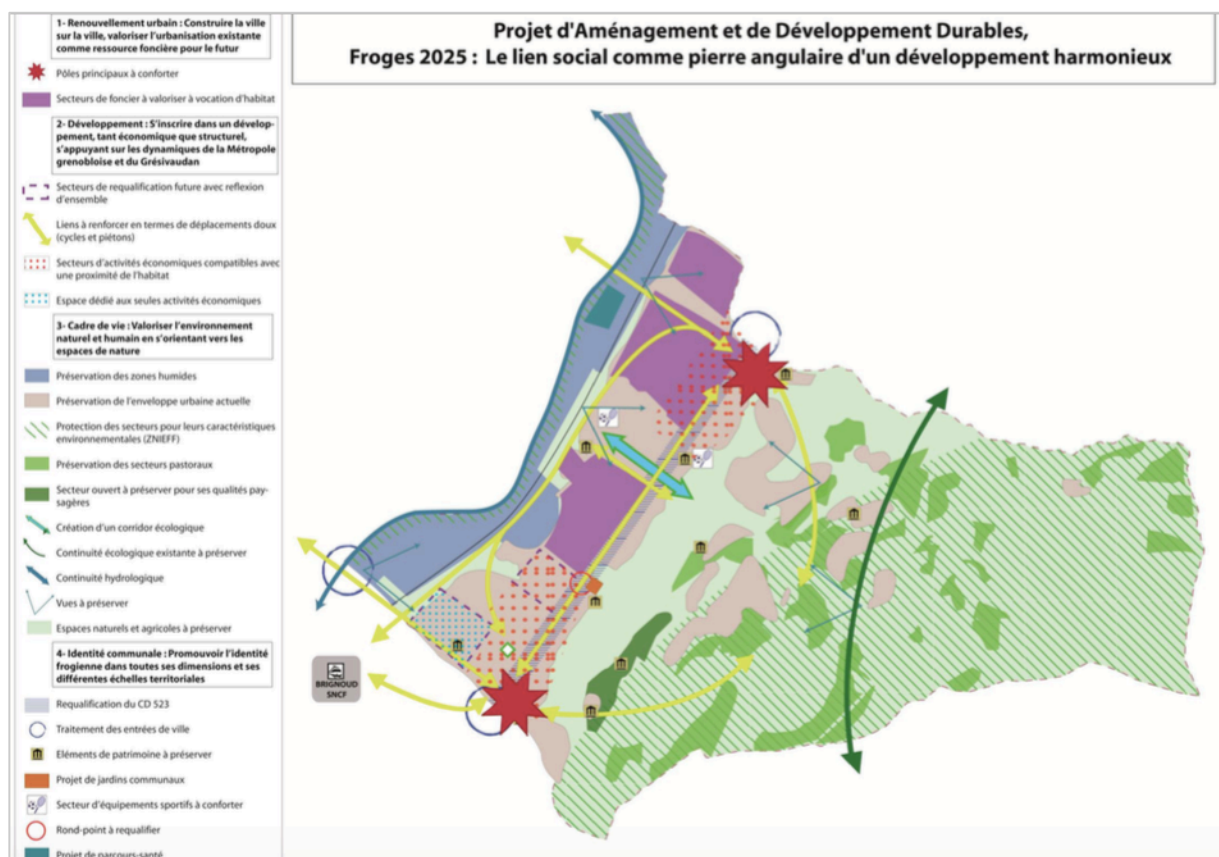


Figure 19 : Carte de synthèse du PADD de la commune de Frogès - EPODE

III.3.1.4 Une trame de déplacement à repenser

L'analyse du territoire a permis de faire ressortir des caractéristiques fortes de ce dernier. Ainsi, l'urbanisation frogienne s'étend le long du Chemin Départemental 523, de part et d'autre de celui-ci, sur une distance de 2 kilomètres. Son urbanisation, caractéristique d'un développement périurbain pensé pour l'automobile, est structurée en peigne à partir du CD. La circulation des modes doux de déplacements se fait presque systématiquement sur les voies dédiées à l'auto, difficile et peu sécurisée. Aussi, l'extension croissante de l'urbanisation de la commune a abouti à de nombreuses opérations de lotissements, autonomes et encaissés, leur desserte se fait sous forme d'impasse. Ces poches résidentielles hermétiques au reste du maillage de la commune nécessitent une meilleure intégration au reste du territoire à travers la porosité de l'espace. La commune a donc orienté son projet communal autour de ces questions.

A l'échelle du PADD, les élus se sont concentrés en partie sur les déplacements dans une logique de participation active à l'élaboration du PDU de l'intercommunalité du Grésivaudan. Cette thématique est tout d'abord considérée comme vecteur de lien social. Ainsi, les cheminements doux sont considérés comme des espaces de rencontres, au même titre que les espaces publics, et doivent faire l'objet d'un aménagement particulier ainsi que d'un maillage fin. Les déplacements au sens large sont aussi considérés comme support économique, en favorisant l'accueil d'activités artisanales et commerciales le long de l'axe CD523 ainsi que d'accompagner le projet de traversée de l'Isère dans le but de rejoindre le pôle d'activité de Crolles. De plus, le PADD inscrit le souhait de mettre en œuvre des liaisons entre les différents équipements et commerces structurants de la commune, de manière sécurisée, mais également dans les nouveaux projets de logements. Plus globalement, le projet vise à permettre des parcours efficaces à destination des modes de déplacement doux (piétons-cycles), concurrentiels à l'usage de la voiture individuelle. Il s'agit d'un élément fort mis en avant par le Plan Local d'Urbanisme de la commune de Froges, qui est abordé dans une dimension opérationnelle, notamment par la mise d'une OAP (Opération d'Aménagement et de Programmation) sur cette thématique.

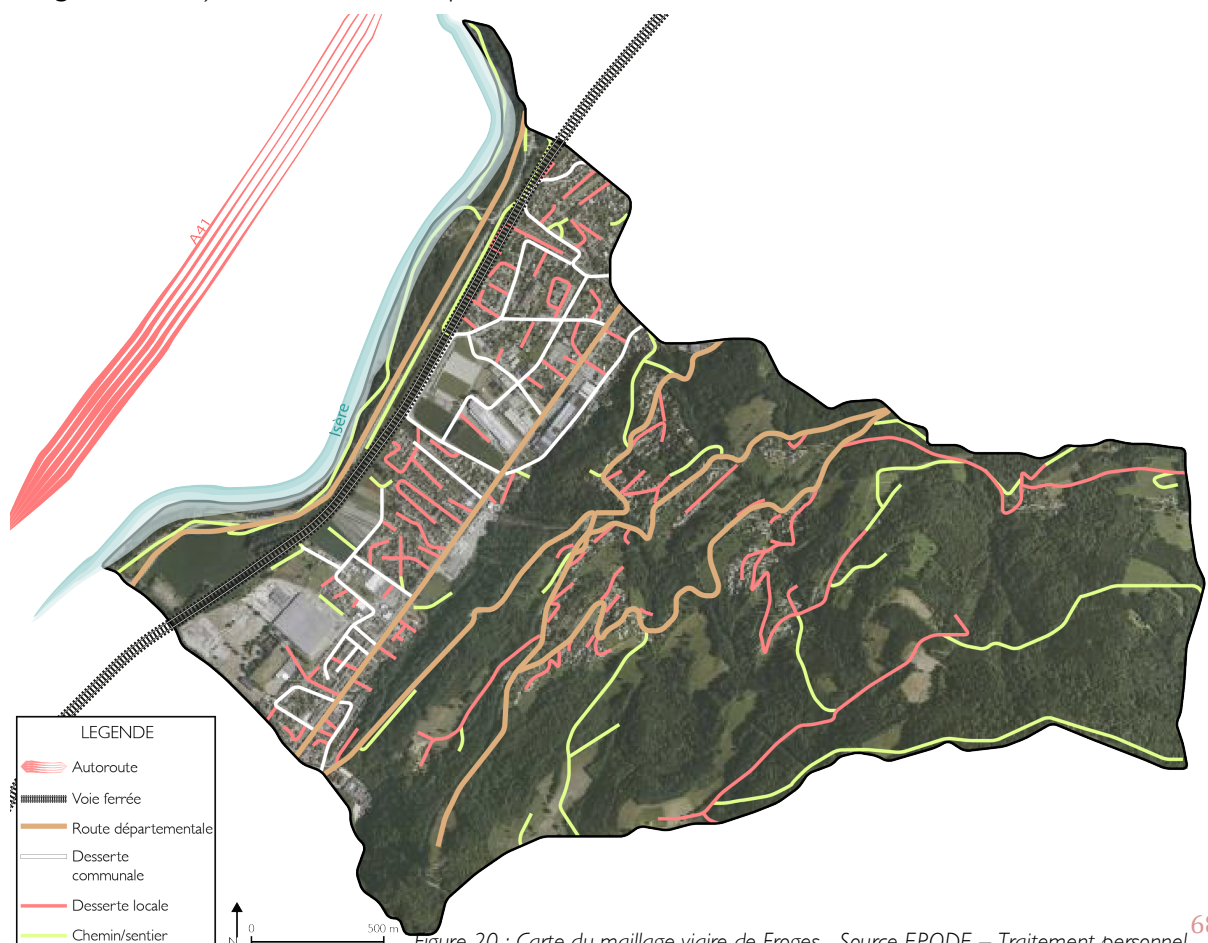


Figure 20 : Carte du maillage viaire de Froges - Source EPODE – Traitement personnel

III.3.2 L'OAP thématique : Déplacements doux et multi-modalité

L'équipe municipale de Froges a souhaité deux OAP thématiques, élaborées à l'échelle de l'ensemble de la commune. C'est deux OAP concernant l'intensification parcellaire inspirée de la démarche BIMBY®, ainsi que les déplacements doux et la multi-modalité.

L'OAP thématique orientée autour des déplacements permet de définir les outils opérationnels nécessaires à compléter l'offre en déplacements multimodaux et intermodaux sur la commune. Elle permet également de montrer, par représentation graphique, la politique menée par la commune en matière de déplacements et comment elle vient s'intégrer au réseau de déplacements extra-communaux (CCG, CG38).

III.3.2.1 La démarche

L'idée d'élaborer une OAP thématique déplacements, a émergé lors de la définition des enjeux pendant la phase de construction du PADD. Ainsi, le sujet premier auquel les élus pensaient était la mobilisation de la ressource foncière sur la commune. Au fur et à mesure de l'avancement dans la réflexion, la question des déplacements et notamment des modes doux est ressorti comme point nécessitant d'être approfondi à la fois dans le PADD mais également à travers une OAP.

Epode a alors proposé à la commune d'organiser des ateliers thématiques autour des thèmes les plus importants selon les élus et de ce qui étaient ressorti du diagnostic. Ainsi, 4 ateliers autour des questions de l'habitat et des formes urbaines, les déplacements, l'environnement et l'identité communale. Le programme et le déroulement des ateliers ont été définis avec l'équipe municipale. Les ateliers ont alors été prévu en fin journée afin de pouvoir capter les personnes possédant un emploi, et permettre avant le coucher du soleil, de faire des sorties sur le terrain. Les ateliers ont été prévus à la fois à l'extérieur mais aussi en salle de réunion. L'ensemble des associations de la commune ainsi que toute la population souhaitant participer à ces ateliers ont été mobilisés, dans un souhait d'avoir un panel le plus représentatif de la population communale.

Concernant l'organisation de l'atelier déplacement, les élus sont revenus sur le fait d'organiser une sortie vélo en plus des échanges en salle. L'atelier s'est donc déroulé en intérieur, avec une présentation synthétique du diagnostic puis une séparation en groupe de travail. L'atelier s'est déroulé en soirée, avec une dizaine de personnes mobilisées, sans compter les élus et les techniciens d'Epode. De nombreuses remarques ont été émises concernant le prolongement des liaisons cyclables, la connexion à la gare de Brignoud, le nécessité d'un maillage horizontal sur la plaine urbanisée, le réaménagement et la sécurisation des chemins sur les coteaux, et le besoin d'arrêts minute sur la commune pour accéder aux commerces de proximité. L'ensemble des ateliers s'est déroulé de manière dynamique et constructive, tous les participants ont pu prendre la parole et donné leur vision de la commune.

A la suite de ces ateliers, une synthèse a été présentée en réunion, en particulier sur les thèmes concernant les deux OAP, accompagnée d'un détail sur les lignes de transport en commun sur la commune, ainsi que des propositions pour compléter le maillage de cheminements doux. La

commission urbanisme s'est alors réunie afin de compléter les propositions du bureau d'étude ainsi que de choisir les outils à mobiliser dans le PLU pour pouvoir mettre en œuvre l'OAP (Emplacement Réservé, Servitude de pré-localisation, l'expropriation, le Droit de Prémption Urbain).

Après intégration des nouveaux choix dans l'OAP, celle-ci est présentée finalisée en réunion. La commune, bien que non réfractaire à l'idée de l'expropriation dans des cas d'intérêt général, a choisi la servitude de pré-localisation comme outil utilisé. En effet, il s'agit d'un outil souple qui ne fige pas l'emprise mais donne une intention, notamment sur le plan de zonage. Le bénéficiaire n'étant pas identifié, il est possible de négocier avec l'approbation du PLU pour faire porter le projet par l'intercommunalité ou le Conseil Général.

Enfin, en interne, Epode a modifié les éléments apportés en réunion par les élus ce qui a permis de finaliser et de faire valider l'OAP par la commission urbanisme.

III.3.2.2 Le contenu

L'OAP déplacements doux et multi-modalité est une OAP thématique, établie à l'échelle de la commune. Le projet vise à permettre le développement du maillage de déplacements doux sur la commune, afin de relier de manière efficace et sécurisée les lieux d'habitation aux équipements structurants et aux transports en commun de Froges et des communes voisines (gare de Brignoud, arrêts de bus Le Champ-Prés-Froges). Cette OAP constitue le plan guide de l'action communale et intercommunale en matière de déplacements doux et multi-modalité.

Cette OAP est le fruit des réflexions partagées entre l'équipe municipale et la population. Les éléments de projets relatifs aux déplacements multimodaux ont fait l'objet d'un atelier participatif, organisé le 16 septembre 2013. L'OAP constitue le plan guide qui détermine la politique communale et intercommunale en matière de déplacement doux.

Les objectifs poursuivis sur cette OAP sont les suivants :

- Aménager le CD523 en boulevard urbain, offrant plus de place aux déplacements doux ;
- Permettre de rejoindre la gare de Brignoud par la plaine, de manière à éviter le CD, à sécuriser les déplacements et raccourcir les temps de parcours ;
- Rendre accessibles par modes doux les équipements publics structurants ;
- Développer le parc de stationnements dédiés aux cycles ;
- Améliorer les conditions de covoiturage et d'autostop sur Brignoud ;

De manière graphique, l'OAP identifie sur la carte de la commune : les bouclages dédiés aux piétons et aux cycles ; la sécurisation des carrefours à entreprendre ; les dispositifs permettant un report modal de l'automobile individuelle vers d'autres modes (arceaux pour stationnement des cycles, création de parking relais ou non, aire de covoiturage) ; et le type de foncier sur lequel la commune projette d'intervenir (foncier public ou privé).

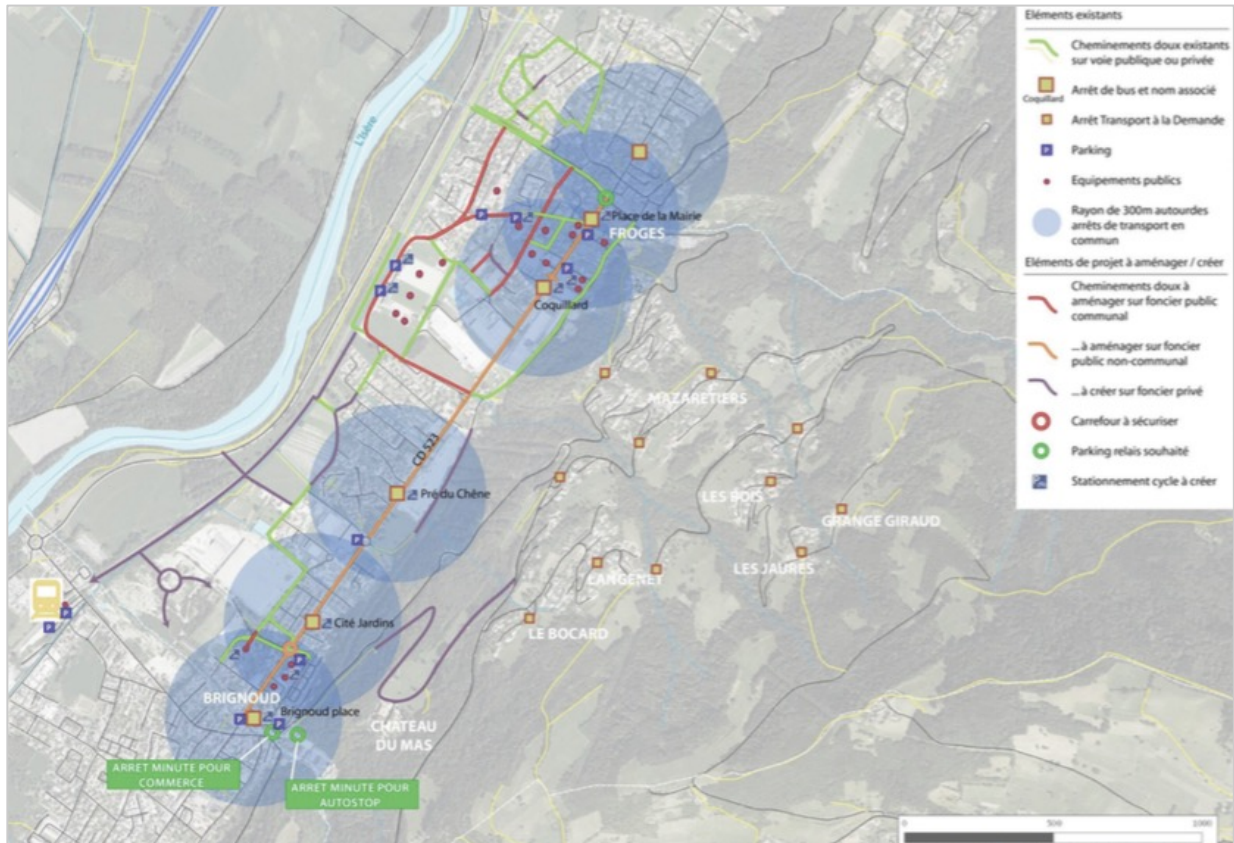


Figure 21 : Version finale de l'OAP déplacements doux et multi-modalité de Froges - EPODE

III.3.2.3 Retour sur expérience

Cette OAP a été élaborée grâce à la mise en commun de savoir et d'expérience par une multitude d'acteurs. Cette OAP est la seule de toutes présentées de ce mémoire à avoir fait l'objet d'une participation des acteurs de la société civile composée des associations locales et de la population.

Le succès de cette OAP et de sa réalisation est du également à la mobilisation politique de la part de l'équipe municipale élue, qui a montré un réel intérêt et une importante implication dans ce processus de création.

Ainsi, l'OAP déplacements doux et multi-modalités a permis, à partir d'un travail de fond de diagnostic et de collecte de données, la construction d'une réflexion autour de la thématique déplacement de façon globale, à partir des souhaits politiques, des ateliers participatifs et de l'accompagnement pertinent de l'équipe d'urbanistes. L'OAP a permis une prise en compte et engager des démarches sur la continuité et la création liaison sur l'ensemble de la commune afin d'avoir une réelle connexion et un maillage complet sur tout le territoire.

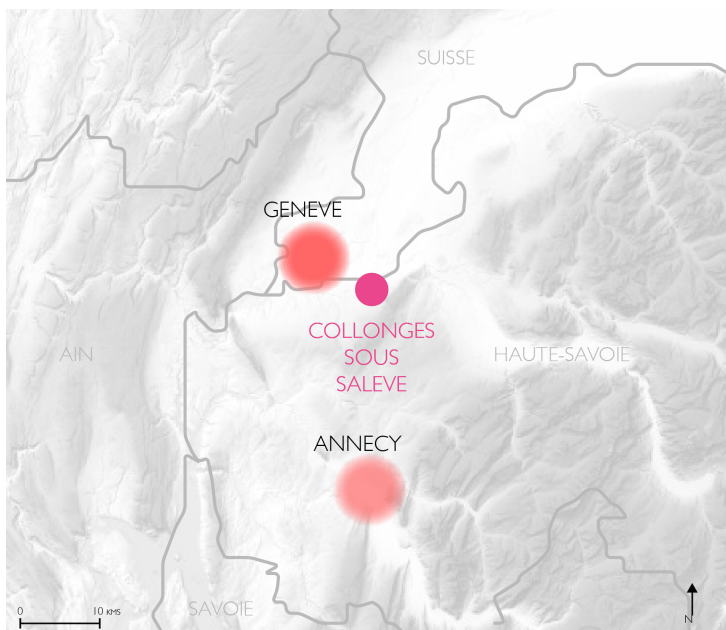
III.4 L'OAP trame verte, quelle place pour la préservation de l'environnement dans une commune au développement urbain conséquent ? (Collonges-sous-Salève, 74)

Située en Haute-Savoie, Collonges-sous-Salève est une commune structurante du Genevois français, sous influence directe de la métropole de Genève (influence économique, en terme de déplacement et flux pendulaire, création de logements). Ce territoire s'est fortement urbanisé au cours des 20 dernières années en lien avec sa proximité de la Suisse. Ainsi, le territoire se compose de deux centres anciens historiques et de plusieurs hameaux, avec énormément d'extensions récentes faites au coup par coup, afin d'absorber l'attractivité résidentielle et la croissance démographique de la commune. Cependant, Collonges-sous-Salève est une commune avec un patrimoine naturel, environnemental et agricole encore très important.

La commune fait partie de la Communauté de Communes du Genevois qui a élaboré un SCoT à l'échelle de l'arrière pays Genevois (côté français) afin de mener des réflexions sur le développement du territoire de façon plus large. Le SCoT de la CCG identifie la commune comme « bourg » dans son armature territoriale, c'est à dire comme centre secondaire, doté de transport en commun et d'une offre de service conséquente, rayonnant sur les communes voisines. Le développement accru de son territoire ces dernières années, du à son positionnement stratégique, a des conséquences quant au maintien des grands équilibres entre habitat, économie, agriculture, environnement et paysage. Le PLU a ainsi été lancé en 2012 et s'est arrêté en juin 2016.

III.4.1 Portrait communal

III.4.1.1 Localisation



Données clés⁵⁰

- 3 884 habitants ;
- Territoire très attractif avec une croissance positive (+1,7%/an) ;
- Solde migratoire à l'origine du renouvellement de la population communale ;
- Population vieillissante ;
- Parc de logement relativement diversifié mais peu de mixité sociale ;
- Augmentation d'actifs en lien avec le cadre dynamique qu'offre la Suisse en terme économique ainsi que l'augmentation du nombre d'emplois sur la commune (780) liée à la présence d'une zone d'activité, des commerces et des services, ainsi qu'une économie agricole qui fonctionne ;
- Patrimoine naturel et environnemental remarquable (Mont Salève avec zone NATURA 2000).

⁵⁰ Données INSEE RP2008 et RP2013 - <http://www.insee.fr>

III.4.1.2 *Enjeux communaux*

Les principaux enjeux de la commune issus du diagnostic sont la maîtrise d'une croissance extensive qui a tendance à fragmenter les espaces agricoles et naturels et à menacer les richesses environnementales ; la garantie d'un cadre de vie à travers la pérennisation de l'identité paysagère et la maîtrise du développement urbain ; veiller à l'organisation de l'urbanisation à l'intérieur des enveloppes urbaines déjà constituées par le bâti, afin d'éviter la destruction et le morcellement des habitats naturels et agricoles, de perturber les déplacements des espèces, tout en tenant compte des risques naturels.

III.4.1.3 *Orientations et objectif du PADD*

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables⁵¹ de la commune de Collonges-sous-Salève, débattu en 2013, se compose de 8 grandes orientations et de plusieurs sous-objectifs opérationnels que les OAP doivent respecter. Il intègre les orientations générales de la Directive Paysagère du Salève et la zone NATURA 2000 :

Orientation n°1 : Restructurer le «Bas Collonges» afin de lui donner un vrai rôle de polarité.

- Donner les conditions favorables à un renouvellement urbain progressif du «Bas Collonges»
- Encadrer et optimiser les derniers tènements stratégiques
- Valoriser le tissu économique, artisanal et commercial
- Créer des parcs publics accessibles à tous

Orientation n°2 : Conforter l'enveloppe urbaine de « Collonges Bourg » dans sa dimension de centralité

- Valoriser et préserver le noyau ancien
- Optimiser les espaces proches du centre en développant projets de logements de qualité en phase avec le contexte urbain et paysager
- Phaser l'urbanisation

Orientation n°3 : Limiter le développement urbain de « Collonges Coteaux »

- Modérer la consommation foncière

Orientation n°4 : Promouvoir une mixité sociale dans le cadre des futurs projets d'aménagement. Valoriser le cadre de vie.

- Proposer une offre de logements adaptée aux besoins
- Préserver des espaces paysagers ouverts dans le cadre des projets d'urbanisation

Orientation n°5 : Valoriser les espaces naturels et agricoles du territoire

- Maintenir et valoriser les cordons boisés et les espaces plantés (vergers)

⁵¹ *Projet d'Aménagement et de Développement Durables réalisé par EPODE, 2013*

- Préserver la trame verte en maintenant la cohérence des grands espaces naturels avec les continuités biologiques
- Préserver la trame bleue
- Prendre en compte la problématique des risques
- Pérenniser les activités agricoles

Orientation n°6 : Développer un réseau de cheminement doux s'articulant avec les autres modes de déplacement

- Améliorer le maillage des liaisons douces
- Proposer des équipements qui conduisent à diminuer l'usage de la voiture
- Développer et sécuriser les infrastructures routières au regard de la situation actuelle et future

Orientation n°7 : Préserver les perspectives paysagères et le patrimoine bâti

- Promouvoir une typologie urbaine et architecturale en phase avec le bâti traditionnel, dans le respect des exigences des économies d'énergie
- Préserver les perspectives paysagères depuis le coteau

Orientation n°8 : Permettre le développement d'un tissu économique local

- Optimiser le développement de la ZA de la Drize
- Favoriser l'implantation de commerces de proximité sur le « Bas Collonges » et sur « Collonges Bourg »

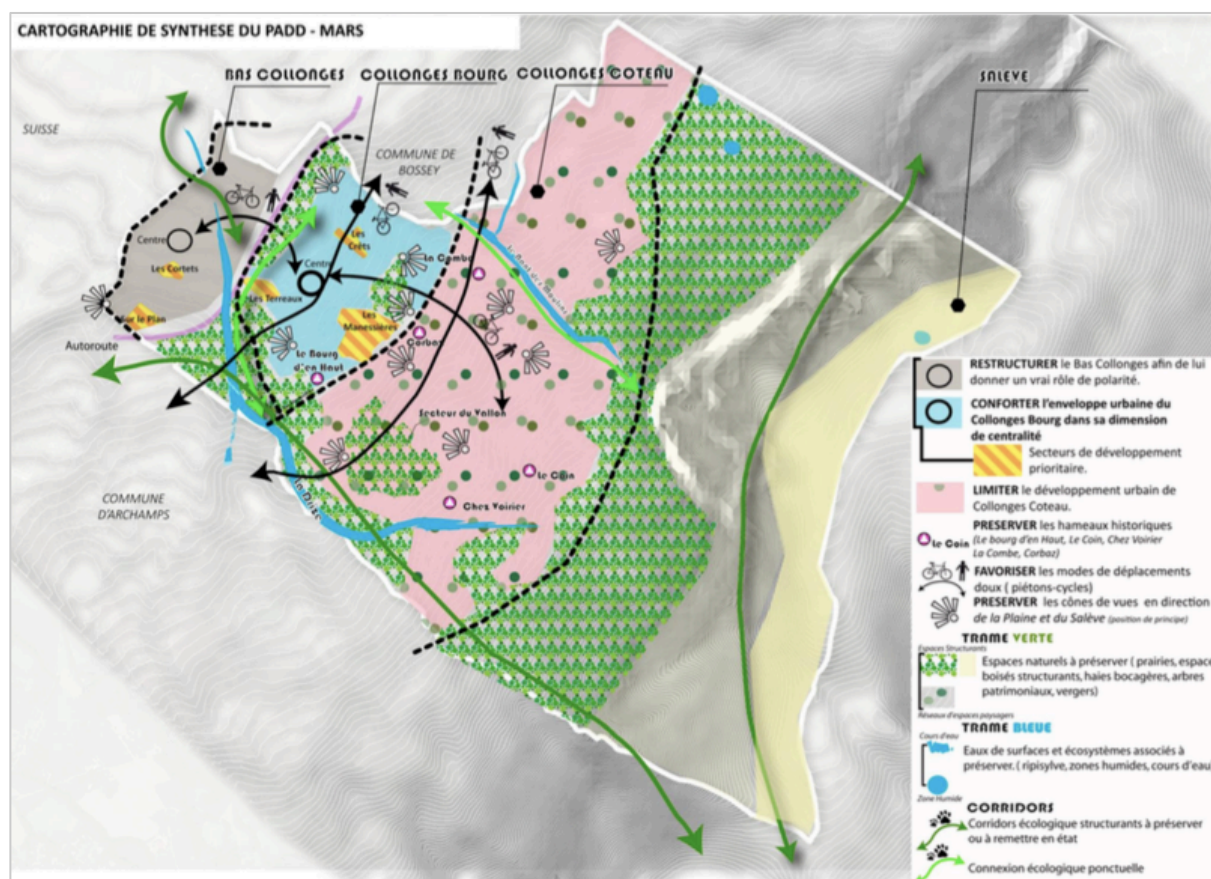


Figure 22 : Carte de synthèse du PADD de la commune de Collonges-sous-Salève - EPODE

III.4.1.4 Des ressources naturelles à préserver

Le diagnostic territorial de Collonges-sous-Salève met en avant l'importance des éléments naturels, agricoles, paysagers et patrimoniaux. En effet, malgré son urbanisation extensive, la commune est encore composée de nombreuses terres agricoles et d'espaces naturels, en particulier sur l'Est de son territoire. L'espace naturel remarquable le plus important est le Mont Salève, dont une partie se situe sur la commune. Ce dernier bénéficie d'un périmètre de protection zone NATURA 2000 qui impose une préservation très stricte de cet espace.

De plus, la commune dispose d'un patrimoine végétal important ainsi que d'un réseau de corridor biologique permis par une trame verte développée sur l'ensemble de la commune, qui ont fait l'objet d'un inventaire précis recensés dans le Rapport de Présentation du PLU.

Une des volontés communales principales est de préserver et valoriser les richesses environnementales et paysagères (espaces naturels structurants, vues remarquables sur le grand paysage) ainsi que les réservoirs de biodiversité sur les zones humides, ses ripisylves et ses corridors biologiques.

Le PADD de Collonges-sous-Salève, comme vu précédemment, inscrit la valorisation des espaces agricoles et naturels en tant que grande orientation. Ainsi, la préservation et la valorisation des cordons boisés est un des objectifs, ces derniers étant des corridors écologiques, permettant le déplacement des espèces au sein du territoire communal, de marquer de façon harmonieuse les différentes entités urbaines ainsi que de protéger les rives lors de crues torrentielles. Le PADD insiste sur la préservation et le respect de la perméabilité des corridors, permettant le maintien des continuités écologiques à travers les différents grands espaces naturels (espaces boisés, prairies, ripisylves).

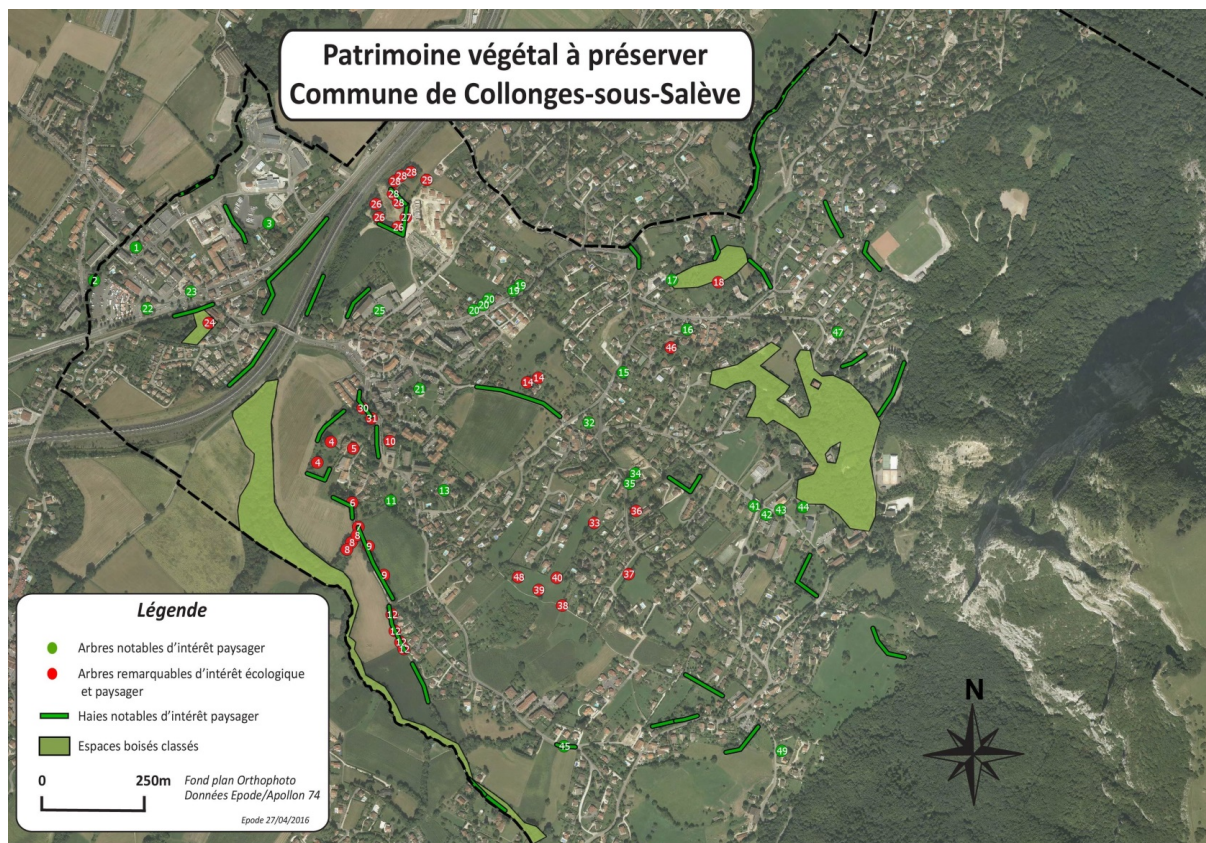


Figure 23 : Carte du diagnostic du patrimoine végétal de la commune de Collonges-sous-Salève - EPODE

III.4.2 L'OAP thématique : Environnement et Paysage

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation de la commune de Collonges-sous-Salève sont à la fois sectorielles et thématiques. Les OAP sectorielles sont au nombre de quatre et concernent des secteurs de future urbanisation à vocation principale d'habitat.

La seule OAP thématique du PLU porte sur l'environnement et le paysage à travers la préservation des haies et des arbres patrimoniaux de la commune. Cette OAP a été élaborée à l'échelle de l'ensemble du territoire communale. Elle permet d'offrir une vision globale et de rechercher des actions à conduire concernant la place de la nature en ville. Il s'agit dans ce contexte pour la biodiversité de trouver toute sa place en articulation avec les autres dynamiques et usages urbains en cours et en projet. Son but est de permettre aux espèces animales et végétales d'être préservées et d'effectuer les différentes étapes de leur cycle de vie (circuler, s'alimenter, se reproduire, se reposer).

III.4.2.1 La démarche

L'équipe municipale de Collonges-sous-Salève a souhaité mener cette OAP en collaboration avec une association locale très active : l'APEC (Association pour la Protection de l'Environnement Collongeois). Cette dernière a mené de nombreuses études sur le patrimoine naturel de la commune depuis sa création, et a été de fait impliqué dans les ateliers et réunion de travail menés dans le cadre du PLU dès son commencement.

Ainsi, en 2013, l'association est sollicitée par la Communauté de Communes du Genevois et l'association environnementale mandatée par la CCG pour conduire une étude de terrain sur l'inventaire des chênes porteurs du Grand Capricorne (espèce protégée). De cet inventaire complet sur l'ensemble de la commune, des arbres remarquables vont être identifiés.

Cette initiative allant dans le sens du PADD de la commune, les élus ont proposé de créer une OAP thématique à partir de cette étude, afin de répondre aux orientations et objectifs du projet, veillant à la protection environnementale.

Ainsi, un travail collaboratif entre les élus, l'association, et les techniciens écologues et environnementalistes du bureau Epode, a commencé afin de recenser l'ensemble des arbres ayant un intérêt patrimonial pouvant être inscrit dans l'OAP. A cela s'est ajouté la thématique des haies et de leur préservation, étant présentes en grand nombre sur la commune et considérées comme des corridors biologiques naturels important à protéger.

A partir d'un travail de terrain approfondi accompagné d'un reportage photo précis, la commission de travail a pu, au fil de nombreuses réunions, identifier et décider de garder tel ou tel arbre en fonction qu'il soit notable ou patrimonial pour aboutir à l'OAP final. Ce travail très précis a fait l'objet de longs échanges, rien que pour distinguer le caractère simplement notable ou patrimonial des arbres, de vérifier la compatibilité de toutes les photos, ainsi que de vérifier et valider l'ensemble des haies sur la commune.

III.4.2.2 Le contenu

L'OAP Environnement et Paysage vise à renforcer la place de l'environnement au sein du territoire de Collonges-sous-Salève. Son objectif est de réussir à allier les projets d'aménagement avec l'environnement qui englobe également le paysage. Pour cela des préconisations sont proposées afin de préserver et gérer ou restaurer les espaces remarquables existants du territoire et afin de proposer des solutions permettant de développer la part de nature dans les projets d'urbanisation. Opposable aux tiers dans un lien de compatibilité, elle fixe des principes à respecter et des objectifs à atteindre pour répondre aux orientations du PADD.

L'OAP s'articule en deux parties. La première est consacrée aux haies et arbres patrimoniaux de la commune et une deuxième sur la place qu'occupe la nature au sein du territoire et ainsi comment allier la nature et les futurs projets.

Ainsi, les haies sont représentées par des alignements d'arbres, des vergers, haies de bords de cours d'eau qui peuvent être présentes en zones agricoles, dans les jardins ou encore en zone urbaine. Il est important de les préserver car elles contribuent à la richesse paysagère et écologique, et possèdent des rôles fondamentaux sur les territoires communaux. En effet, elles structurent le paysage et participe à l'identité de la commune et au cadre de vie ; elles sont des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques pour les espèces ; elles ont un intérêt économique à travers le bois d'œuvre et le bois d'énergie, et agricole en protégeant les troupeaux et les cultures (brise vent) ; elles participent également à la lutte contre l'érosion et la protection des cours d'eau ; elles délimitent les propriétés et favorisent la transition entre les milieux urbains et agricoles ou naturels, ou entre les parcelles agricoles.

Les arbres patrimoniaux quant à eux sont classés en deux groupes : les arbres notables possédant un intérêt paysager et les arbres remarquables qui en plus de leurs intérêt paysager possèdent également un fort intérêt écologique. Ces derniers sont classés en tant qu'EBC (espace boisé classé) dans le document de zonage, ce qui indique qu'ils ne peuvent pas être détruits ou remplacés. Les arbres notables sont préservés par l'intermédiaire de l'OAP mais ne sont pas strictement intouchables comme les arbres patrimoniaux.

L'OAP décline différentes préconisations de gestion et de restauration de ces éléments naturels. En effet, selon l'OAP, les haies doivent être composées d'espèces locales et diversifiées afin de favoriser la biodiversité. Dans le cas où une clôture à la place d'une haie est installée, celle-ci doit comporter des ouvertures au sol afin de faciliter le passage des différentes espèces. L'OAP précise les différentes méthodes de plantation à appliquer ainsi que l'entretien des haies à travers les différents choix de taille. De plus, l'OAP indique la méthode à suivre en terme de projet : pour toute nouvelle conception de projet, ce dernier devra maintenir les haies préexistantes. En cas d'incompatibilité avec le projet, elles pourront être reconstituées ou réaménagées au sein de l'opération en mesures compensatoires. Ainsi il pourra être envisagé soit le déplacement de la haie, soit la reconstitution de la haie en recourant à des essences végétales locales similaires à celles composant l'élément recensé.

Au sujet des arbres, l'OAP précise que les arbres patrimoniaux sont d'intérêt paysager et

écologique. Dès lors, leur préservation doit être garantie et toute destruction est impossible. L'élagage et l'entretien sont soumis à déclaration préalable. Concernant les arbres remarquables, une vérification doit être faite en amont d'un projet pour assurer la compatibilité de la présence de ces arbres avec le projet en question, ainsi que de vérifier si ces arbres ne sont pas porteurs d'espèces (insectes, oiseaux). Si la compatibilité n'est pas démontrée avec le projet, des mesures compensatoires peuvent être mises en place : le déplacement de l'arbre ou sa replantation (essence locale).

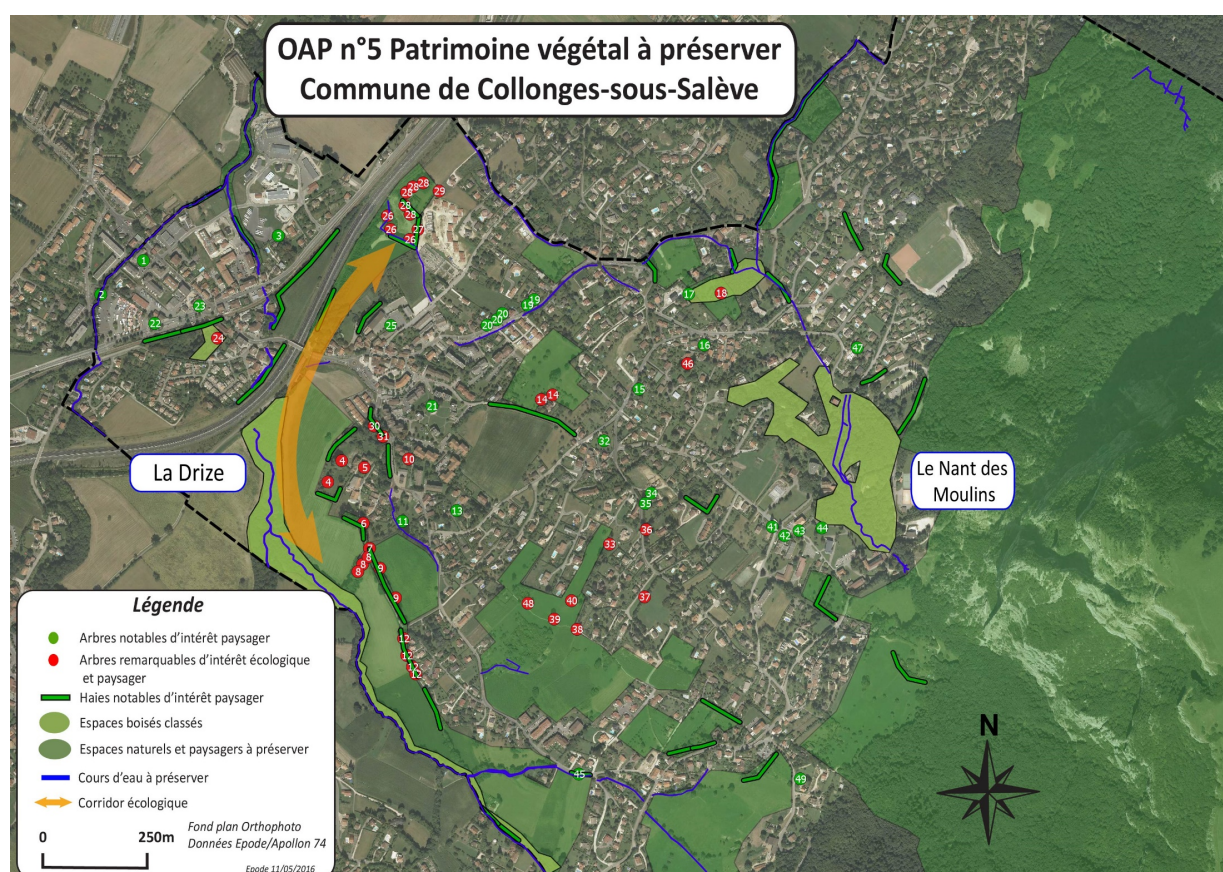


Figure 24 : Version finale de l'OAP environnement et paysage de Collonges-sous-Salève - EPODE

III.4.2.3 Retour sur expérience

L'élaboration de cette OAP, issue d'un travail conjoint entre élus et experts s'est déroulée avec succès, avec une réelle implication et motivation de la part de la commission de travail. Cet outil et sa thématique globale a permis de rendre compte dans le PLU et dans la conscience collective que ce soit les élus ou la population par le biais des réunions publiques, la place de la nature en ville, et son rôle structurant dans le développement du territoire, notamment dans sa contribution aux dynamiques écologiques (trame verte et bleue), ainsi que dans l'amélioration de la qualité du cadre de vie et du bien-être des administrés.

Ainsi, l'OAP a un rôle à jouer dans le renforcement de la présence de la nature à chaque projet d'urbanisation future, afin d'éviter la fragmentation des dynamiques écologiques et de veiller à la conservation des diverses espèces dans un réseau de milieux naturels interconnectés.



SYNTHÈSE PARTIE III

ÉTUDE DE CAS : LES OAP SUR DES TERRITOIRES PÉRIURBAINS ET RURAUX

L'analyse de ces différentes Orientations d'Aménagement et de Programmation à travers leur type, leur démarche et leur contenu, permet de dresser une liste (non exhaustive) des divers cas de figure possibles lors de l'élaboration du PLU.

Il est à noter que ces exemples d'OAP ayant été récemment élaborées, aucune d'entre elle n'a été réalisée ou appliquée. Dès lors, aucun retour sur la réussite ou l'échec de l'application du projet communal ne peut être restitué.

Néanmoins, l'ensemble de ces OAP tente de répondre à certains principes urbanistiques traditionnels que ce soit dans le fond ou dans la forme tout en intégrant les nouvelles législations. Ainsi, la première OAP concernant la restructuration du centre bourg tend à rétablir les principales caractéristiques des centres des petites villes traditionnelles comme la compacité des formes urbaines avec une densité moyenne à élevée ; des usages mixtes avec des lieux de rassemblement (espaces publics), équipements publics et des espaces ouverts (de respiration, de loisirs) ; une conception conviviale de l'espace piéton et de l'accessibilité automobile et une mise à l'échelle du piéton avec des rues adaptées à la taille du village⁵².

L'OAP centrée sur la création de deux nouveaux lotissements dans la commune de Saint-Just-de-Claix, s'est orientée vers une conception plus ouverte que le lotissement habituel, avec une densité de bâti plus importante comme prescrite par le SCOT de la RUG, et une desserte du secteur par une trame viaire n'enclavant pas le quartier (comme la traditionnelle voirie en impasse ou « raquette »).

L'OAP sur la thématique des déplacements à Frogès ne s'est pas focalisée uniquement sur la micro desserte locale, mais a pris en compte les problématiques à une échelle plus large, avec l'intégration des Plans de Déplacements Urbains de l'intercommunalité du Grésivaudan.

Enfin, l'OAP sur l'environnement et le paysage, au delà d'un inventaire précis du patrimoine naturel présent sur la commune, a permis la sensibilisation de l'équipe municipale sur ces sujets, ainsi que la participation d'une association locale engagée sur ces problématiques lors de l'élaboration de l'OAP.

Dans tous les cas, la réussite ou la facilité d'avancement dans la démarche de l'OAP dépend principalement de l'engagement de l'équipe politique en place mais aussi de leur marge de manœuvre technique et financière pour mettre en place le projet et réussir à se projeter ; de la pédagogie employée par les urbanistes pour impliquer et faire comprendre les enjeux aux élus et à la population ; et surtout la qualité dans le fond, mais également dans la forme de la représentation utilisée tout au long du processus. Ainsi, les questions de représentations graphiques constituent un enjeu dans la compréhension de l'outil ainsi que pour l'acceptation du projet.

⁵² ARENDT R., « *Rural By Design, planning for town and country* », American Planning Association, Washington DC, 2015, 525 p.



PARTIE IV

LA REPRÉSENTATION : VECTEUR D'AIDE À LA DÉCISION

Au delà de la forme écrite, les Orientations d'Aménagement et de Programmation s'accompagnent dans la majorité des cas sous forme graphique. C'est notamment par cet aspect que l'OAP s'inscrit comme un outil intermédiaire entre la règle et le projet, avec une certaine souplesse et diversité en terme de représentation.

La question de la représentation graphique se pose en terme de contenu, de forme, et surtout de processus qui permet d'aboutir à une décision finale, à savoir l'appropriation de l'OAP par l'équipe municipale.

Ainsi, le caractère graphique de l'OAP facilite la compréhension des enjeux du territoire avec une mise en évidence du contexte local. De plus, elle permet de rendre compte simplement et efficacement des projets d'aménagement sur toutes les thématiques possibles, tout en pouvant s'adapter, et évoluer en fonction du développement de la commune. Elle permet de guider les élus à travers l'élaboration de leur projet. Enfin, la dimension graphique est un moyen d'appréhender et traduire le règlement du PLU de façon plus pédagogique et directe, afin de le rendre accessible au plus grand nombre.

Cette importance de la représentation graphique s'explique par la nécessité progressive de l'utilisation de cette méthode depuis les années 90 (du schéma directeur au plan masse très précis), où le dessin d'urbanisme devient une réelle exigence dans la construction du projet territorial, dans l'élaboration de partenariats entre acteurs, ainsi que dans l'amélioration des méthodes de concertation. Cette évolution est une des conséquences de l'enrichissement des documents d'urbanisme règlementaires par la notion de projet. Ils passent d'un simple plan de zonage via les POS à des documents où un plan de projet est de plus en plus précis.

Le dessin d'urbanisme s'impose comme passage essentiel pour révéler et construire le territoire, à toutes les échelles, que ce soit de l'ilot à l'agglomération, et sur diverses thématiques urbaines. Il permet ainsi d'être l'expression visuelle du projet local et de lui donner ainsi plus de lisibilité et d'importance dans la transformation du cadre de vie des communes.

IV.1 La qualité de la forme urbaine : quelle forme urbaine pour quel projet ?

A travers l'Orientation d'Aménagement et de Programmation, la forme urbaine existante est prise en compte et devient support de la forme urbaine imaginée, souhaitée et projetée. L'objectif est de palier aux incohérences du tissu urbain fréquemment observées sur le territoire, et d'asseoir une certaine volonté d'accompagner, d'encadrer le devenir de la ville, plutôt que de subir certaines formes générées par un impensé et un manque d'encadrement.

Ainsi, la forme urbaine peut-être définie comme le rapport entre la trame du bâti et des espaces libres, constituant l'ensemble urbain (concerne une commune, un îlot, un quartier, une rue, une agglomération, etc), permettant de décrire et d'analyser la ville. « Donner forme à la ville, c'est lui imprimer une certaine composition, un jeu des vides et des pleins dans l'espace construit, c'est aussi créer des représentations qui en rendent compte ou qui idéalisent la forme »⁵³. Elle est ainsi un tout homogène constitué de l'ensemble des éléments du cadre urbain.

La forme urbaine est représentée par des supports graphiques qui permettent de la traduire : plan-masse, coupe, schéma, ... qui associent éléments quantitatifs et qualitatifs. Elle permet d'expliquer la ville, de la création du tissu à son fonctionnement actuel et donc de penser un projet dans son ensemble, dans sa totalité urbaine et non comme morceau autonome qui se rajoute de manière aléatoire à l'existant. Elle structure l'apparence et les logiques internes du fonctionnement global de la ville jusqu'à l'ilot, en se constituant de vides et de pleins. La forme urbaine organise le tissu urbain qui se compose de quatre systèmes⁵⁴ qui s'interpénètrent :

- o la trame viaire : ensemble des voies (rues, boulevard, avenues, parvis, places), hiérarchisé et organisé en réseau (sous forme linéaire, en boucle, arborescente, quadrillée) permettant la circulation et la distribution de l'espace public ;
- o le parcellaire : somme des propriétés foncières identifiées sur les plans cadastraux, hétérogènes (forme, taille, orientation), généralement issu du partage agricole puis de nombreux remaniements au cours du temps notamment dans les secteurs les plus urbanisés ;
- o le bâti : ensemble des constructions pouvant être alignées à la rue ou non, de différentes hauteurs, de différents gabarits , de rapport entre les constructions (isolées, groupées définissant une enveloppe urbaine continue ou discontinue) ;
- o le système vert : trame végétale participant à l'organisation et à la structuration du réseau viaire et aux limites parcellaires (alignement d'arbres, allées plantées, etc).

Il est à noter également qu'au delà de ces systèmes, la forme urbaine tisse un lien très étroit avec l'usage du sol, c'est à dire sa fonction.

⁵³ PUMAIN D., PAQUOT T., KLEINSCHMAGER R., « Dictionnaire La ville et l'urbain », Coll. Villes, Economica, Paris, 2006, 320 p.

⁵⁴ Idem note de bas de page n°22



Figure 25 : Tissu urbain d'un secteur de Collonges-sous-Salève – EPODE – Traitement personnel

Par delà la forme urbaine, et en dépit des restrictions budgétaires des collectivités, le projet traduit dans l'OAP doit être vecteur d'une certaine qualité.

Bien que cette notion de qualité soit abstraite et subjective, elle est traduite de manière législative depuis la loi sur l'Architecture du 3 janvier 1977 qui considère que « la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public »⁵⁵. Elle est aujourd'hui recherchée et impulsée que ce soit par la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre – sans délaissier, bien au contraire, l'aspect économique (coût pour la collectivité), quantitatif (densité respectée : nombre de logements l'hectare), fonctionnel (quartier d'habitat, d'activité, mixte,...).

Cette notion se base alors sur des critères qualitatifs précis pour prétendre à un projet de qualité. Ces critères généraux englobent la qualité paysagère, environnementale, urbaine et architecturale dans le but d'améliorer l'attractivité du quartier ou de la commune, le cadre de vie, et plus globalement la qualité de vie⁵⁶ :

- Insertion paysagère et environnementale (prise en compte de la topographie, des vues, des espaces de respirations, des risques, des caractéristiques du sol, de la biodiversité, de la trame verte et bleue, ...)
- Conservation des lignes structurantes (respect du site et de ses qualités pour comprendre et lire la structure de l'espace) ;
- Sensibilité de l'espace (permettre l'appropriation de l'espace public) ;
- Intégration urbaine (cohérence avec le tissu urbain environnant et à échelle plus large) ;
- Identité et ambiance urbaine (lisibilité de l'espace, identité locale propre, appropriation possible) ;
- Traitement de l'espace public (transition avec l'espace privé, aménagement qualitatif selon les matériaux, le mobilier,...) ;

⁵⁵ Loi sur l'Architecture n°77-2, Art 1, 3 janvier 1977. <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁵⁶ ANRU, « Qualité urbaine, architecturale, et paysagère, 98 projets », Urbanisme Durable, Paris, Juillet 2012, 120 p.

- Mixité des usages (habiter, se déplacer, consommer, se récréer.. plusieurs fonctions pour garantir une certaine pérennité de l'utilisation de l'espace) ;
- Intégration des constructions (respect de l'architecture environnante, densité, forme, alignement à la rue, qualité esthétique pour une meilleure insertion dans le tissu existant) ;
- Mixité et lien social (répondre aux besoins des différents parcours résidentiels des ménages avec une offre de logement diversifiée, favoriser les espaces de rencontre).

L'OAP permet de mener une réflexion sur la façon de structurer le développement urbain et introduire de la qualité urbaine dans de nouveaux secteurs ou des secteurs en renouvellement urbain de la commune pour une meilleure intégration du projet à plus grande échelle. Cela se traduit notamment par la définition des accès, les liaisons concernant les modes doux, les axes routiers, le positionnement des stationnements, l'alignement du bâti, les continuités bâties ou vertes, etc. L'ensemble de ces éléments s'agence en cohérence avec son environnement proche, dans une perspective d'intégration à l'armature urbaine existante. La notion de projet inhérente à l'OAP permet de mener une réflexion sur l'aménagement des différents éléments composants la trame urbaine et leur relation (parcs, bâti, espaces publics, axe routier, etc) comme vecteur de valorisation et de structuration du territoire communal. La pensée de la forme urbaine pour les secteurs en extension ou en renouvellement permet d'imaginer un tissu urbain cohérent, en lien avec l'espace environnant.

Cependant, ce choix d'aménagement de la commune par la qualité urbaine, paysagère et environnementale, s'effectue en grande partie sur la base de ce qui va être visuellement représenté et présenté aux élus par le bureau d'études.

IV.2 La représentation graphique du projet communal : du dessin au dessin

La représentation graphique est indissociable de la démarche de projet, « elle est un préalable à toute volonté d'organiser l'espace, les volumes, les formes, les matériaux (...) elle décrit et associe une fonction particulière aux différents types de dessins, produits tout au long du processus de conception du projet »⁵⁷. Ce constat est renforcé par une évolution législative, comme montrée précédemment, de plus en plus empreinte de l'insertion de la dimension de projet dans les documents d'urbanisme, et par extension, l'importance et la reconnaissance grandissantes de la représentation graphique dans ces derniers, et notamment dans les OAP.

Ainsi, dans le processus d'élaboration de l'OAP, le dessin intervient dès la phase de diagnostic, l'analyse du contexte dans lequel le projet est supposé se réaliser. Cette étape a pour fonction principale la description, par la figuration de la géométrie du sol et des grandes caractéristiques du site, mais aussi de rendre compte de manière plus sensible de l'ambiance et du génie du lieu ainsi que de la mise en évidence des enjeux.

Ensuite, les différentes esquisses se basant sur les informations identifiées lors de visite de terrain et de l'élaboration du diagnostic, permettent d'expérimenter la diversité des formes urbaines possibles. Cette étape est généralement établie à la main, sur des feuilles de calques, et apparaît comme le moment de la conception qui fixe les grandes idées et concepts souhaités pour le projet. Ces premiers dessins sont alors retravaillés pour aboutir à l'avant-projet qui sera présenté aux élus, discuté et modifié, pour finalement arriver au dessin final qui sera validé et permettra d'orienter et guider les élus lorsqu'un opérateur souhaitera engager la réalisation d'un projet.

IV.2.1 La sémiologie graphique

Les OAP sont représentées sous forme écrite mais principalement sous forme graphique à travers des cartes, schémas, etc.

La forme graphique est la traduction de la sémiologie graphique qui correspond à un ensemble de règles standardisées régissant un système de signe et de langage permettant la traduction graphique d'une information⁵⁸. « La graphique est un système de signes qui permet de transcrire les relations de différence, d'ordre ou de proportionnalité existant entre des données qualitatives ou quantitatives. Son domaine s'étend à la construction de toutes les cartes (habituellement différenciées entre topographiques et thématiques), à la construction des diagrammes (constructions matricielles et courbes) et des réseaux (organigrammes, généalogies)⁵⁹ ».

⁵⁷ DURAND J.P., « La représentation du projet », Editions de la Villette, Paris, 2003, 256 p.

⁵⁸ BERTIN J., « Sémiologie graphique : les diagrammes, les réseaux, les cartes », Paris, La Haye, Mouton, Gauthier-Villard, 1973, 431 p.

⁵⁹ BONIN S. « Le développement de la graphique de 1967 à 1997 », Cybergeog : European Journal of Geography, Dossiers, Colloque "30 ans de sémiologie graphique", document 144, mis en ligne le 17 novembre 2000

Elle permet de savoir à quel moment, pour quelle raison et de quelle façon une carte doit être élaborée afin de produire une image utile, facilement visualisable, compréhensible et assimilable en un minimum de temps pour celui qui la regarde et l'analyse.

La sémiologie graphique détermine différentes variables visuelles constitutives de toute représentation graphique. Il existe ainsi la position (variable visuelle spatiale), la taille et la valeur (variables de l'ordre), le grain, la couleur, l'orientation et la forme (variable de séparation). A ces variables est associée une notion d'implantation dans le plan (point, ligne, zone). Ces variables visuelles permettent de distinguer de grandes catégories à travers la sélection de couleurs, d'afficher un ordre de valeur selon une différence dans l'intensité, etc.

L'ensemble des choix concernant le message à transmettre, le support idéal, les formes, symboles, les données traitées et affichées, va conditionner l'interprétation de la carte, les décisions qui vont en découler, ainsi que sa communication.

Cette approche très technique voire scientifique a considérablement marqué la représentation graphique dans les différentes pratiques professionnelles principalement dans les domaines de la géographie et de la géomatique, mais aussi en aménagement ou en urbanisme.

Aujourd'hui, la question du choix de ce qui est à représenter est toujours aussi importante mais l'est encore plus la question du « comment » qui passe notamment à travers un filtre subjectif du technicien en charge de produire cette carte. Dans les questions relatives au projet urbain le lissage des visuels produits, de ce fait très esthétique et esthétisant, est remis en question. Le fait d'idéaliser la réalité peut révéler un manque de réflexion et entraver l'objectivité dans la prise de décision.

Néanmoins, quelque soit l'évolution graphique et l'esthétisation de l'image, ce sont bien les codes et éléments choisis pour produire un visuel qui permettent de créer un langage commun pour une vision commune du territoire, entre élus et techniciens, afin d'avancer dans le processus de projet et d'aboutir à la prise de décision.

IV.2.2 Les différentes formes graphiques de l'OAP

L'OAP peut se présenter sous différentes formes graphiques selon son état d'avancement dans le processus ainsi que son degré de précision, décidé par l'équipe municipale. Elle peut donc être représentée sous forme de carte, de schéma de principe, de schéma d'aménagement, de plan de composition, de plan masse, de coupe et coupe de principe, ou alors d'une représentation 3D⁶⁰ (qui remplace bien souvent les maquettes). L'ensemble de ces formes graphiques est généralement accompagné de différentes illustrations telles que des dessins d'ambiance et croquis, des photos et photos montages, et extrait de plan de zonage afin de traduire l'ambiance recherchée, le parti pris d'aménagement ou la précision sur une typologie bâtie particulière ou encore un type de végétation.

Ainsi, la carte a pour fonction majeure de localiser le secteur de l'OAP à l'intérieur du territoire communal, principalement en phase de diagnostic. Elle permet de comprendre et identifier rapidement le site et ses relations avec le reste du tissu bâti. Le schéma de principe ou schéma d'aménagement, dispose d'un degré de précision variable en fonction de la volonté communale. Il établit visuellement les grands principes et enjeux du secteur stratégique de projet, en identifiant les éléments principaux à retenir. De ce schéma peuvent découler plusieurs interprétations de projet, mais devant toutes respecter les principes fondamentaux du schéma. Les intentions sont traduites sous forme plus ou moins précises, au tracé, taille et forme approximatives (flèches, aplats de couleur, traits en pointillé, etc) afin de ne pas figer le projet.

Le plan de composition est quant à lui réalisé à un stade plus avancé de la réflexion du projet, avec un degré de précision supérieur au schéma d'aménagement. Néanmoins, il n'est pas aussi précis que le plan masse qui peut aller jusqu'à la définition des volumétries du bâti, des tracés exacts des voiries, de l'implantation du végétal au mètre près. Ce dernier, difficilement opposable dans le cadre des OAP, reste une technique de représentation souvent utilisée par les architectes, plus que les urbanistes, et figent de façon importante le projet dans son ensemble.

La représentation sous forme de coupe peut elle aussi avoir un degré de précision plus fin ou plus flou (coupe de principe). La cotation des espaces publics, voiries, emprise du bâti, peut être définie ou non selon le degré de contrainte imposé au concepteur. Plus globalement, la coupe permet de rendre compte d'une ambiance et d'une meilleure compréhension de l'organisation de l'espace (topographie notamment), elle « *rend compréhensible les différentes qualités du lieu* »⁶¹.

Enfin, la représentation graphique à travers de la 3D est de plus en plus présente dans les différents projets urbains. En effet, cet outil permet de se rendre compte précisément et efficacement des volumes, hauteurs, ambiances et plus globalement de l'impact du projet en terme d'emprise au sol et de la répartition de l'espace public et des espaces privés sur le secteur concerné. La part de réalisme de cet outil facilite la projection et donc la prise de

⁶⁰ Voir les exemples d'illustrations ci-après

⁶¹ CHIAPPERO M., « Le dessin d'urbanisme, de la carte au schéma-concept, construire les projets de villes et de territoire. » Manuel à l'usage des urbanistes, Aménagement et urbanisme, CERTU, 2002, 131 p.

décision par les élus. Ces derniers peuvent s'approprier de façon plus instinctive le projet par la visualisation de l'insertion du projet dans le tissu urbain existant et donc de son rapport au reste du territoire.

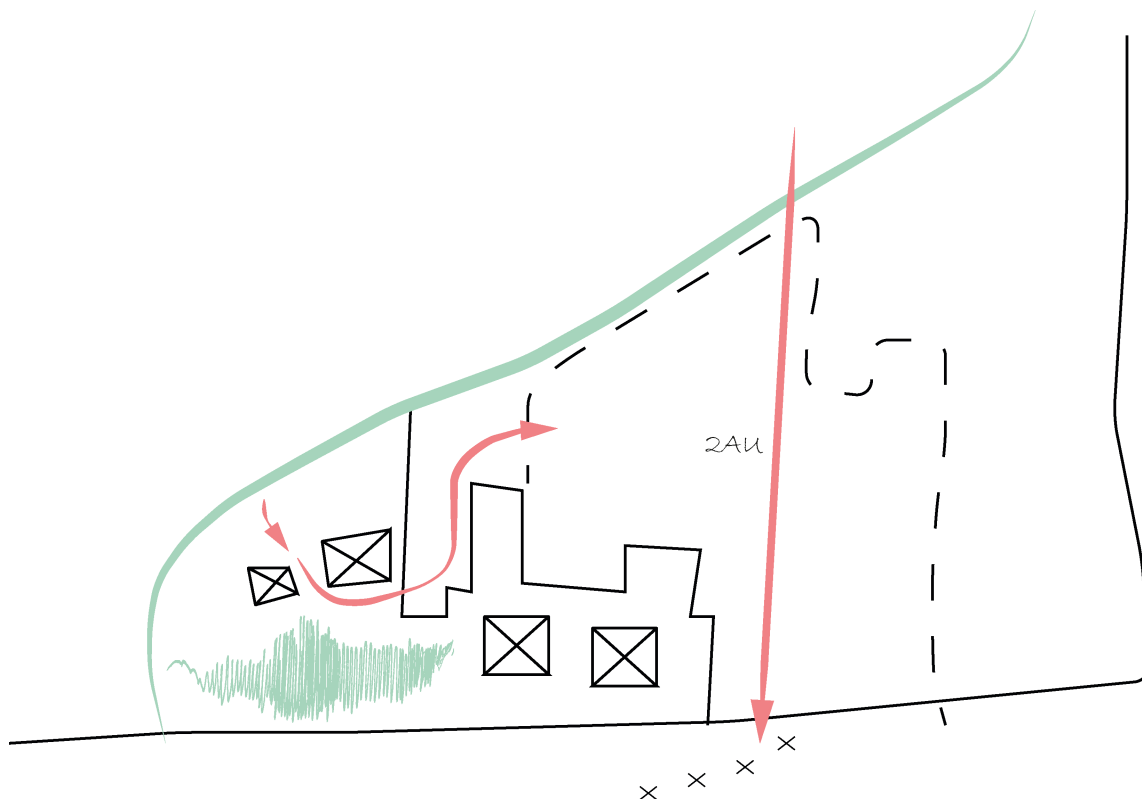


Figure 26 : Exemple d'un schéma/croquis de principe d'une OAP – Illustration personnelle

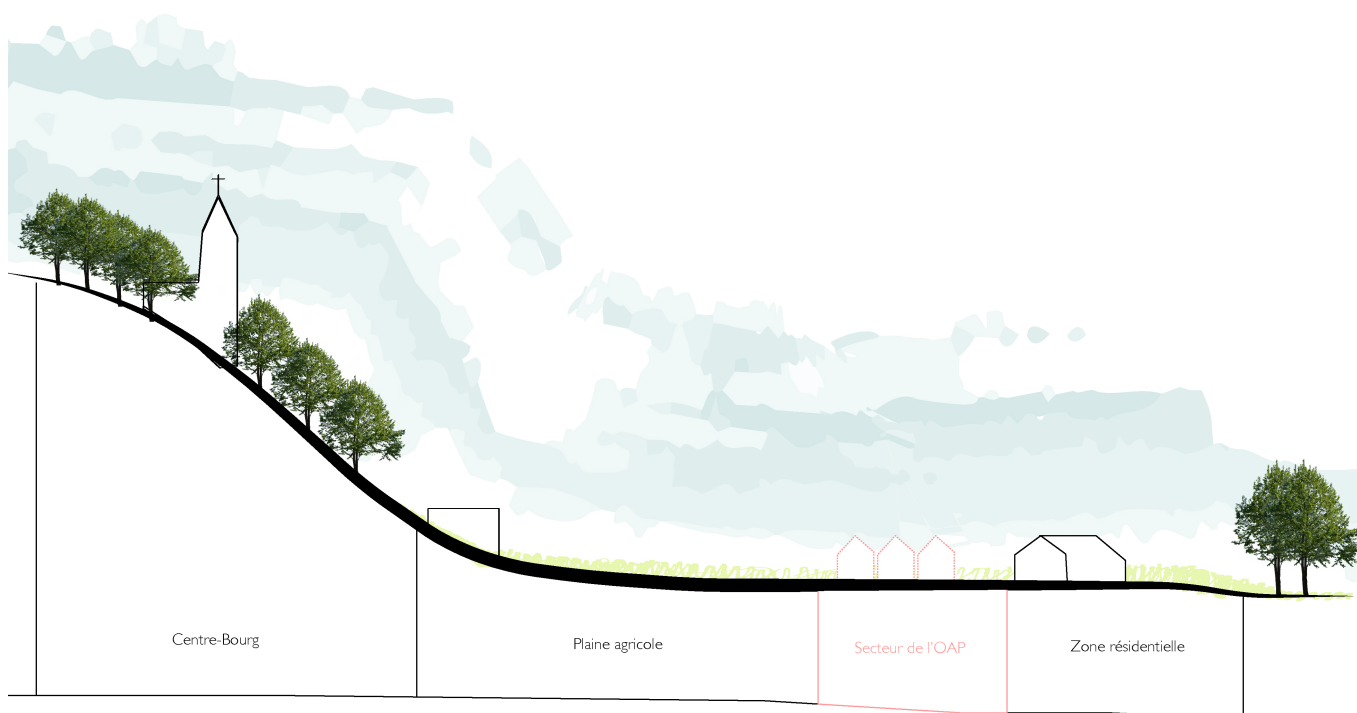


Figure 27 : Exemple de coupe localisant une OAP – Illustration personnelle

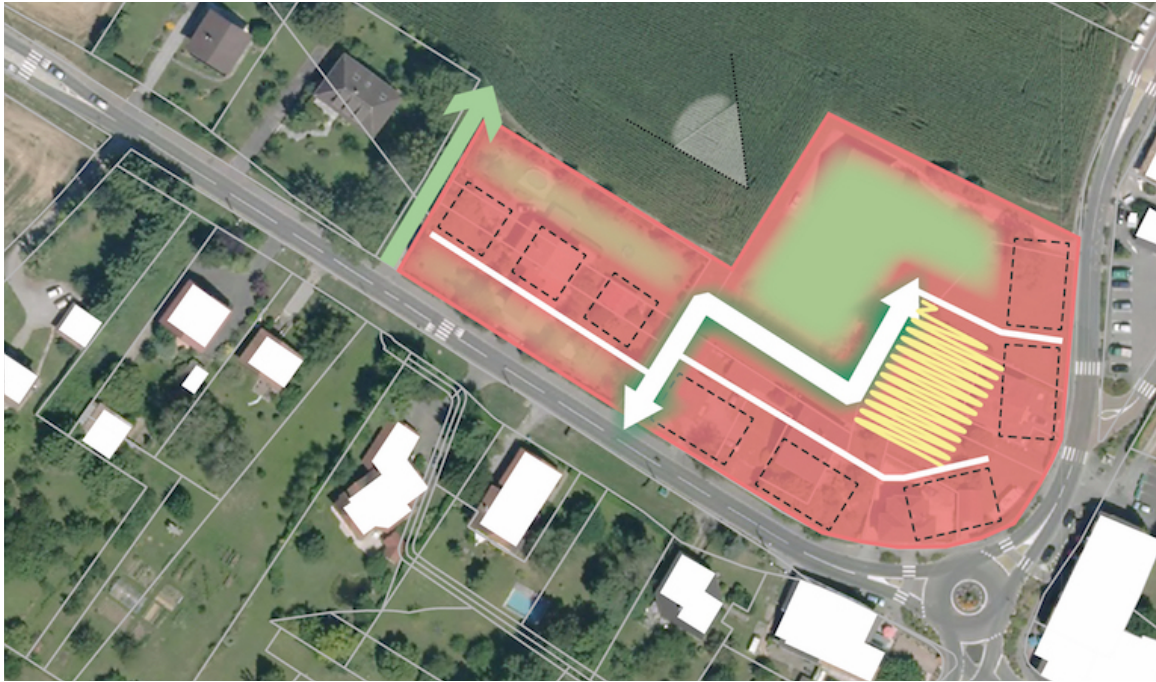


Figure 28 : Exemple d'un schéma/croquis d'intention d'une OAP – Illustration personnelle - Epode



Figure 29 : Exemple d'un plan de composition d'une OAP – PLU de la commune de Veigy (74)

Néanmoins, il est à noter que l'ensemble de ces outils et notamment les plus précis, comme la 3D, tendent parfois à esthétiser la réalité, sachant qu'ils restent une interprétation subjective d'une personne (certes technicien, mais individu avant tout), qui elle-même s'approprie le territoire et en fait sa projection. La sur-esthétisation du projet peut parfois porter à confusion et ne s'arrêter qu'à de la « poudre aux yeux » sans fond pour les élus.

Le dessin d'urbanisme et donc la représentation graphique de l'OAP change de statut et de sens selon l'étape du processus à laquelle elle se trouve. Ainsi, elle devient tantôt support de représentation technique, de communication, de pédagogie ou de communication, mais aussi de fil conducteur durant toute la réflexion menée durant l'élaboration du PLU, ou encore de réelle conception et de fixation du projet.

Ces différents statuts sont expliqués par Michel Chiappero dans les neuf fonctions et objectifs du dessin d'urbanisme⁶² :

- *Parler du même territoire et des grandes fonctions urbaines (diagnostiquer à différentes échelles) ;*
- *Révéler les pratiques quotidiennes, les appartenances, les identités ;*
- *Retranscrire les perceptions visuelles d'un territoire, d'un lieu, d'un itinéraire ;*
- *Identifier des problématiques sociales, économiques, institutionnelles ;*
- *Débattre des hypothèses de projet avec des scénarios représentés ;*
- *Expliquer le projet et ses enjeux à la population et aux partenaires ;*
- *Désigner les territoires du projet et de l'intervention publique ;*
- *Intégrer les démarches de projet et les procédures de mises en œuvre ;*
- *Concevoir et mobiliser autour de « schémas-concepts (métaphores des projets complexes).*

La puissance de persuasion que peut offrir la représentation graphique est très importante, qu'elle soit positive (aide à la décision) ou négative (reflète un faux projet), et n'est pas à sous-estimer. C'est pourquoi, la prise de recul ainsi que les retouches permanentes des représentations lors de l'élaboration de l'OAP restent primordiales pour faire avancer le plus positivement et efficacement possible la réflexion des élus et le travail graphique et écrit.

⁶² Cf. note de bas de page n°55 p.78

IV.3 La nécessité d'un ajustement permanent

L'OAP avec sa spécificité graphique est à la fois un outil d'aide à la décision, à la conception, un outil de dialogue et de communication avec et pour les élus. Elle est un instrument incontournable pour faire converger les visions et constituer un langage commun. Elle permet de trouver des accords et des pistes de réflexions communes entre élus et techniciens, avec une dimension évolutive et parfois volontairement floue pour offrir des marges de manœuvre plus souples et s'adapter en permanence au contexte. Cependant, l'appropriation de la forme graphique et l'évolution des débats nécessitent une certaine pédagogie afin de traduire au mieux les volontés communales dans le projet.

Pour ce faire, la méthode du degré de détail, dite de « zoom et de dézoom », peut être employée, en particulier auprès d'élus peu initiés à l'urbanisme. Cette technique, vue et appliquée dans le bureau d'étude EPODE, permet de commencer un processus de transmission, d'interprétation puis d'intégration de l'information produite et montrée par l'urbaniste envers la commune. Ainsi, la première étape du zoom consiste à établir des premiers schémas d'intention, cartes, et croquis très détaillés (forme et implantation du bâti, localisation des espaces de stationnement et espaces publics ou collectifs végétalisés ou non, sens du faîtage de la toiture) et pouvant parfois s'accompagner d'une simulation 3D du projet. Ce degré de détail important permet à l'équipe municipale de se positionner rapidement face à ce qui lui est présenté, souvent avec blocage et appréhension. Néanmoins, cette attitude est attendue voire souhaitée. L'image valant souvent plus que des mots et considérée comme « *le support d'un jugement sur l'espace*⁶³ », permet de susciter rapidement une réaction de la part des élus, négative ou positive. Le fait de visualiser des traits dessinés sur le territoire permet de faire prendre vie au projet et d'en mesurer son ampleur. L'équipe municipale peut alors se positionner face à ce qu'elle voit et est alors capable d'affirmer ce qu'elle souhaite voir ou non se faire sur son territoire. Les discussions et échanges sont alors constructifs et font émerger une prise de conscience des élus quant à leur rôle à jouer dans l'application future de l'OAP après approbation du PLU.

Le degré de détail de plus en plus précis dans la représentation graphique est une étape décisive dans l'élaboration de l'OAP. Cette dernière offre une vision plus complète du projet permettant une prise de recul obligatoire dans le processus de réflexion et de décision. Le dessin est alors vecteur de pensée et de dialogue en supprimant l'abstraction de l'idée du projet permettant ainsi l'adhésion de tous aux différentes propositions.

A la suite de cette première étape, une représentation plus globale, plus floue des intentions est faite à l'image du document final. L'OAP n'ayant pas vocation à figer un projet mais étant évolutive le dessin produit se doit d'offrir un maximum de possibilités dans l'agencement d'une opération, toujours dans le respect du PADD et de la volonté de l'équipe municipale. Jusqu'à la validation de l'OAP, un ajustement constant est fait sur les différents principes entre élus et

⁶³ BAILLEUL H., « Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif », *Métropoles*, 2008, 43 p.

urbaniste, pour aboutir à l'écrit et à la représentation graphique idéale, traduisant au mieux les objectifs énoncés.

La représentation graphique de l'OAP permet de mettre en évidence des interactions en phénomènes du territoire de façon simple et efficace, facilitant l'avancée dans la discussion et servir de support du discours à la fois politique et technique. « Représenter serait une manière de comprendre, de lire, de décoder un site pour en imaginer un futur envisageable aux territoires étudiés. (...) Fabriquer une pensée, une représentation et un langage communs, une conscience métropolitaine est la condition même de la réalisation d'un projet de territoire »⁶⁴.

Elle permet une meilleure mobilisation des acteurs autour du projet avec la certitude d'avoir adopté un langage commun pour mener des actions dans la même direction.

Ainsi, le dessin d'urbanisme, en particulier l'OAP, constitue un support essentiel de la démocratie locale, de la négociation et de la pédagogie dans l'élaboration du projet, quel que soit son échelle ou son objet.

⁶⁴ MASBOUNGI A., MCCLURE B., « La représentation graphique en questions », *Revue Urbanisme*, n°357, Novembre-Décembre 2007, p. 39-43



SYNTHÈSE PARTIE IV

LA REPRÉSENTATION : VECTEUR D'AIDE À LA DÉCISION

Le support graphique est à la fois une représentation technique, un support de communication, un outil de conception de projet ainsi qu'un fil conducteur qui permet la mobilisation et la discussion entre l'ensemble des acteurs ayant la légitimité et la capacité de réfléchir et d'agir sur le territoire.

Il est une étape obligatoire pour prendre conscience de la problématique du territoire et de sa structure, identifier rapidement les enjeux, confronter les différentes idées et de visualiser le projet dans son environnement. La simulation de la réalité permet aux élus et aux habitants, notamment les moins initiés aux questions urbaines, de s'imprégner du projet et comprendre des éléments qui leur sont alors plus tangibles.

L'enjeu pour l'urbaniste est de réussir à aboutir au dessin de passer de l'idée abstraite à une représentation graphique de différents éléments, et également de faire en sorte que ces dessins correspondent à l'inconscient de l'ensemble des élus travaillant sur les OAP. Pour exprimer le projet, l'image mentale de l'espace urbain doit être dessinée. « *L'intelligence du territoire doit pouvoir s'exprimer par le dessin* »⁶⁵.

La représentation graphique permet d'accompagner l'ensemble du processus de réflexion et d'affiner le raisonnement et les idées.

Néanmoins, la compréhension du territoire est la condition nécessaire à sa représentation. Il faut réussir à vivre l'espace (voir, sentir, percevoir, écouter, arpenter, et découvrir) avant de pouvoir le traduire sous forme graphique. L'élaboration de tout projet et de toute OAP, se base sur cette capacité de restituer avec le plus de fidélité possible la combinaison du ressenti du territoire (propre à chacun), les données et faits tangibles (statistiques) et la volonté communale.

⁶⁵ REICHEN B., « Vers la conception de la ville-territoire », *Le Moniteur*, Avril 2006



CONCLUSION

UN OUTIL SUFFISANT ET PERTINENT POUR TRADUIRE LE PROJET COMMUNAL ?

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation constituent un outil de réflexion quant à la traduction opérationnelle des grands principes de développement du territoire communal, exprimés par le Projet d'Aménagement et de Développement Durables. Les OAP permettent de concrétiser le discours politique à travers la construction progressive d'un projet sur un ou plusieurs secteurs clés de la commune. Elles permettent de formaliser des intentions basées sur une volonté politique sur l'évolution possible de la commune. Ces principes se concrétisent à travers un projet représenté sous forme écrite et graphique, toujours dans la perspective de dépasser les intérêts particuliers et les simples opportunités foncières au coup par coup.

Cet outil introduit une possibilité de dialogue entre les différents acteurs du projet, entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, entre élus, techniciens et aménageurs. La souplesse de l'OAP permet l'échange et le débat, et ouvre une porte à la négociation avec des opérateurs et des aménageurs potentiels.

L'OAP constitue un outil essentiel de projet pour les communes de petite taille avec de faibles ressources, que leur territoire soit soumis ou non à une certaine pression foncière. La question de la pertinence de l'échelle se pose plus dans la capacité que la commune va avoir à s'intéresser et s'approprier les problématiques urbaines, ainsi que la façon dont elle va être accompagnée par l'urbaniste en charge de l'élaboration de son document d'urbanisme, et qui par extension, pose la question du rôle de l'urbaniste.

Ainsi, le bureau d'études se positionne initialement comme porte voix des élus, qui les accompagne dans la démarche et traduit la volonté communale dans le PLU. Néanmoins, les communes aux faibles ressources financières et techniques, avec des élus peu initiés à l'urbanisme, ne se voient pas simplement accompagnées dans la démarche du PLU, mais sont bien souvent portées par le technicien qui alors co-construit le projet avec les élus. Les communes sont alors considérablement aidées dans l'élaboration de leur document et peuvent progressivement se détacher voire même se déresponsabiliser de leur rôle d'élus face à ce qui leur paraît trop complexe, en déléguant au technicien. Les actions de l'équipe municipale peuvent alors se restreindre au fait de valider ou de rejeter telle ou telle intention, sans être elle-même force de proposition et motrice dans la démarche du PLU.

Certaines communes se retrouvent dans une situation de lancement d'un nouveau document d'urbanisme sous la contrainte et non par volonté, rendant le processus, basé sur une relation de confiance entre élu et technicien, souvent long et pénible pour les deux parties, que la commune n'arrive pas à se positionner ou que l'urbaniste ne parvienne pas à trouver la bonne pédagogie pour encadrer l'équipe municipale.

L'urbaniste est alors dans une situation où sa marge de manœuvre est restreinte, car la prise d'initiative est positive, mais la prise de décision pour avancer, ne serait-ce que sur un simple détail, n'est pas dans ses prérogatives. Son rôle est alors bien souvent différent, selon une échelle de compétence et de marge de manœuvre plus ou moins variable selon les projets, les équipes municipales et les territoires.

L'OAP, outil intermédiaire entre la règle et le projet, pose également la question de la concertation et de la participation de la population lors de son élaboration.

La participation existe déjà à l'échelle du PLU, sous forme de réunions publiques obligatoires (relevant alors plus de la consultation), et de façon plus rare, sous forme de balade urbaine ou de libre accès aux réunions de travail du PLU, ou encore d'atelier thématique, etc. Néanmoins, ces différents outils sont inscrits sur des moments bien précis que sont le diagnostic ainsi qu'en fin de chaque phase (diagnostic, PADD, OAP, Zonage et Règlement) en ce qui concerne les réunions publiques.

A une époque où les formes de l'action publiques sont renouvelées, et où la participation citoyenne est de plus en plus sollicitée pour plus de démocratie, le nombre d'associations pour la participation accompagné d'actions extérieures aux champs traditionnels de la participation se multiplient. Ces pratiques sont-elles adaptées et applicables aux OAP ?

L'enjeu est de réussir à répondre aux attentes des individus tout en mobilisant leurs capacités d'action et leurs ressources, c'est à dire leur non expertise technique mais bien leur capacité à vivre le territoire. L'expérience de l'habitant est un des éléments de l'équation pour parvenir à un projet communal accepté, notamment dans l'OAP où le dialogue et la négociation sont essentiels avec les acteurs privés (propriétaires terriens, riverains, opérateurs,...). Cependant, ces démarches ne font pas l'unanimité auprès des communes, et la population ne se saisit pas obligatoirement de ces outils.

Du côté des élus municipaux, le fait d'impliquer les habitants et usagers relève souvent de la bienséance politique et de l'obligation réglementaire. Du côté de la population⁶⁶, le détachement de plus en plus important de l'implication dans la vie citoyenne, et la défense des intérêts privés sont privilégiés. « Dans notre société, nous sommes confrontés à un choix essentiel : ou bien nous résigner à subir l'action politique locale, forcément imparfaite parce que décalée entre les attentes des administrés et les contraintes d'une gestion peu malléable et souvent insuffisamment une démarche de citoyen actif dans la société »⁶⁷.

Dans plusieurs petites communes analysées cette année, un constat général de déconnexion de l'habitant, du politique et de la vie du village est mise en avant. La population vivant dans un bassin de vie plus large (qui travaille et consomme dans une grande ville) que la simple commune de résidence se sent moins concernée par l'avenir de la commune où elle est

⁶⁶ Terme regroupant : l'usager (utilise le territoire à des fins personnelles : se déplacer, travailler, se récréer, se loger, se cultiver, se soigner) – l'habitant (utilise le territoire mais le fait vivre en retour, socialement, physiquement) – le citoyen (individu politique, vit et crée la règle en société, valeurs communes et vivre ensemble).

⁶⁷ SERRAND F., « À Paris, des habitants s'engagent. 1954 2014 un élan citoyen au service de l'amélioration du cadre de vie et de la démocratie locale », l'Harmattan, Paris, 2015, 204 p.

locataire ou propriétaire. Cependant, l'intérêt et le débat sont très présents lorsque les termes de zonage, constructibilité, règlement sont employés. Ce qu'il ressort de ces différents exemples est que la population se sent concernée lorsque les idées sont concrètes, ou que cela touche leur intérêt particulier. Faut-il alors revoir totalement le système de participation dans le cadre du PLU pour plus d'implication de la population ? Les élus doivent-ils chercher eux-mêmes la population ? Que faire pour intéresser les habitants au changement de leur cadre de vie ? L'OAP est-elle le bon outil pour introduire la participation ? Comment à travers l'OAP l'individu peut-il devenir créateur de ville ? Est-ce que leur implication est nécessaire, utile, obligatoire ? Cela est-il réellement bénéfique et approprié dans le cadre de la démarche du PLU ?

« Le risque d'un fossé grandissant est réel si les sachants de la ville (élus, techniciens, professionnels), acteurs traditionnels de sa gestion et de sa transformation ne se mettent pas à l'écoute »⁶⁸. Or dans certaines communes le fossé est déjà bien là. L'effort de pédagogie de la part des sachants de la ville et l'effort d'implication des citoyens dans le projet doit se faire dans une relation dialectique. Sans effort et réelle volonté de l'une et l'autre partie, toute tentative sera vaine. Le problème est donc ici de : Comment réussir à mobiliser les différents acteurs sur un point commun, autour de la vision du projet du territoire sur lequel ils vivent et qu'ils participent en même temps à faire vivre ? Il est nécessaire de requestionner la relation avec le territoire, et la façon dont les gens vivent aujourd'hui, dans leur manière d'être déconnecté de leur environnement (immatérialité des échanges, consommation, télé-travail) et de ses transformations.

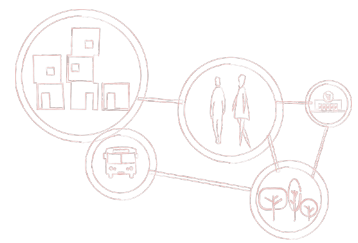
L'OAP (et plus globalement le PLU) n'est peut-être pas le bon outil tel qu'il est aujourd'hui, bien qu'il soit relativement accessible à tous en se basant sur un territoire proche, des applications concrètes et des thématiques générales, touchant le plus grand nombre : dans quel type d'habitat allons-nous vivre ? Comment mieux se déplacer ? Quels sont les espaces naturels, de promenade, de détente à créer et préserver ? Quels espaces publics sont à imaginer pour le centre bourg ? L'esprit de village, le vivre ensemble, la place de marché doivent-ils être préservés ?

« Les procédures participatives ne sont pas l'idéale actuellement mais il faut veiller à associer la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'usage »⁶⁹ pour obtenir des éléments plus opérants et immédiats permettant de toucher les non experts et changer le discours et le regard des experts et élus pour réussir à impliquer à travers un discours commun.

Le processus entier de la participation dans le cadre de l'élaboration du PLU est ainsi à revoir.

⁶⁸ NOEL RUIZ H., « L'individu créateur de ville », *Traits d'agence, l'Actualité des agences d'urbanisme*, n°26, été 2015, 21 p.

⁶⁹ *Idem* n°68



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ARENDET R., « *Rural By Design, planning for town and country* », American Planning Association, Washington DC, 2015, 525 p.

BAILLEUL H., « *Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif* », Métropoles, 2008, 43 p.

BERTIN J., « *Sémiologie graphique : les diagrammes, les réseaux, les cartes* », Paris, La Haye, Mouton, Gauthier-Villard, 1973, 431 p.

BRUNET R., 1987, « *La Carte, mode d'emploi* », Paris-Montpellier, Fayard-Reclus, 270 p.

CHIAPPERO M., « *Le dessin d'urbanisme, de la carte au schéma-concept, construire les projets de villes et de territoire* », Manuel à l'usage des urbanistes, Aménagement et urbanisme, CERTU, 2002, 131 p.

CHOAY F., MERLIN P., « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Presse universitaire de France, 2009, 718 p.

DEVILLERS C., « *Le projet urbain* », Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Collection les mini Pa, Paris, 1994

DRIARD J.H., « *La règle d'urbanisme, le coin du droit de l'urbanisme* », 1997

DURAND J.P., « *La représentation du projet* », Editions de la Villette, Paris, 2003, 256 p.

FIORI S., « *La représentation graphique dans la conception du projet d'éclairage urbain* », Sciences de l'ingénieur, Université de Nantes, 2001, 433 p.

GOUJON Y., « *Comprendre simplement le droit de l'urbanisme* », Le Moniteur, mai 2016, 280 p.

INGALLINA P., « *Le projet urbain, une notion floue* », Presses Universitaires de France, Paris, «Que sais-je ?», 2008, 128 p.

MAGHNOUS-DRIS Z., « *Le projet urbain : du dessein au dessin* », Penser la ville – approches comparatives, Oct 2008, Khenchela, Algeria. 158 p.

MANGIN D., PANERAI P., « *Projet Urbain* », Editions Parenthèses, 2013, Collection Eupalinos, 185 p.

MASBOUNGI A., Mc CLURE B. (sous la dir.), « *Plans et dessins. L'expression graphique des projets urbains* », Paris, Urbanisme et Villes et Territoires, 1997.

MASBOUNGI A., « *Projets urbains en France* », Paris, le Moniteur, 2002.

MERLIN P., 2002, « *L'aménagement du territoire* », Paris, PUF, coll. Premier cycle Delamarre A., Lacour C., Thoin M., 2006, 40 ans d'aménagement du territoire (3ème édition actualisée), DIACT (ex DATAR), Paris, la Documentation Française

NOVARINA G., « *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie* », Paris, Anthropos, Coll. Villes, 2003, 233 p.

PAQUOT T., « *L'urbanisme c'est notre affaire !* », Nantes, Atalante, Coll. Comme un accordéon, 2010, 174 p.

PUMAIN D., PAQUOT T., KLEINSCHMAGER R., « *Dictionnaire La ville et l'urbain* », Coll. Villes, Economica, Paris, 2006, 320 p.

SEIGNEURET N., NOVARINA G., DUARTE P., ROUX J.M., « *Réflexion sur les outils du projet à grande échelle "habiter les berges" »* : Rapport de Recherche pour le Bureau de la Recherche Architecturale, Urbaine et Paysagère et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 2008, 94 p.

SITTE C., « *L'art de bâtir les villes, l'urbanisme selon ses fondements artistiques* », (traduction de Städtebau, nach seinen Künstlerischen Grundzätzen, Vienne, 1889), Seuil, Point Essais, Paris, 1996, 188 p.

TRIBILLON J.F., « *De la normalisation de l'occupation des sols à la gestion urbanistique de la ville : pour un redéveloppement de la règle d'urbanisme* », 147 p.

TRIBILLON J.F., « *L'urbanisme* », Paris, La Découverte, «Repères», 2009, 128 p.

Dossiers

ANRU, « *Qualité urbaine, architecturale, et paysagère, 98 projets* », Urbanisme Durable, Paris, Juillet 2012, 120 p.

BONIN S., « *Le développement de la graphique de 1967 à 1997* », Cybergeog : European Journal of Geography, Dossiers, Colloque "30 ans de sémiologie graphique", document 144, Novembre 2000

CAUE 76, « *La programmation urbaine pour concevoir une opération de qualité* », janvier 2009, 5p.

CAUE de la Gironde, « *La Taxe d'Aménagement* », fiche pratique, janvier 2016, 4 p.

CAUE, « *La Taxe d'Aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire* », Atelier Urba, sept. 2012, 5 p.

CERTU, « *Aménager durablement les petites communes. Ecoquartiers en milieu rural ?* », Service édition du CERTU, 2011, 179 p.

CERTU, « *Un outil renouvelé au service d'un urbanisme de projet* », fiche n°2, 2006, 4 p.

CUNY C., « *Changement urbain et démocratie participative à Berlin, Ethnographie du grand ensemble de Marzahn* », Ed de la Maison des Sciences de l'Homme, 2014, Paris, 338 p.

JACQUOT Henri, « *Les Orientations d'Aménagement et de Programmation* », GRIDAUH, 24 octobre 2012, Fiche 1, 6 p.

PERIGNON S., « *L'écriture de l'article 5 des règlements de zones* », fiche n°2, GRIDAUH, septembre 2012, 3 p.

SEYDOU T., « *Les Emplacements Réservés* », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Energie, fiche CERTU les outils d'Aménagement, 2 octobre 2007

TERRIN J.J., « *Quelques éléments pour comprendre l'urbanisme français* », février 2008, 21 p.

ZETLAOUI-LEGER Jodelle, « *L'exercice de la programmation architecturale et urbaine en France* », La Fabrication de la ville, Paris : Parenthèses, p.87-101

Articles & Revues

ATELIER LOCAL d'urbanisme du 3^{ème} arrondissement de Paris, « *L'urbanisme et le citoyen, produire la ville avec ses habitants, une expérience locale* », ALU 3 éditions, Sienna, mars 2016, p.136

NOEL RUIZ H., « *L'individu créateur de ville* », Traits d'agence, l'Actualité des agences d'urbanisme, n°26, été 2015, 21p.

MASBOUNGI A., MCCLURE B., « *La représentation graphique en questions* », Revue Urbanisme, n°357, Novembre-Décembre 2007, p. 39-43

STEINBERG J., « *L'apport de la sémiologie graphique de Jacques Bertin à la cartographie pour l'aménagement et l'urbanisme* », Cybergeographie : European Journal of Geography, Dossiers, Colloque "30 ans de sémiologie graphique", document 146, mis en ligne le 17 novembre 2000

ZEPF M., ANDRES L., « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains », Géocarrefour, Vol. 87/2, 2021, 71-73.

Cours

MARTIN S., *Cours de Licence 3 en Droit de l'Urbanisme*, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2014

Ouvrages universitaires

COURCIER S., « De l'évaluation de l'effet structurant d'un projet urbain à l'analyse des congruences entre stratégies d'acteurs : le réaménagement du Vieux-Port de Montréal », Thèse universitaire, Université de Montréal, 2002, 494 p.

DUGUA B., « Les Orientations d'Aménagement (OA) : outils de maîtrise de la forme urbaine par le projet ? », Mémoire de Master 2, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Septembre 2009

FAURE E., « La qualité dans les formes urbaines : Quels outils ? Quelles démarches ? », Mémoire de Master 2, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Septembre 2010

MALATRAIT C., « La représentation graphique à travers les orientations d'aménagement », Mémoire de Master 2, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Juillet 2010

TAILLARD M., « Les Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) : outil au service d'un urbanisme de projet ? », Mémoire de Master 2, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Juillet 2013

Extraits d'entretien, séminaires

GOETZ H., « Sols et politiques publiques », DREAL Rhône-Alpes, Lyon, Séminaire du 20 octobre 2011

REICHEN B., « Vers la conception de la ville-territoire », Le Moniteur, Avril 2006

Sites Internet

<http://www.logement.gouv.fr>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.lemoniteur.fr>

<http://www.metropolitiques.eu>

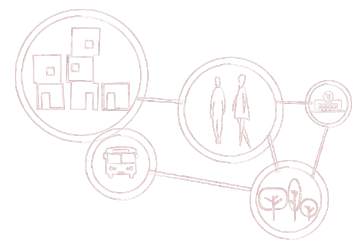


TABLE DES ILLUSTRATIONS

- Figure 1 :** Articulation des pièces du PLU autour de l'OAP – Traitement personnel
- Figure 2 :** Schéma de la hiérarchie entre les différents documents réglementaires – Traitement personnel
- Figure 3 :** Extrait des différentes zones : Ub, NAan NCa, NC – Source : POS de Parmilieu
- Figure 4 :** Illustrations d'une zone classée NA et le lotissement en impasse - Source : POS de Parmilieu
- Figure 5 :** Schéma de l'organisation des différentes échelles de projet – Source : INGALLINA P., « Le projet urbain, une notion floue », Presses Universitaires de France, Paris, «Que sais-je ?», 2008, 128 p. - Traitement personnel
- Figure 6 :** Tableau d'un échéancier prévisionnel – Source : PLU de Pouliguen
- Figure 7 :** Localisation des communes étudiées et leurs pôles d'influences, à l'échelle de la région Rhône-Alpes – Traitement personnel
- Figure 8 :** Cartes de synthèse du diagnostic et du PADD du centre bourg de la commune de Parmilieu - EPODE
- Figure 9 :** Carte schématique des principes d'aménagement du cœur villageois de Parmilieu – Traitement personnel - EPODE
- Figure 10 :** Carte des 6 scénarii (secteurs nord et sud) regroupés – Traitement personnel - EPODE
- Figure 11 :** Tableau de synthèse des avantages des scénarii selon différentes catégories – Traitement personnel - EPODE
- Figure 12 :** Version finale de l'OAP n°1 du secteur de Pétausan de la commune de Parmilieu – Traitement personnel - EPODE
- Figure 13 :** Version finale de l'OAP n°2 du secteur de Curt et Montey de la commune de Parmilieu – Traitement personnel - EPODE
- Figure 14 :** Carte de synthèse du PADD de la commune de Saint-Just-de-Claix - EPODE
- Figure 15 :** Carte de la trame urbaine du centre bourg de Saint-Just-de-Claix - EPODE

- Figure 16 :** Localisation des secteurs d'OAP à Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel – EPODE
- Figure 17 :** Version finale de l'OAP n°1 de la commune de Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel - EPODE
- Figure 18 :** Version finale de l'OAP n°2 de la commune de Saint-Just-de-Claix – Traitement personnel - EPODE
- Figure 19 :** Carte de synthèse du PADD de la commune de Froges - EPODE
- Figure 20 :** Carte du maillage viaire de Froges - Source EPODE – Traitement personnel
- Figure 21 :** Version finale de l'OAP déplacements doux et multi-modalité de Froges - EPODE
- Figure 22 :** Carte de synthèse du PADD de la commune de Collonges-sous-Salève - EPODE
- Figure 23 :** Carte du diagnostic du patrimoine végétal de la commune de Collonges-sous-Salève - EPODE
- Figure 24 :** Version finale de l'OAP environnement et paysage de Collonges-sous-Salève - EPODE
- Figure 25 :** Tissu urbain d'un secteur de Collonges-sous-Salève – EPODE – Traitement personnel
- Figure 26 :** Exemple d'un schéma/croquis de principe d'une OAP – Illustration personnelle
- Figure 27 :** Exemple de coupe localisant une OAP – Illustration personnelle
- Figure 28 :** Exemple d'un schéma/croquis d'intention d'une OAP – Illustration personnelle - Epode
- Figure 29 :** Exemple d'un plan de composition d'une OAP – PLU de la commune de Veigy (74)

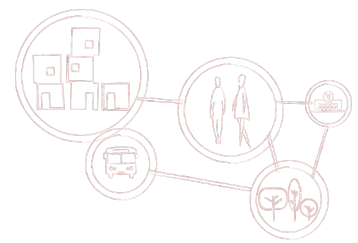
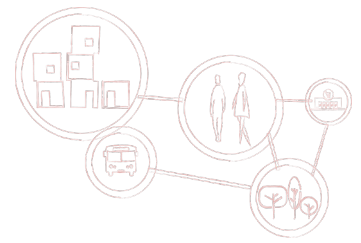
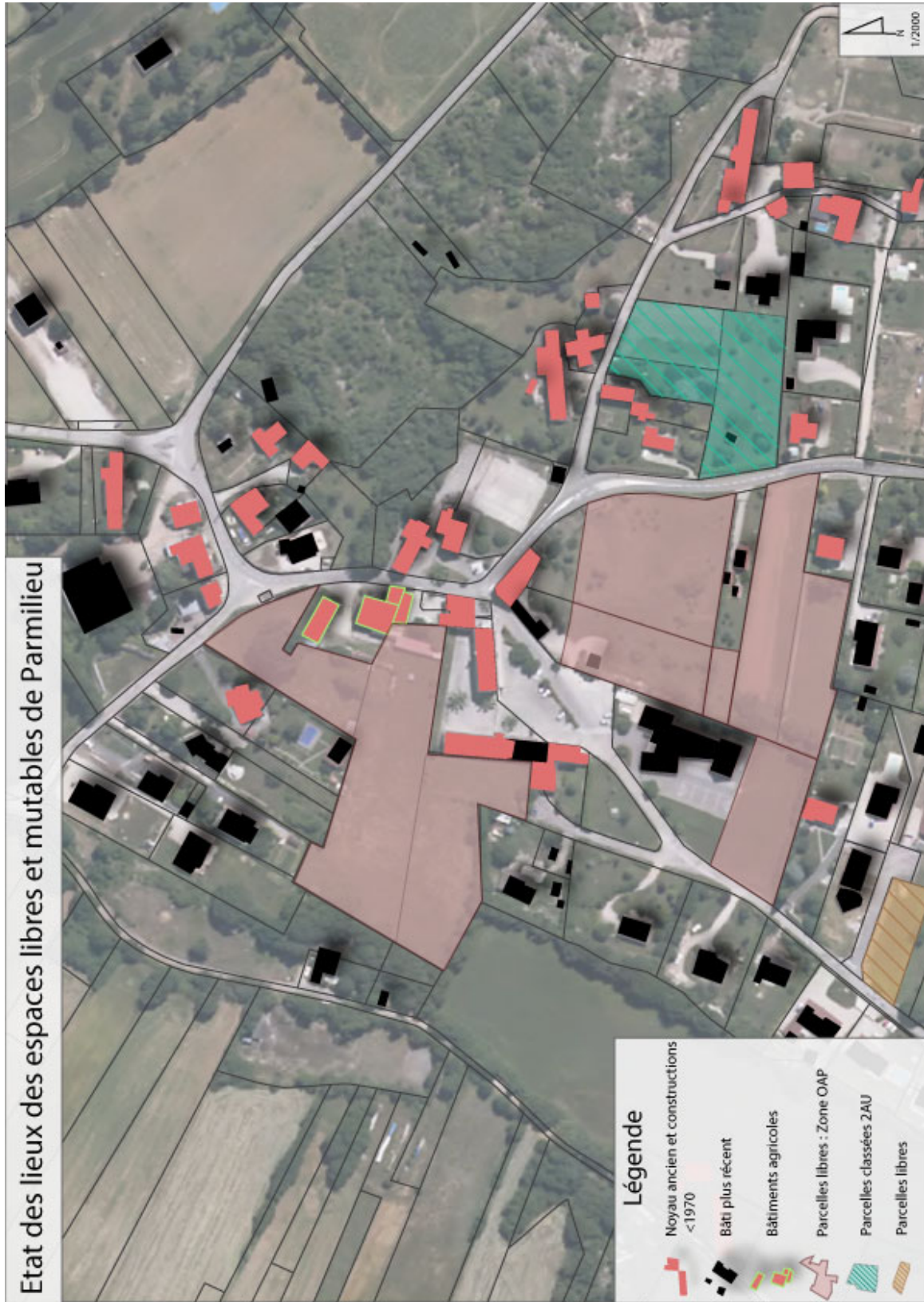


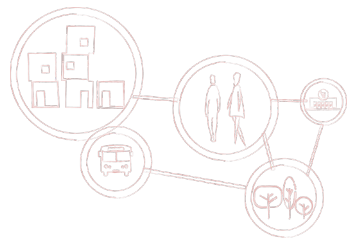
TABLE DES ANNEXES

- Annexe 1** Carte de diagnostic n°1, *Etat des lieux des espaces libres et mutables* -
Commune de Parmilieu – Réalisation personnelle - Epode
- Annexe 2** Carte de diagnostic n°2, *Espaces structurants et équipements publics* -
Commune de Parmilieu – Réalisation personnelle - Epode
- Annexe 3** Carte de diagnostic n°3, *Analyse de la structure paysagère* -
Commune de Parmilieu – Réalisation personnelle - Epode
- Annexe 4** Carte de diagnostic n°4, *Caractéristiques contraignantes de l'espace* -
Commune de Parmilieu – Réalisation personnelle - Epode
- Annexe 5** Plan masse, *Ensemble des Orientations d'Aménagement et de Programmation* -
Commune de Saint-Just-de-Claix – Epode



ANNEXE I

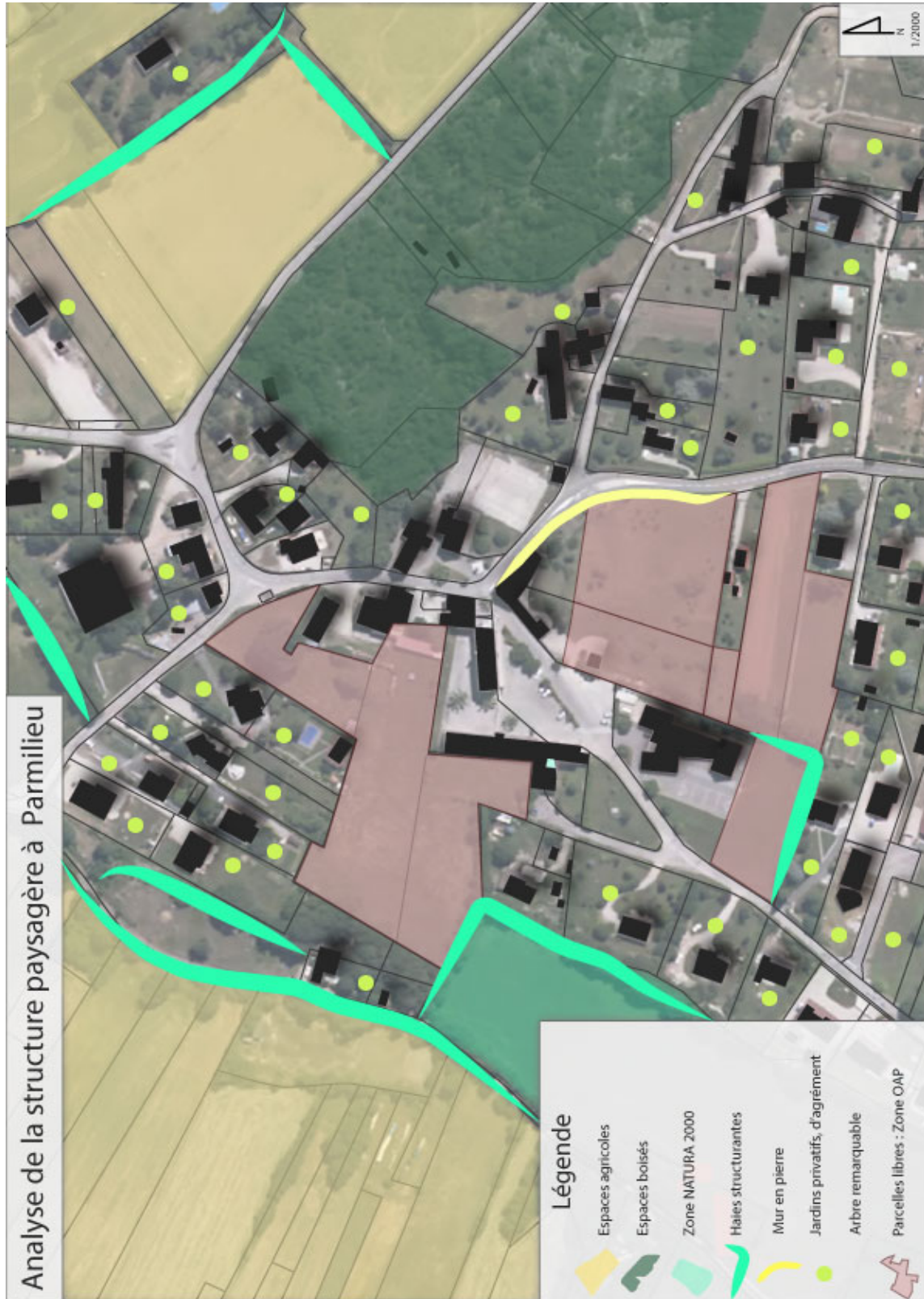
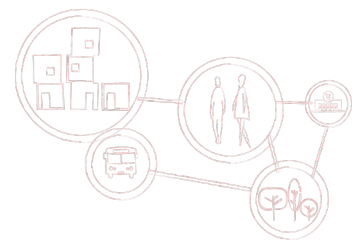




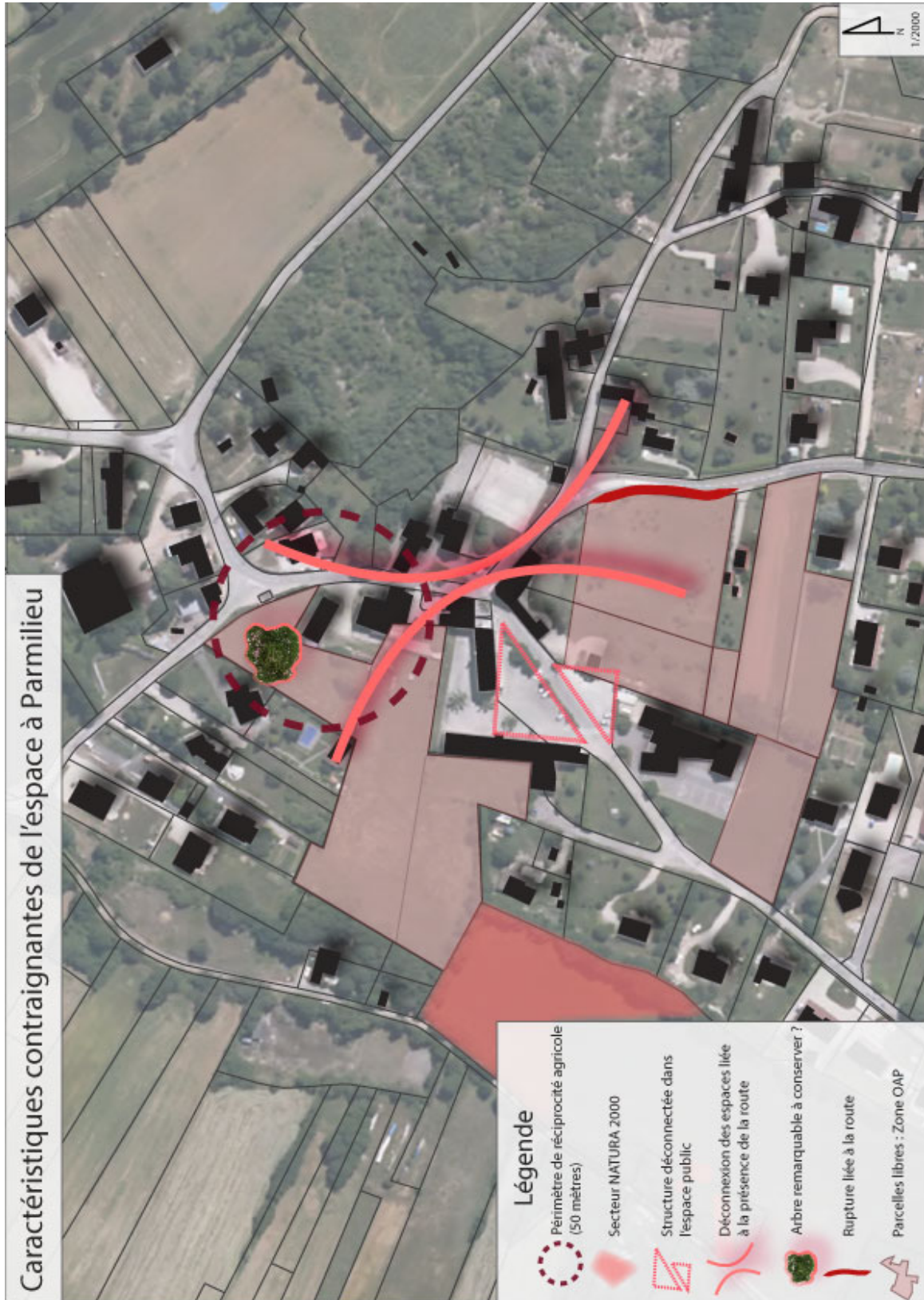
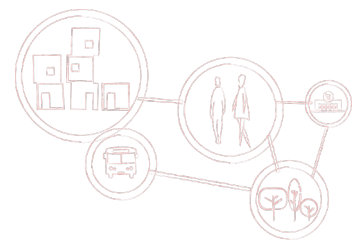
ANNEXE 2



ANNEXE 3



ANNEXE 4



ANNEXE 5

