



HAL
open science

La charte paysagère et urbanistique comme outil pour l'urbanisme concerté entre les services publics et les porteurs de projets dans les communes restreintes : étude de la métropole bordelaise

Estelle Carlier

► To cite this version:

Estelle Carlier. La charte paysagère et urbanistique comme outil pour l'urbanisme concerté entre les services publics et les porteurs de projets dans les communes restreintes : étude de la métropole bordelaise. Sciences du Vivant [q-bio]. 2017. dumas-01598490

HAL Id: dumas-01598490

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01598490>

Submitted on 29 Sep 2017

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Année universitaire : 2016 - 2017

Spécialité : Paysage

Spécialisation (et option éventuelle) :

Ingénierie des Territoires

Mémoire de fin d'études

- d'Ingénieur de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- de Master de l'Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage
- d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

La charte paysagère et urbanistique comme outil pour l'urbanisme concerté entre les services publics et les porteurs de projets dans les communes restreintes. Etude de la métropole bordelaise

Par : Estelle CARLIER



Soutenu à ANGERS le 15 septembre 2017

Devant le jury composé de :

Président : Véronique BEAUJOUAN

Maître de stage : Aurélie DULAURENT

Enseignant référent : Elise GEISLER

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST

Ce document est soumis aux conditions d'utilisation
« Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4.0 France »
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>



Fiche de confidentialité et de diffusion du mémoire

Confidentialité

Non Oui si oui : 1 an 5 ans 10 ans

Pendant toute la durée de confidentialité, aucune diffusion du mémoire n'est possible ⁽¹⁾.

Date et signature du maître de stage ⁽²⁾ :

A la fin de la période de confidentialité, sa diffusion est soumise aux règles ci-dessous (droits d'auteur et autorisation de diffusion par l'enseignant à renseigner).

Droits d'auteur

L'auteur⁽³⁾ **Nom Prénom Carlier Estelle**

autorise la diffusion de son travail (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui Non

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire (joindre dans ce cas la fiche de conformité du mémoire numérique et le contrat de diffusion)

(Facultatif) accepte de placer son mémoire sous licence Creative commons CC-By-Nc-Nd (voir Guide du mémoire Chap 1.4 page 6)

Date et signature de l'auteur : Le 07 septembre 2017



Autorisation de diffusion par le responsable de spécialisation ou son représentant

L'enseignant juge le mémoire de qualité suffisante pour être diffusé (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

Oui Non

Si non, seul le titre du mémoire apparaîtra dans les bases de données.

Si oui, il autorise

la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

la diffusion papier et électronique du mémoire

Date et signature de l'enseignant :

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation d'AGROCAMPUS OUEST s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme

(3).Auteur = étudiant qui réalise son mémoire de fin d'études

(4) La référence bibliographique (= Nom de l'auteur, titre du mémoire, année de soutenance, diplôme, spécialité et spécialisation/Option)) sera signalée dans les bases de données documentaires sans le résumé

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier l'école Agrocampus Ouest, de m'avoir permis de vivre ces quatre années exceptionnelles au sein du campus d'Angers. Ce cursus d'ingénieur en paysage fut pour moi riche d'apprentissages dans de nombreux domaines et chargé de rencontres formidables.

Mes remerciements vont en outre à ma tutrice Elise Geisler pour sa disponibilité et sa bienveillance. Merci pour vos précieux conseils et pour le temps que vous m'avez accordé, autant en ce qui concerne la rédaction de ce mémoire que la poursuite de mon parcours professionnel.

Merci à la mairie d'Artigues-près-Bordeaux de m'avoir accueillie et permis d'enrichir mes compétences en y ajoutant le volet urbanisme. En particulier un grand merci à Aurélie Dulaurent, ma maitre de stage, de m'avoir suivie et épaulée tout au long de mon stage. Merci pour ton implication et ton application à me former sur les questions de l'urbanisme, pour la confiance que tu m'as accordée. Merci à Elodie pour sa présence et sa bonne humeur.

J'adresse de plus mes remerciements aux différentes personnes que j'ai pu rencontrer et interroger dans le cadre de la rédaction de ce mémoire. Je pense particulièrement à l'architecte Christian François et au paysagiste Mr Trouillot qui m'ont fourni de précieux témoignages à propos de leurs pratiques professionnelles.

Pour finir, un grand merci à mes proches et notamment à mes parents qui m'ont appuyée et encouragée tout au long de mon parcours. Merci à Anne, Candice, Malorie d'avoir toujours été là. Merci à Rémi pour sa patience et son soutien dans les moments difficiles. Merci papa pour les relectures.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I. UN RENOUVELLEMENT DE L'URBANISME CONCERTÉ.....	3
1. L'évolution d'une pratique historique.....	3
A. Les débuts de l'urbanisme concerté dans les années 1960 et l'avènement de nouvelles compétences et objectifs locaux, origine et diffusion dans le domaine de l'espace.....	3
B. Des documents urbanistiques globalisants.....	4
C. L'apparition d'une pratique culturelle de la négociation de projet.....	5
2. Rassembler les intérêts divergents des acteurs autour d'un projet commun.....	6
A. Les propriétaires fonciers souhaitant rentabiliser leur bien.....	6
B. Les porteurs de projets privés défendant des opérations économiquement viables.....	7
C. Les acteurs publics portant une politique urbaine.....	8
D. Les riverains attachés à leur cadre de vie.....	9
3. Co-Concevoir les projets pour construire une ville durable.....	9
A. Une capacité d'évolution importante des projets.....	9
B. L'exemple d'un projet de groupement d'habitations sur la ville de Bordeaux.....	10
PARTIE II. LA PRATIQUE DE L'URBANISME CONCERTÉ A ECHELLE RESTREINTE ET SES LIMITES ACTUELLES. ETUDE DE CAS.....	13
1. Des démarches peu cadrées sur la métropole bordelaise.....	13
A. Une évolution hors du cadre réglementaire.....	14
B. Des pratiques inégales entre les communes.....	13
C. Le cas d'Artigues-Près-Bordeaux : une négociation systématique et rigoureuse.....	15
2. Un processus chronophage.....	16
A. Un temps de négociation indéterminé.....	16
B. de nombreux rendez-vous successifs.....	17
C. Des tensions avec les propriétaires.....	18
3. Un manque de culture commune entre les acteurs.....	20
A. La nécessité d'une compréhension entre les acteurs.....	20
B. Une absence de cahier des charges adapté.....	21
C. Une redéfinition continue du projet.....	22
PARTIE III. LES APPORTS DE LA CHARTE PAYSAGÈRE DANS LA PRATIQUE DE L'URBANISME CONCERTÉ A ECHELLE RESTREINTE.....	24
1. Faciliter le dialogue par l'apport d'une culture commune.....	24
A. Le paysage comme préoccupation partagée.....	24
B. La charte : une base de travail et de communication commune.....	25
C. La mise en place d'une méthodologie normative.....	26
2. Une compréhension approfondie du territoire grâce au diagnostic orienté et partagé.....	27
A. Comprendre le territoire dans lequel s'inscrit le projet.....	27
B. Mettre en exergue la politique paysagère de la commune.....	28
C. Le diagnostic orienté de la charte paysagère et urbanistique d'Artigues-près-Bordeaux.....	29
3. Des prescriptions générales pour une première orientation du projet.....	30
A. Des précisions vis-à-vis des documents urbanistiques actuels.....	30
B. Des thématiques précises et orientées.....	30
C. Des précisions à discuter.....	31
4. Discussions et limites de la charte paysagère.....	32
A. Un document non réglementaire.....	32
B. La prédominance d'une volonté politique.....	33
C. Un juste milieu entre orientation et contrainte, discussion autour de la création d'une charte.....	34
CONCLUSION.....	35
BIBLIOGRAPHIE.....	37
SITOGRAPHIE.....	39

GLOSSAIRE

Urbanisme concerté : La concertation est un processus par lequel plusieurs acteurs agissent de concert afin de trouver les solutions à une problématique, et ce, en associant leurs compétences. Ainsi, lorsqu'elle s'applique à l'urbanisme, cette démarche implique ainsi un engagement et une volonté de mener à bien un projet commun dans le domaine de l'aménagement. Cela n'empêche pas les acteurs d'avoir parfois des divergences sur certaines questions et de faire valoir leurs propres intérêts pour la résolution du problème. Le terme d'« urbanisme concerté » définit ainsi la mise en place d'un processus de négociation à toutes les étapes du projet urbain. Celle-ci concernera, dans ce mémoire, la maîtrise d'ouvrage et les acteurs publics de l'aménagements.

Charte paysagère et/ou urbanistique : une charte paysagère et/ou urbanistique est un document définissant les engagements pris en matière de paysage et d'urbanisme sur un territoire. Elle est non opposable aux tiers mais constitue un contrat moral entre les signataires qui s'engagent à respecter ses principes et à les appliquer dans leurs interventions sur le territoire.

Commune restreinte : Une commune restreinte est une commune limitée, de par son ingénierie liée au projet urbain ainsi que la taille et la forme des projets s'installant sur son territoire. Cette limitation sera en particulier vue en comparaison avec les villes principales des métropoles, tel que Bordeaux dans notre cas. Cette définition est propre à ce mémoire et émane d'observations de terrain ainsi que de réflexions personnelles.

Gouvernance urbaine : La gouvernance urbaine permet une gestion et un développement cohérent du territoire par la coordination des différents acteurs. Ce processus doit intégrer l'ensemble des acteurs publics ou privés, ainsi que les problématiques touchant au projet urbain, qu'elles soient économiques, politiques ou territoriales. Finalement, la gouvernance urbaine est la capacité d'impliquer les acteurs dans des démarches partenariales, en privilégiant l'innovation et l'action collective locale plutôt que la rationalisation de l'aménagement par une politique et une réglementation rigide.

Plan Local d'Urbanisme (PLU) : Le Plan Local d'Urbanisme est un document réglementaire de planification à l'échelle communale. Il détermine les grandes orientations d'aménagement sur le territoire en définissant la destination générale des sols par zonage, et la réglementation correspondante. Cette réglementation peut toucher à la forme des constructions autorisés pour les zones urbaines ou les modalités de protection et de gestion pour les zones naturelles et les continuités écologiques.

LISTE DES ABREVIATIONS

CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CEP	Convention Européenne du Paysage
EBC	Espace Boisé Classé
LOF	Loi d'Orientation Foncière
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PC	Permis de Construire
PLU	Plan Local d'urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
POS	Plan d'Occupation des Sols
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : AVIS DEFAVORABLE POUR UN PROJET SUR LA COMMUNE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX

ANNEXE II : NOTICE PAYSAGERE EXTRAITE D'UN PROJET URBAIN

ANNEXE III : METHODOLOGIE DE CONCERTATION EXTRAITE DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX

ANNEXE IV : DIAGNOSTIC DU BATI EXTRAIT DU DIAGNOSTIC DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE DE LA COMMUNE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX.

ANNEXE V : PLAQUETTE D'EXEMPLES DE PROJETS EXTRAITE DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE DE LA COMMUNE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Evolution des documents législatifs relatifs à l'urbanisme et au paysage (source : Estelle Carlier, 2017)	4
Figure 2. Les outils de planification territoriale (source : association La manufacture du paysage, 2015)	5
Figure 3. Evolution d'un projet d'aménagement sur la commune d'Artigues-près-Bordeaux durant une phase de concertation de novembre 2013 à novembre 2015 (source : Kaufman & Broad, 2013, 2014, 2015)	12
Figure 4. Carte de la commune d'Artigues-près-Bordeaux (source : Mairie d'Artigues-près-Bordeaux, 2014)	15
Figure 5. Carte de la métropole bordelaise, Estelle Carlier, 2017	15
Figure 6. Projet d'un ensemble d'habitations collectives (Source : B2D Architectes, 2017)	19
Figure 7. Photographie de la voirie en béton balayé du Parc habité des Sècheries (source : Agence Trouillot et Hermel, 2017).....	21
Figure 8. Projet pour la rénovation d'un Chai à Bordeaux	23
Figure 9. Etat des lieux de l'existant	23
Figure 10. Pourcentage de communes de la métropole bordelaise possédant une charte paysagère (source : Estelle Carlier, 2017. D'après les résultats d'une enquête réalisée par Marion Lehy, 2017)	24
Figure 11. Lien entre espaces verts et bien être habitant (source : Union nationale des entreprises du paysage, 2016)	25
Figure 12. Valorisation économique des espaces verts (source : Union Nationale des Entreprises du Paysage, 2016)	25
Figure 13. Importance de la demande d'espaces verts (source : Union Nationale des entreprises du paysage, 2016)	25
Figure 14. Photographies des miroirs d'eau dans plusieurs villes françaises. De gauche à droite et de haut en bas : Bordeaux (crédit : De Fazio, 2014), Paris (crédit : E.Andor, 2016), Montpellier (crédit : F.Romero, 2016), Nantes (source : Base Mérimée, 2015), Nice (crédit : C.Orchid, 2015).....	28
Figure 15. Extrait du diagnostic orienté de la charte paysagère et urbanistique de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, Espaces naturels, Estelle Carlier, 2017.....	29
Figure 16. Extrait des préconisations de la charte paysagère et urbanistique d'Artigues-près-Bordeaux. Estelle Carlier, 2017.....	31

AVANT-PROPOS

Avec une formation d'ingénieur en paysage tournée vers l'aménagement globale du territoire associé à un attrait certain pour la ville, je souhaitais orienter mon mémoire vers une problématique de développement urbain durable. Je l'envisageais notamment à travers le prisme du paysage, en lien avec les grandes agglomérations en expansion et leur influence.

De ce fait, j'ai choisi de réaliser mon stage de fin d'étude au sein de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, petite commune à l'Est de la métropole bordelaise, et plus particulièrement dans son service urbanisme. La ville est en effet engagée dans la préservation de son cadre de vie à dominance naturelle malgré la pression foncière induite par la proximité de la ville de Bordeaux en constant développement. L'un de ses leviers d'action se trouve dans l'urbanisme concerté, à savoir la négociation de nouveaux projets urbains de qualité avec les acteurs privés de l'aménagement du territoire.

Ma mission principale était ainsi de créer une charte urbanistique et paysagère à l'attention à la fois des promoteurs et architectes mais aussi des propriétaires et habitants de la commune. Cette charte devait intégrer, dans un premier temps, un diagnostic orienté complet présentant les caractéristiques d'Artigues-Près-Bordeaux et dans un second temps des prescriptions qualitatives d'aménagement pour les nouveaux projets urbains. Cette mission, en étroite partenariat avec le service urbanisme de la mairie, avaient pour but de formaliser les échanges entre acteurs publics et privés au sein de la commune grâce à un document précis et accessible. Celui-ci devait pouvoir servir de nouvelle base de travail pour l'urbanisme concerté, en exprimant clairement les attentes de la commune et en anticipant certains des questionnements des porteurs de projets privés.

Ainsi, l'urbanisme concerté, est au cœur de mes préoccupations. Mon objectif, à travers ce mémoire, sera donc d'appréhender cette pratique collaborative, impliquée dans la construction de villes durables et vivables, et de mettre en lumière les apports du paysage pour faciliter sa mise en œuvre. L'observation de ce processus au sein du service urbanisme, les réunions de concertation avec des architectes et promoteurs sur des projets variés et à différents niveaux d'avancement, ainsi que la prise de contact avec d'autres communes à propos de leurs propres problématiques de concertation m'ont permis d'avoir une vision globale sur le sujet et de répondre à cette problématique.

INTRODUCTION

La ville est le terrain de nombreux enjeux sociétaux. Alors que le mode de vie « urbain » est aujourd'hui largement majoritaire en France, avec 95% de la population vivant dans une aire urbaine [1], de nouvelles préoccupations en matière de qualité de vie émergent. La sensibilité récente au développement durable ainsi que la recherche d'identité propre et de rayonnement, impliquent de profondes modifications dans la manière de concevoir et de construire la ville. Ainsi Gilles Pinson nous énonce une vision actuelle de l'urbain « *Ce qu'une ville doit offrir, ce ne sont plus uniquement des surfaces constructibles et des infrastructures, mais des espaces urbains de qualité, des centres anciens reconquis et une certaine qualité architecturale et environnementale* » (Pinson, 2006, p.625). Il fait en ce sens la différence entre deux types d'urbanisme qui se sont succédés. Dans un premier temps, l'urbanisme de plan qui avait une vocation essentiellement quantitative, à savoir l'exploitation maximale des possibilités foncières pour le développement économique et démographique de la ville, mis en œuvre par la spatialisation de surfaces constructibles. Dans un second temps, l'urbanisme de projet, associé à une démarche qualitative qui prend davantage en compte l'identité de la ville et son attractivité (Pinson, 2006).

Cette évolution s'explique dans les dynamiques de planification urbaines dont le monde occidental porte une forte tradition. En France et aux Etats-Unis, les années d'après-guerre (1950-1960) voient l'avènement d'un modèle de planification rationnelle globale qui entend tisser un lien étroit entre l'action publique d'un côté et les connaissances techniques et scientifiques de l'autre (Bacqué et Gauthier, 2011). De grandes opérations d'aménagement seront ainsi produites, tel que la Cité Rotterdam à Strasbourg en 1953 par Eugène Beaudouin, qui constitue l'un des premiers grands ensembles d'après-guerre français. Ces opérations sont associées à l'image d'un Etat bâtisseur, pleinement engagé dans la reconstruction et la modernisation de son territoire. Cette centralisation du pouvoir ainsi que les inégalités spatiales produites par cette dynamique d'urbanisation seront largement contestées par la suite et donneront naissance à des mouvements urbains accompagnés de revendications plus locales.

En effet, l'urbanisme « de plan » s'appuyant sur une programmation rigide de la construction urbaine fut rapidement supplanté par la notion d'urbanisme « de projet ». Ce concept, inspiré des réflexions sur la ville de Bologne¹ en Italie à la fin des années 1960, se développe en France dans les années 1970, notamment sous l'impulsion de l'architecte Christian Devillers qui prône une association entre choix spatiaux et comportements sociaux (Ingallina, 2010). Cette conception nécessite une importante pluridisciplinarité et donc un partenariat entre les différentes parties prenantes à savoir les aménageurs privés, les instances publiques et les habitants. Hélène Laperrière met en évidence cette interaction en 1998 « *Le projet urbain est le produit de la rencontre des acteurs sociaux autour de la définition des enjeux, du choix des stratégies et de la recherche des moyens conduisant à la mise en forme d'un espace urbain. Cette rencontre à la fois conflictuelle et coopérative dépasse le simple collage d'objectifs et de visions* ». (Laperrière, 1998, p116). Le terme de « concertation » employé dans le sens d'un processus de discussion permettant, à deux ou davantage de personnes ayant des intérêts plus ou moins divergents, de s'accorder sur un même projet d'aménagement, est ainsi au cœur de cette nouvelle politique urbaine.

Or, depuis quelques années, le terme de concertation est largement associé à la participation habitante, dans les projets d'urbanisme, qui se trouve être un outil médiatique important pour les municipalités et les porteurs de projets. En effet, depuis le début des années

¹ Le projet de Bologne s'appuie sur la notion de « recupero » urbain à savoir la prise en compte de l'existant dans le processus de conception, et ce autant du point de vue social que de la typologie urbaine à différentes échelles. Voir l'article sur la ville de Bologne <http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2011/12/bologne-la-rouge-mythes-et-realites.html>

2000 l'évolution des documents réglementaires² tend à donner une place de plus en plus importante à la société civile en l'impliquant en amont des opérations d'aménagement et tout au long du processus de création urbaine [2]. Ainsi, les maitres d'ouvrage n'hésitent plus à faire valoir le caractère participatif de leurs opérations et s'en servent comme outil de communication face à la concurrence. Dans les faits, la participation habitante est un processus, bien qu'en pleine expansion, encore peu utilisé dans sa manière la plus démocratique³ en particulier dans les communes restreintes qui ne voient pas l'avènement de projets majeurs possédant une ingénierie importante à ce niveau. La concertation, telle que définie précédemment, se retrouve en revanche pleinement entre les instances publiques et politiques liées aux projets urbains (service urbanisme, maire) et les acteurs privés impliqués (promoteurs, architectes et propriétaires de ressources foncières). Nous nous intéresserons donc dans ce mémoire aux formes de concertations existantes entre ces dernières parties prenantes au sein des communes restreintes possédant une ingénierie de projet limitée.

Il est important de rappeler que la concertation en urbanisme n'est pas une fin en soi mais participe à une démarche globale de conception qualitative du milieu urbain associé au développement durable. Cette préoccupation est aujourd'hui étroitement associée au paysage dont le terme se trouve présent et en constant développement dans les documents d'urbanisme régissant le projet urbain, depuis la loi paysage de 1993, jusqu'au Grenelle de l'environnement. En effet, le paysage en tant que domaine transversal s'impose comme un lien permettant de mettre en cohérence les politiques sectorielles de l'aménagement du territoire. Dans un contexte où celles-ci se complexifient en intégrant plusieurs échelles et en impliquant un grand nombre d'acteurs, le paysage est invoqué comme outil de médiation pour répondre à la demande sociale de renouvellement du cadre de vie avec une notion culturelle de « paysage urbain » synonyme de qualité (Labat & Aggeri, 2013).

Dans ce contexte de démarche collective durable liant étroitement l'urbanisme et le paysage, nous proposons à travers ce mémoire d'interroger les apports du paysage dans le domaine de la concertation en urbanisme. En quoi le paysage peut-il devenir un outil de dialogue pour la co-construction de villes nouvelles ? Plus précisément, comment une charte paysagère et urbanistique peut-elle représenter une base de négociation, un levier d'action, pour l'urbanisme concerté ? En quoi peut-elle en partie répondre aux difficultés rencontrées par ce processus de négociation entre acteurs publics et privés de l'aménagement, dans les communes restreintes ? Il est d'ores et déjà possible de poser certaines hypothèses à savoir, dans un premier temps que le paysage entre dans le domaine du bien commun et peut se réfléchir en dehors des préoccupations économiques et politiques. Que la recherche d'une certaine qualité paysagère peut ainsi être une base de travail neutre, un terrain d'entente propice pour tout nouveau projet. De plus une charte est un document écrit et relativement précis ayant pour but de donner des représentations communes aux protagonistes. Ce document est de plus non réglementaire, il peut donc être discuté selon les caractéristiques propres au projet.

Afin de répondre à ces interrogations et de vérifier ces hypothèses, nous nous pencherons dans un premier temps sur l'évolution historique des pratiques de l'urbanisme concerté ainsi que ses implications pour les différents acteurs concernés et pour le projet. Cet état des lieux nous permettra de mettre en exergue, au travers du cas de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, les limites de la pratique actuelle de ce processus en l'absence de documents d'appuis pour le cadrer. Finalement, nous verrons comment le paysage, par le biais d'une charte urbanistique et paysagère, peut être un outil intéressant pour pallier certaines limites de la pratique de l'urbanisme concerté dans les communes restreintes.

² Loi Voynet pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999), loi de solidarité et de renouvellement urbain (2000) et loi Vaillant sur la démocratie de proximité (2002).

³ La participation est un processus impliquant les habitants dans la conception de projets urbains les concernant. Alors que ce processus tend à reconnaître l'expertise habitante en urbanisme, les formes les plus utilisées aujourd'hui restent de l'ordre de l'information et de la consultation ne permettant pas de prise de décision directe.

PARTIE I : UN RENOUVELLEMENT DE L'URBANISME CONCERTÉ

L'urbanisme concerté, né dans un contexte de complexification de la gouvernance urbaine, sera ici abordé dans le sens d'une recherche de consensus entre les différentes parties prenantes, à chaque étape de la mise en place d'un projet urbain. Cette pratique, visant à favoriser la négociation à la réglementation (Fauvet, 2014) est au cœur des préoccupations actuelles en matière de maîtrise de la ressource foncière et de maintien de la qualité du cadre de vie. Elle tend ainsi à s'imposer aujourd'hui dans une dynamique de profonde mutation de la culture du projet urbain tournée vers le développement durable.

1. L'évolution d'une pratique historique

A. Les débuts de l'urbanisme concerté dans les années 1960 et l'avènement de nouvelles compétences et objectifs locaux

Le terme d'« urbanisme concerté » apparaît pour la première fois dans les documents officiels avec la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967. Celle-ci ouvre en effet le champ de la négociation avec la création des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)⁴ dont la vocation était de faciliter le dialogue entre porteurs de projets privés et collectivités publiques locales ; et ce, dans une vision générale de privatisation de l'aménagement induite par le désengagement financier de l'Etat vis-à-vis de la production du cadre de vie (Goze, 1999). La forme juridique des ZAC introduit la rentabilité dans les opérations publiques d'aménagement et implique, au départ, la possibilité de déroger au Plan d'Occupation des Sols (POS) en vigueur. Elle est donc synonyme d'une liberté qui incite les acteurs à négocier de grandes opérations foncières portées à la fois par les municipalités et de grandes entreprises privées. Ces caractéristiques seront par la suite revues afin d'intégrer les ZAC dans une politique globale d'aménagement en les enjoignant à respecter le POS et plus tard le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Au-delà de la ZAC, la LOF prépare implicitement les communes à la décentralisation en les intégrant, de manière consultative, dans la création de son texte réglementaire. Ce transfert des compétences de l'Etat vers les communes se formalise avec les lois de décentralisations (lois Defferre) de 1982. Les compétences en matière d'aménagement du territoire, du logement et de l'urbanisme sont les premières à être transférées aux régions, départements et communes ; ces dernières héritant de l'élaboration des documents d'urbanisme (en particulier les POS) et la délivrance des autorisations relatives à l'utilisation du sol (les Permis de Construire (PC)) [3]. Cette politique publique implique une prise de responsabilité des élus locaux et la multiplication des POS permettant aux communes de gérer finement leur territoire. Ces derniers seront remplacés, dans le cadre de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) de 2000, par le PLU. Les innovations dans ce dernier document consistent en l'intégration, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) en plus de la gestion de l'occupation des sols déjà présente dans le POS. De plus, cette loi met en place Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) qui détermine, à l'échelle intercommunale, des enjeux d'aménagement, en particulier en matière d'environnement et de paysage.

⁴ Les ZAC sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés » (Code de l'urbanisme, article L. 311-1)

Ainsi, les notions de développement durable, d'environnement et de paysage, préfigurées dans le domaine législatif par la loi Paysage de 1993, sont intégrées dans les documents d'urbanisme. Cette prise en compte sera dans un premier temps renforcée en 2010 par la loi Grenelle II qui précise, au niveau national, les objectifs environnementaux à intégrer dans le SCoT et le PLU, notamment en ce qui concerne la limitation de l'étalement urbain et la préservation et le renforcement des continuités écologiques. En 2014, la loi Alur, introduit de plus des ambitions fortes en matière de qualité paysagère⁵ à différentes échelles. Le paysage prend donc une place centrale dans les documents de planification territoriale et devient ainsi un enjeu majeur pour les communes qui possèdent maintenant la légitimité, les compétences et la responsabilité de traiter directement avec les aménageurs afin de maîtriser leur territoire.

Finalement, la législation de l'urbanisme et celle du paysage (accompagnée de l'ensemble des notions qui s'y rattachent : environnement, développement durable, écologie, patrimoine, etc.) se croisent, et leurs évolutions (figure 1) tendent vers des objectifs communs de qualité du cadre de vie, de gestion respectueuse des territoires et d'attention portée à leur identité propre. Ces ambitions seront relayées et distillées à différentes échelles, internationale avec la Convention Européenne du Paysage (CEP) et nationale dans les différents documents de planification territoriale français.

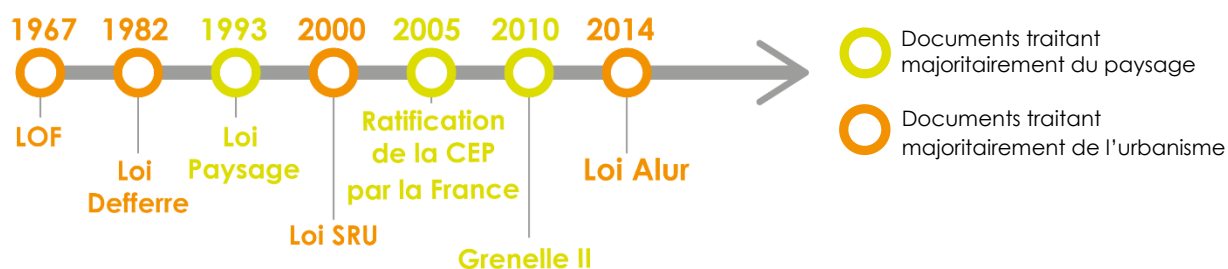


Figure 1. Evolution des documents législatifs relatifs à l'urbanisme et au paysage (source : Estelle Carlier, 2017)

B. Des documents urbanistiques globalisants

Au niveau de la France, un certain nombre de documents de planification, nés à la suite des différentes lois qui se sont succédées, permettent d'encadrer le projet urbain. Ceux-ci se déclinent à des échelles variables, allant des préoccupations nationales jusqu'aux réglementations communales, en passant par les régions et les départements (figure 2). En effet, une double dynamique s'organise entre ceux-ci. Dans un premier temps, une certaine hiérarchie existe, à savoir : les documents à plus petite échelle doivent suivre, dans leurs grandes orientations et leurs préconisations, les documents à plus large échelle. Par exemple, le PLU (échelle communale) devra prendre en compte les attentes du SCoT (échelle intercommunale) qui lui-même aura décliné le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (échelle régionale) par exemple. Cette organisation permet ainsi au territoire de poursuivre un projet d'ensemble cohérent qui se réfléchit de manière globale, à l'échelle nationale ou même internationale, et se décline ensuite localement avec une approche plus fine des besoins spécifiques à l'échelle visée. Dans un second temps, les échelles plus petites peuvent questionner et impacter les documents à plus haute échelle en proposant leur propre interprétation des orientations et directives. Dans ce sens, des révisions du PLU pourront être demandées par la population via une enquête publique, après quelques mois de mise en application du document. De plus, les services urbanismes pourront eux aussi, proposer des modifications en lien avec leur pratique du document et les différents blocages observés.

⁵ Voir la fiche technique du ministère de la cohésion des territoires « Loi Alur : Le paysage dans les documents d'urbanisme », 2014 (disponible sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-biodiversite-et-le-paysage-dans-la-loi-alur?id_courant=1990)

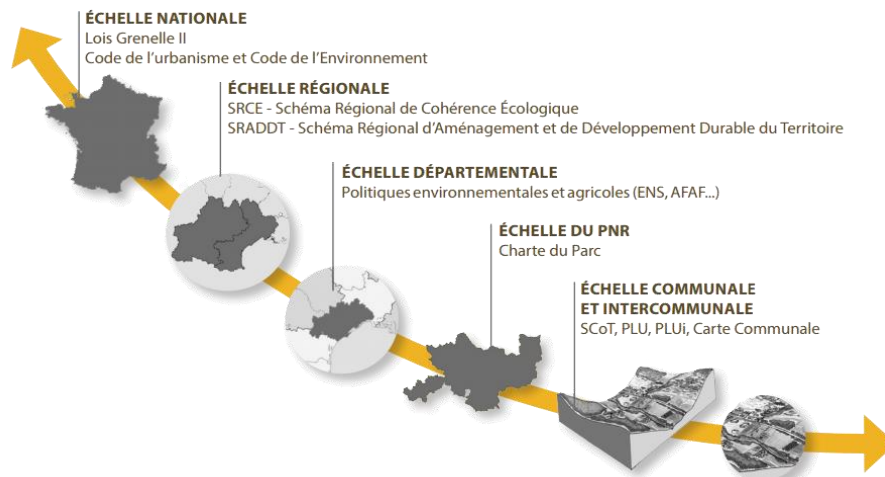


Figure 2. Les outils de planification territoriale (source : association La manufacture du paysage, 2015)

En outre, alors que les lois de décentralisation cherchaient à apporter davantage de compétences aux communes pour les amener à gérer leur propre territoire de manière autonome et en lien avec des problématiques locales ; ce retour à une vision globale du territoire s'effectue en parallèle avec l'intégration des notions de paysage et de grand territoire, associées à l'avènement des continuités écologiques qui ne peuvent se réfléchir en fonctions de limites administratives⁶. Ainsi, la coopération entre les différentes échelles est devenue indispensable à l'aménagement cohérent du territoire et les documents de planification s'ouvrent dans une dynamique de globalisation et de partage des ressources. Ainsi, les communes possédant un PLU sont par exemple encouragées à entrer dans une démarche intercommunale de PLUi. Cependant, face à cette tendance et afin d'affirmer leur identité propre, les communes se dotent de ressources complémentaires tels que les Agenda 21 ou encore les chartes paysagères, qui les représentent à une échelle encore plus restreinte que celle des documents règlementaires existants et les définissent en tant qu'entité locale, bien que s'insérant dans une volonté plus globale. Afin de faire vivre cette identité locale et de la retranscrire dans ses projets d'urbanisme, la commune se doit de communiquer ses envies et ses attentes, et ce en étroite collaboration, par le biais d'une concertation avec les acteurs susceptibles de les mettre en œuvre, à savoir les maîtres d'ouvrages privés. Mais cette collaboration se traduisant par la concertation, a-t-elle vraiment le pouvoir de faire évoluer une opération d'urbanisme ?

C. L'apparition d'une pratique culturelle de la négociation de projet

Finalement, à l'échelle communale, en particulier pour les communes restreintes, et malgré les multiples documents de planification urbaine, il existe un écart important entre la réglementation et le projet. En effet, le projet doit pouvoir s'adapter aux caractéristiques du territoire, quitte à réinterroger la règle lorsqu'elle n'est pas adaptée. Le PLU, dernier document sur l'échelle de la planification, ne doit de ce fait pas constituer une bible règlementaire pour la commune mais au contraire rester un document évolutif permettant de porter sa politique d'aménagement (Fauvet, 2014). Cette adaptation de la norme, dans l'optique d'une qualité de

⁶ Les continuités écologiques constituent les plus connues Trames Vertes et bleues incluses dans les documents de planification territoriale tel que le Schéma régional de Cohérence Ecologique (SRCE) et s'appliquent à l'ensemble du territoire malgré les délimitations administratives. On pourrait ainsi définir « une » Trame Verte et Bleue nationale associant l'ensemble des trames locales. (Pour en savoir plus sur les Trames Vertes et Bleues : www.trameverteetbleue.fr)

projet adaptée à la commune, ne peut s'effectuer que dans la mise en place d'un étroit partenariat avec la maîtrise d'ouvrage et d'un suivi régulier de la conception de tout nouveau projet, par le biais de réunions de concertation.

Dans le cadre de la ZAC, forme juridique la plus propice à la concertation, une importante ingénierie est mise au service de la démarche de projet. Bien que le nombre d'acteurs soit important, la discussion est au cœur de la conception avec l'organisation de tables rondes, et ce afin de définir en commun, dès le départ, les grands principes d'aménagement souhaités. Dans ce cas, la municipalité, en temps qu'initiatrice du projet, joue souvent le rôle important d'orienter, et de créer des conditions favorables à la concertation. Ainsi, la ZAC des Sècheries⁷ qui a obtenu les Victoires du Paysage en 2016, s'est construite sur ce processus de « co-working » à savoir de travail en communauté. Sur la base d'un certain nombre de demandes explicites telles que l'absence de clôtures des jardins particuliers, remplacées par des merlons paysagers ou encore la palette végétale imposée et le type de revêtement du cheminement piéton, des tables rondes ont été organisées et les différents projets se sont construits en lien avec les architectes, paysagistes, élus et promoteurs. Ce processus, très cadré, avec des délais et des thématiques à aborder à chaque réunion a permis de construire un projet porteur de valeurs fortes en terme de négociation, qui est aujourd'hui une réelle carte de visite pour la ville ainsi que pour l'ensemble des porteurs de projet.

Cependant, dans les communes restreintes qui ne possèdent pas la ressource foncière nécessaire pour voir l'apparition de projets de grande ampleur comme les ZAC sur leur territoire, la concertation relève davantage d'une pratique culturelle véhiculée par une certaine habitude de la maîtrise d'ouvrage. Bien que communiquée seulement de manière indirecte, par l'expérience et le bouche à oreille principalement, cette culture de l'urbanisme concerté est très présente et s'ancre petit à petit dans les mœurs, les porteurs de projet étant conscients qu'un PC déposé sans aucune concertation sera « mal vu » par les services publics, ce qui ne facilitera pas leur instruction. A l'échelle de la commune et pour les opérations de l'ordre du groupement d'habitations ou de la résidence, le cadrage proposé par la municipalité ne sera souvent pas fixé de manière rigide et la concertation s'effectuera, pour les acteurs privés, par une présentation du projet à ses différentes phases (plan de masse, esquisse, Avant-Projet Sommaire, mise en place des pièces du permis de construire, etc.). A chaque étape, les services techniques chargés de l'urbanisme et potentiellement les élus en charge de ce domaine, pourront demander des modifications (mineures ou majeures en fonction de l'avancement de la négociation) ou valider la proposition faite et permettre au porteur de projet de passer à la phase supérieure (Debizet, 2013). Dans le cas où des ajustements sont à prévoir, une discussion sera engagée afin de trouver, au vu de la réglementation et des attentes des parties prenantes, des solutions viables d'aménagement. Celles-ci seront fonction de la bonne volonté des acteurs dans la coopération et de leur capacité d'adaptation. En outre, chaque personne impliquée possède ses propres attentes concernant l'opération urbaine, l'enjeu consiste donc à connaître et comprendre les préoccupations de chacun afin de les intégrer et de les rassembler autour d'un même projet.

2. Rassembler les intérêts divergents des acteurs autour d'un projet commun

A. Les propriétaires fonciers souhaitant rentabiliser leur bien

Une opération d'aménagement prendra sa source dans l'accès pour les porteurs de projets à une ressource foncière constructible. Or celle-ci provient majoritairement de la vente de terrain par des propriétaires privés qui entendent en tirer un maximum de profit. Dans ce sens, la vente de son bien à un promoteur plutôt qu'à un particulier sera dans certains cas,

⁷ Voir le projet du Parc habité des Sècheries : <http://www.secheries-begles.fr/les-acteurs-du-projet-p-26>

pour le propriétaire, un atout non négligeable au niveau de sa rentabilité [4]. En effet, alors qu'un particulier jugera du prix de la parcelle sur sa taille ainsi que la valeur des constructions présentes, un promoteur s'appuiera davantage sur son potentiel constructible. Plus la parcelle aura de surface constructible, plus le terrain aura de la valeur aux yeux d'un promoteur qui pourra y projeter une opération importante. Une première négociation devra donc être engagée à ce niveau entre une maîtrise d'ouvrage et un propriétaire afin de fixer un premier prix de vente.

Mis à part le prix, le critère de la temporalité peut être une préoccupation majeure pour le propriétaire. Pour des raisons qui lui sont propres, celui-ci peut en effet vouloir vendre rapidement. Cependant, une négociation avec un promoteur implique parfois des délais étroitement liés au processus de l'urbanisme concerté. En effet, le porteur de projet, en signant une promesse de vente, demandera une clause suspensive d'obtention du PC. C'est-à-dire que la vente ne pourra être conclue qu'à la condition que l'aménageur obtienne son PC. Or, le temps nécessaire à cette obtention sera fonction de l'efficacité de la concertation avec les services publics, en prenant en compte les délais incompressibles de l'instruction.

Finalement, l'urbanisme concerté, qui, dans sa forme actuelle n'intègre pas le propriétaire foncier, devra tout de même prendre en compte ces critères de valeur pécunière et de temporalité plus ou moins courte. La vente du terrain étant la condition sine qua non à la sortie de l'opération, les préoccupations du propriétaire sont centrales dans le processus, bien qu'elles soient indirectement exprimées par exemple, par le refus de négociation sur le prix de vente ou encore la signature de documents obligeant les porteurs de projets à déposer leur PC dans un délais restreint. Au-delà de ces critères, certains propriétaires impliquent leur affect avec une attention particulière à la qualité du projet proposé. Ils s'engagent ainsi dans une réelle démarche de soutien des aménagements durables, quitte à baisser leur prix de vente et à allonger les délais afin de permettre une meilleure qualité du projet et une protection du paysage de la commune. Tout en respectant les attentes des propriétaires fonciers, une marge de manœuvre plus importante permet ainsi à la concertation une réflexion plus riche et davantage innovante dans les solutions opérationnelles proposées.

B. Les porteurs de projets privés défendant des opérations économiquement viables

En général, une fois la promesse de vente signée entre le propriétaire et le porteur de projet, ce dernier pourra engager le processus de conception sur une base de prix fixée. Cependant, au vu des changements induits par la concertation, il est plus intéressant de démarrer le processus avant la signature de la promesse de vente afin de conserver le plus de liberté possible.

Les promoteurs et architectes émanant de structures privées cherchent avant tout à pérenniser leur activité tout en faisant des bénéfiques. La visée première de leur aménagement sera ainsi le profit économique apporté par l'opération. Celle-ci sera dans un premier temps fonction de la constructibilité du terrain et donc, dans une opération immobilière par exemple, du nombre de logements maximum qu'il sera possible de construire dans le respect de la réglementation en vigueur. Or, la densification n'est pas toujours bien perçue par les communes et d'autres critères doivent être pris en compte pour permettre la rentabilité et compenser la potentielle baisse de densité du projet. Ce sont ces autres critères tels que l'accessibilité, les formes urbaines ou encore la qualité environnementale, vus sous leur aspect économique, qui seront des leviers d'action pour les aménageurs privés dans la discussion qui sera engagée avec les services publics dans le cadre de l'urbanisme concerté. Ces critères de choix seront induits et appuyés par le changement de culture s'opérant dans notre société, favorisant le glissement des attentes des clients immobiliers vers des « valeurs vertes ».

La sensibilisation récente de la population aux notions de paysage et de développement durable incite davantage les porteurs de projets à intégrer ces valeurs dans leurs opérations. En effet, ces acteurs sont aujourd'hui conscients que leurs efforts en termes de qualité environnementale seront susceptibles d'augmenter l'attractivité ainsi que la valeur pécunière de leurs biens, en apportant une importante valeur ajoutée pour les futurs acquéreurs (Bertrand et al, 2014). La préoccupation principale des aménageurs face à cette problématique sera ainsi de savoir si le surcoût financier de construction sera compensé par la plus-value économique liée à la qualité environnementale et paysagère de leur aménagement. En outre, et c'est l'une des critiques qui lui est faite, le modèle des écoquartiers, utopie en matière de cadre de vie et d'habitat respectueux de l'environnement, répercute souvent le surcoût dû à l'utilisation de matériaux à haute qualité environnementale sur le prix des loyers, voyant ainsi les entreprises privées augmenter leurs bénéfices sur des critères de développement durable.

C. Les acteurs publics portant une politique urbaine

Contrairement aux entreprises privées, les structures publiques telles que la municipalité, assurent des missions de service public dans le but de satisfaire l'intérêt général. Dans ce sens, leur objectif principal est de répondre aux attentes des habitants tout en mettant en œuvre une politique urbaine forte en accord avec les grands objectifs imprimés par les documents de planification, notamment dans une volonté de développer durablement et respectueusement l'ensemble du territoire afin de protéger la richesse du paysage national. A leur échelle, c'est-à-dire au niveau local, ces acteurs doivent donc gérer le développement rationnel de leur territoire en associant la construction des habitations, celle des équipements publics, la mise en cohérence des transports, etc.

Ainsi, la complexification de la gouvernance urbaine et la prise de pouvoir des élus dans les politiques de proximité impliquent, pour eux, de nouvelles responsabilités à différentes échelles, touchant à la consommation de l'espace et l'étalement urbain, l'incohérence de l'architecture banalisée et sans références aux lieux ou encore la hausse du prix du foncier (Vourc'h et Gorgeu, 2005). Face à ces enjeux, et en lien avec la privatisation des grandes opérations d'aménagement sur lesquelles les communes n'ont que peu de visibilité, les acteurs publics possèdent des leviers d'actions qui n'apparaissent qu'en fin de processus dans l'instruction du PC. En outre, à cette étape, les composantes fondamentales de l'aménagement sont d'ores et déjà définies et difficilement modifiables. Le dialogue avec les porteurs de projets privés en amont du dépôt de PC est donc une volonté locale forte de la part des services publics afin de contrôler leur urbanisation.

Cette gestion du développement urbain, au-delà de répondre à une volonté nationale, est en partie dictée par les attentes des citoyens qui constituent l'électorat de la commune. En effet, la recherche des suffrages n'est pas étrangère à l'orientation de la politique urbaine portée par le maire, en particulier en période d'élection municipale. Cette politique peut donc varier d'une commune à une autre selon ses ambitions de développement. Celles-ci pouvant de plus, être fonction d'aspirations à une échelle plus large, celle de la métropole par exemple avec la densification des transports en commun ou encore les objectifs de densité et de nombre d'habitants à atteindre⁸. La population qui y réside ne sera pas toujours favorable à cette politique plus globale qu'elle jugera parfois non compatible avec son cadre de vie et sa vision de l'avenir. Ainsi, l'urbanisme concerté nécessite une forte implication de la municipalité dans la défense des spécificités de son territoire et de ses ambitions politiques en termes d'urbanisme et de qualité de vie ; et ce, face à la recherche de profit des acteurs privés de

⁸ Par exemple, forte de son attractivité récente, la métropole bordelaise a pour objectif d'atteindre le million d'habitants d'ici 2030, ce qui implique un important développement et une forte densification avec en l'occurrence la création de 50 000 logements.

l'aménagement et de la volonté de globalisation et de mutualisation portée à l'échelle plus large de la métropole. Chaque projet devra être en mesure de porter ses valeurs.

D. Les riverains attachés à leur cadre de vie

Une fois les termes de l'aménagement définis, les conséquences sur le cadre de vie des riverains seront à prévoir et à anticiper. L'avènement de toute nouvelle construction sur le territoire engendre une certaine méfiance. En effet, la consommation excessive des ressources foncières et l'étalement urbain qui en découle ont vu de nombreux espaces naturels disparaître et certaines communes, en particulier les villes restreintes, défigurées par une urbanisation rapide et parfois peu contrôlée. Bien que cette tendance soit de plus en plus endiguée par une importance grandissante des valeurs de développement, durable et responsable de la ville, dans le respect du cadre de vie des habitants ; les riverains, en quête de privatisation de leur habitat et de tranquillité, acceptent mal de voir de nouvelles constructions contrarier leur confort.

Or, la loi donne la possibilité à n'importe quelle personne de contester un PC, par le biais d'un recours, dans la mesure où il respecte les conditions prévues pour cela à savoir seulement « *si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement* » (Code de l'urbanisme, Article L600-1-2, 2013). Cette condition inclut ainsi, par exemple, la présence de vis-à-vis important, la perte d'ensoleillement ou encore la création de nuisances sonores, visuelles ou olfactives régulières. L'obstruction d'un PC par un particulier peut causer à l'aménageur des tors financiers importants en retardant ou annulant l'opération. Cependant, la procédure juridique longue et incertaine du recours n'est, dans la majorité des cas, pas recherchée par les riverains qui y renoncent si le projet répond à leurs principales attentes et prend en compte leurs doutes (Debizet, 2013).

Dans ce sens, l'urbanisme concerté tel qu'il se pratique aujourd'hui, tend à désamorcer les possibles conflits en informant les riverains et en leur donnant la possibilité de s'exprimer vis-à-vis du projet proposé. Pour cela, des réunions publiques, en présence du maire et des aménageurs privés, sont organisées afin de présenter, et si besoin de défendre chaque projet. Un permis modificatif prenant en compte ces informations pourra être déposé par la suite. Cette intégration de la population, bien qu'elle ne soit effectuée qu'en fin de processus, une fois le permis déposé, montre aux habitants l'intérêt qui leur est porté et les dispositions mises en place vis-à-vis de leurs potentielles appréhensions. Finalement, la population n'est ici, pas intégrée en amont, dans la conception du projet mais sera susceptible d'impulser des modifications de l'aménagement. En outre, dans le contexte actuel de développement durable, les habitants sont sensibles, au-delà de leur propre bien être, aux opérations respectueuses de l'environnement, en lien avec le patrimoine existant et portant de fortes valeurs de cohésion sociale. Cela confirme l'intérêt pour les aménageurs, de travailler en lien étroit avec le paysage qui porte, entre autres ces valeurs ; et ce, afin de pallier les possibilités de recours, le plus en amont possible.

3. Co-concevoir les projets pour construire une ville durable

A. Une capacité d'évolution importante des projets

En règle générale, une importante évolution peut être observée entre le pré-projet et le projet final déposé lors du PC. En effet, les ambitions des porteurs de projets et des instances publiques étant souvent différentes voire opposées, des concessions doivent être effectuées et des solutions trouvées afin de produire un projet viable pour l'ensemble des parties prenantes. La discussion autour de problématiques opérationnelles variées, qui touchent

directement les acteurs facilitent la mutation et l'adaptation rapide des plans de l'opération. L'une des conditions de cette efficacité réside dans la pluridisciplinarité des équipes engagées. En effet, la ville englobe des problématiques touchant de nombreux domaines tels que la sociologie, la géographie, le paysage, l'architecture, le génie civil, etc. qui se complètent et enrichissent le champ des compétences de l'urbanisme qui se trouve, par là même, être une discipline transversale et pluridisciplinaire (Pinson, 2004). Ainsi, l'intégration des différents corps de métiers dans la conception amène des possibilités importantes d'innovations techniques et d'organisation de l'espace.

Cette coopération globale des acteurs est aujourd'hui mise en valeur dans le cadre des EcoQuartiers dont le label est officiel depuis 2012. Ces projets intégrés visant une haute qualité environnementale, paysagère et de cadre de vie, intègrent en effet, à la fois une mixité sociale et fonctionnelle, une haute qualité environnementale des bâtiments, des espaces publics végétalisés et de qualité. Ils tendent à inclure les problématiques liées à l'eau, la biodiversité et les énergies renouvelables [5]. Ainsi, de nombreuses compétences sont nécessaires à la conception d'une telle opération et une coopération entre divers acteurs sera inévitable afin de mener à bien le projet. Aujourd'hui, en plus d'être des terrains propices à la concertation, les EcoQuartiers représentent l'image commune d'une politique d'aménagement « verte » et durable de la ville comme le montre la forte communication autour du nouveau quartier Ginko à Bordeaux⁹.

Cependant, bien que les EcoQuartiers soient une « carte de visite » pour la municipalité et la maîtrise d'ouvrage participant à l'opération, d'autres projets peuvent présenter cette recherche de qualité globale et de cadre de vie respectueux de l'environnement et des habitants, sans pour autant porter le label d'EcoQuartier. En effet, l'une des caractéristiques principales de l'EcoQuartier étant son insertion dans le contexte et les problématiques locales du site, elle peut être projetée sur d'autres projets d'aménagement. Ainsi, les liaisons douces, l'intégration de vélos électriques, la végétalisation des toitures et la performance énergétique des bâtiments sont autant de caractéristiques susceptibles de se retrouver dans n'importe quelle opération foncière ; et ce, en particulier lorsque la municipalité présente une forte sensibilité à l'aménagement durable de sa ville et propose aux porteurs de projet, un cahier des charges adapté à cette idée. Dans ce sens, les projets urbains, grâce à la négociation, pourront évoluer vers des constructions plus durables et des espaces publics de qualité.

B. L'exemple d'un projet de groupement d'habitations sur la ville d'Artigues-près-Bordeaux

Afin d'illustrer cet aspect évolutif du projet dans la concertation, une opération de groupement d'habitations portée par Kaufman & Broad en association avec la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, sera pris en exemple (figure 3). La concertation sur ce projet s'est étendue sur deux années et a progressé par paliers d'une proposition de cinquante-huit logements collectifs à vingt-quatre maisons individuelles, gagnant ainsi en qualité du cadre de vie pour les habitants. Dans un premier temps, l'entreprise proposait exclusivement des plots d'habitations collectives, or, la commune favorise une organisation urbaine s'apparentant à de la maison individuelle et freine au maximum l'urbanisation afin de contrôler sa démographie. Les premières réunions de concertation aboutirent ainsi, dans une seconde étape, à la modification complète de la forme urbaine du projet avec une proposition de trente-trois

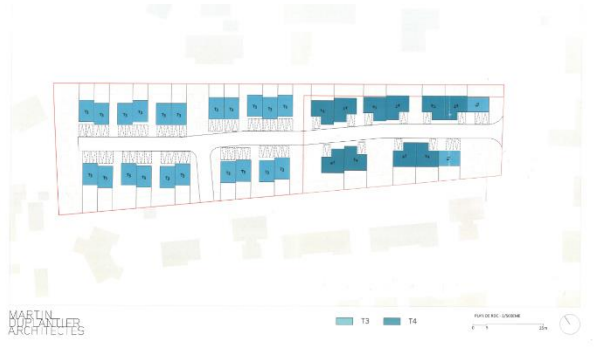
⁹ Voir le projet de l'éco-quartier Ginko : <http://www.ecoquartier-ginko.fr/>

maisons en T3 et T4 avec une intégration de T5 en phase trois, répondant à une forte demande. A partir d'avril 2014 (phase 3), un paysagiste fût intégré à l'équipe de concertation. Cette arrivée permit d'orienter le projet vers une vision globale de l'aménagement avec une réflexion sur les espaces publics et le revêtement perméable des places de stationnement. En fin de concertation, et grâce à la pluridisciplinarité de l'équipe de conception, de réelles solutions qualitatives ont pu être trouvées malgré la contrainte de rentabilité. Ainsi, le nombre d'habitations fut réduit, les connections douces intégrées avec les quartiers alentours, le traitement des vis-à-vis travaillé et une place importante laissée au végétal, aux espaces de rencontre et aux jardins privés.

Enfin, l'opération urbaine, de par son caractère transversal et la multiplicité des problématiques qui la touchent, laisse une marge importante de négociation aux acteurs. Cela même, en travaillant dans le respect des documents règlementaires qui, au-delà de restrictions, les poussent à mettre en place des solutions innovantes en mutualisant leurs compétences. Dans ce sens, les objectifs en matière de développement durable et de paysage, l'attention portée au cadre de vie, permettent d'équilibrer la rentabilité économique avec la qualité de l'opération.



Etape 1 : Projet de 58 logements collectifs sur 3300 m² de surface de plancher (novembre 2013)



Etape 2 : Projet de 33 maisons sur 2705 m² de surface de plancher (mars 2014)



Etape 3 : Projet de 34 maisons sur 2431 m² de surface de plancher (avril 2014)



Etape 4 : Projet de 33 maisons sur 2391 m² de surface de plancher (mai 2015)



Etape 5 : Projet définitif de 24 maisons et 4 logements sociaux sur 1950 m² de surface de plancher (novembre 2015)

Figure 3. Evolution d'un projet d'aménagement sur la commune d'Artigues-près-Bordeaux durant une phase de concertation de novembre 2013 à novembre 2015 (source : Kaufman & Broad, 2013, 2014, 2015)

PARTIE II : LA PRATIQUE DE L'URBANISME CONCERTÉ A ECHELLE RESTREINTE ET SES LIMITES ACTUELLES. ETUDE DE CAS

Nous avons vu que l'urbanisme concerté est une pratique relativement récente et complexe dans la forme qui nous intéresse ici. Or, le manque d'expérience et de recul sur ce processus implique différentes limites que nous pouvons mettre en exergue à partir du cas de la métropole bordelaise et plus particulièrement de la commune d'Artigues-près-Bordeaux. Ces limites font écho à certains des grands enjeux de la concertation à savoir la mise en place de formes de partenariats adaptés entre publics et privés, la gestion des temporalités et la définition d'aspirations partagées pour le territoire (Fauvet, 2012).

Afin d'illustrer ces limites et de mettre en avant les difficultés auxquelles sont confrontés les acteurs, plusieurs entretiens ont été effectués au sein de la métropole bordelaise. Ceux-ci touchent à la fois de la sphère publique et privée de l'aménagement du territoire afin d'interroger les différents points de vue possibles de la pratique de l'urbanisme concerté. Ces entretiens, listés ci-dessous (Tableau 1), resteront anonymes à la demande des interrogés.

Tableau 1 : Liste des entretiens effectués auprès des parties prenantes de l'urbanisme concerté sur la métropole bordelaise, Estelle Carlier, 2017

Intitulé de l'entretien	Fonction de l'interrogé	Domaine d'intervention
Entretien 1	Responsable du service urbanisme de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux	Service public
Entretien 2	Responsable du service urbanisme de la mairie d'Eysines	Service public
Entretien 3	Architecte travaillant sur la métropole	Maitrise d'ouvrage
Entretien 4	Paysagiste travaillant sur la métropole	Maitrise d'ouvrage
Entretien 5	Aménageur travaillant sur la métropole	Maitrise d'ouvrage

1. Des démarches peu cadrées sur la métropole bordelaise

A. Une évolution hors du cadre réglementaire

Le premier des enjeux que nous aborderons concerne le partenariat entre les services municipaux et les porteurs de projets, et plus précisément l'absence de cadre généralisé pour porter cette pratique.

Pour l'ensemble des travaux d'une certaine ampleur, une demande de PC est exigée par le code de l'urbanisme français [6]. Ce permis permet de vérifier la conformité législative et réglementaire des travaux envisagés, au regard notamment du PLU qui définit l'ensemble des prescriptions à respecter sur la zone de construction potentielle. Or, depuis quelques années, la demande croissante de la population en matière de qualité du cadre de vie ainsi que la prise en main de l'urbanisme par les communes, impliquent une dimension politique, sociale et environnementale dans le jugement et la validation des projets. Nous avons vu que dans ce contexte, la concertation entre maîtrise d'ouvrage privée et communes permet en partie de répondre à ces enjeux et d'apporter un complément nécessaire à la législation.

Cependant, la procédure, obligatoire et normalisée, n'inclut en aucun cas un quelconque devoir de négociation avant dépôt de la part des porteurs de projets vis-à-vis de la commune. La concertation en phase de conception du projet relève donc davantage d'une

pratique sociale et volontaire de la part des acteurs que d'une obligation réglementaire. De ce fait, les services publics sont susceptibles d'être confrontés à des dépôts « sauvages » sur des ressources foncières qu'ils n'avaient pas nécessairement envisagé d'urbaniser. Dans ce sens, un dépôt « sauvage » se définit comme une instruction de permis sans aucun rendez-vous préalable en mairie. Ces dépôts exempts de toute négociation peuvent aussi survenir sur des terrains faisant déjà l'objet d'une concertation entre le service urbanisme et d'autres porteurs de projets, ce qui pourrait entraîner une perte de légitimité du processus de concertation et par là même des services de la municipalité. Et ce, dans le sens où des maîtrises d'ouvrage se sentant dans l'obligation de négocier le projet, se font dépassées par d'autres qui ne le font pas.

« Il y a un promoteur qui va déposer. On n'est pas d'accord avec le projet mais on va être obligé de faire instruire le permis alors que nous négocions avec d'autres architectes avec qui ça se passe très bien, on pourrait arriver à des projets vraiment intéressants qui correspondent à la vision de la mairie sur ce terrain ».

(Entretien 1, 2017)

En l'absence de cadre réglementaire adapté, la communication reste donc une condition majeure au fonctionnement de la démarche de concertation. Le service urbanisme se doit ainsi d'informer les porteurs de projets sur l'existence de cette pratique au sein de la mairie, afin que celle-ci entre dans les mœurs. Cette habitude dépend en outre de la culture de projet des promoteurs et architectes. En effet, tous les acteurs ne sont pas disposés à coopérer comme nous l'explique un architecte de la région : « *En général les petits promoteurs sont dans la négociation alors que les gros risquent de déposer en force* ». Ainsi, nous comprenons que l'absence d'inscription de la concertation en urbanisme dans la législation entraîne des inconvénients au niveau de son fonctionnement auxquels doivent faire face les services publics.

B. Des pratiques inégales entre les communes

Le caractère non réglementaire de cette démarche implique de plus un cadre théorique variable entre les différentes villes pratiquant l'urbanisme concerté. En effet, aucune démarche commune, aucun document officiel intercommunal n'est mis en place, ce qui implique parfois des différences entre les acteurs qui ne peuvent anticiper la manière de conduire leur projet d'une ville à une autre. Ceux-ci peuvent par exemple concerner la nature des pièces à fournir lors des réunions de concertation ou encore les temps de latence entre les étapes de négociation. Afin d'illustrer ces affirmations, nous pouvons prendre le cas de deux municipalités aux pratiques différentes, sur la métropole bordelaise, à savoir la ville de Bordeaux et celle de Mérignac.

Dans un premier temps, la ville de Bordeaux applique un urbanisme concerté normalisé. Depuis 2007, une commission pluridisciplinaire des avant-projets, composée de l'architecte conseil de la ville, des élus concernés, de la direction générale de l'Aménagement et de l'architecte des bâtiments de France, est mise en place pour les projets d'une certaine envergure [7]. Celle-ci, au-delà d'une pré-instruction des dossiers, a pour vocation de discuter avec les promoteurs et architectes, des intentions proposées en lien avec les objectifs de la ville en matière de qualité urbaine. Un compte rendu précis est effectué afin d'orienter au maximum l'opération vers des propositions en adéquation avec les attentes de la ville. Les porteurs de projet sont ainsi clairement informés des qualités de leurs intentions ainsi que des améliorations à apporter avant le dépôt du PC. Les règles de la concertation sont fixées pour l'ensemble des acteurs et l'instruction s'en trouve ainsi grandement facilitée.

A l'inverse, la commune de Mérignac pratique une concertation bien moins encadrée comme nous l'explique un architecte, habitué de cette démarche dans la région : « *Mérignac c'est le flou artistique total : pas de commission, pas de retour, les interlocuteurs c'est jamais les mêmes, le fonctionnement n'est pas clairement établi* ». En effet, dans cette commune, aucune démarche de discussion directe, par le biais de réunions de projet, n'est mise en place ou seulement de manière ponctuelle et inconstante. Les dossiers passent donc de mains en mains à travers les rouages administratifs et les retours se font généralement de manière indirecte et peu détaillés, par le biais d'interlocuteurs parfois non encore connus. Les délais de réponse dépendent dans ce cas de l'efficacité de l'administration et ne sont donc pas connus à l'avance. La validation quant à elle, sera fonction de la lecture et de l'interprétation de dossiers papier sans l'appui d'explications et de justifications orales. Nous comprenons ainsi que dans ce contexte, le manque de cadre établi peut conduire à de fortes incompréhensions et bloquer un certain nombre de projets.

C. Le cas d'Artigues-Près-Bordeaux : une négociation systématique et rigoureuse

Notre cas d'étude principal sera la commune d'Artigues-près-Bordeaux (figure 5) se situant à l'Est de la métropole Bordelaise (figure 4). Cette métropole jouit aujourd'hui d'une forte attractivité¹⁰, due en particulier au réaménagement des quais de la Garonne à Bordeaux, qui a redoré l'image de la ville. Forte de cette dynamique, la métropole souhaite ainsi, d'ici à 2030 atteindre le million d'habitants, ce qui impliquerait une augmentation de 50 000 logements répartis sur les différentes communes. A seulement onze kilomètres du centre-ville de Bordeaux et desservie par les transports en commun et les grands axes routiers, la commune d'Artigues-près-Bordeaux est très attractive bien que son territoire (736 ha) ainsi que sa population (8181 habitants) soient relativement restreints. Cette attractivité est en particulier due à ses espaces naturels publics qui ne représentent pas moins de 25% de son territoire et que la municipalité cherche à préserver malgré les objectifs de densification urbaine de la métropole. Bien que son caractère de « commune restreinte » implique un service public plus limité que dans une grande ville telle que Bordeaux, qui possède une ingénierie et des moyens plus développés, les enjeux en matière d'urbanisme ne sont pas pour autant moins importants et poussent la commune à développer sa propre ingénierie de projet en fonction de ses besoins et de ses moyens.

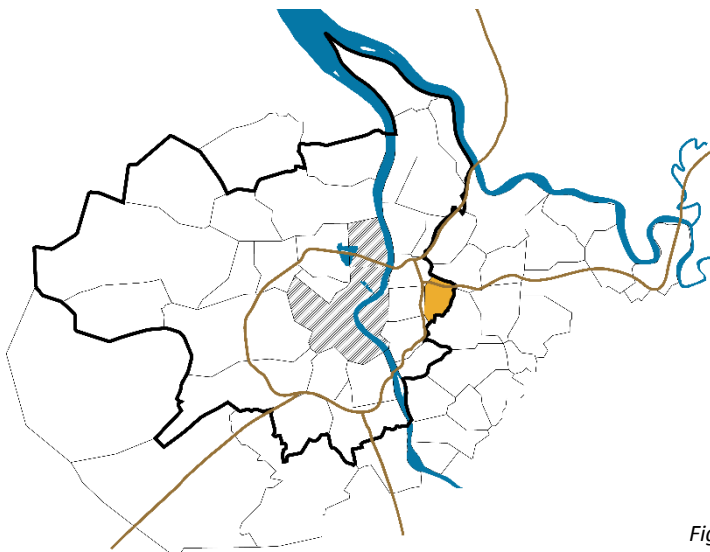


Figure 5. Carte de la métropole bordelaise, Estelle Carlier, 2017



Figure 4. Carte de la commune d'Artigues-près-Bordeaux (source : Mairie d'Artigues-près-Bordeaux, 2014)

¹⁰ La métropole bordelaise fut, en 2015 élue à la fois « première métropole de France » pour sa qualité de vie et première « ville du futur » pour ses innovations d'aménagement.

Sur notre cas d'étude, la concertation s'effectue ainsi de manière directe et quasi-systématique entre la mairie et les promoteurs immobiliers ainsi que les architectes souhaitant implanter un nouveau projet sur le territoire. Etant donné l'attractivité de la commune, une forte concurrence se met en place entre les maitrises d'ouvrages qui convoitent une même parcelle ; la réponse aux critères de la municipalité devient donc indispensable pour elles afin de se démarquer et de pouvoir espérer une validation du PC malgré une politique de frein à l'urbanisation. La volonté politique étant de plus de préserver le cadre d'habitat à dominance naturelle, les projets se doivent ainsi de répondre à certains critères de qualité sociale, environnementale et paysagère officieusement mais fermement imposés par la mairie. Nous pouvons prendre l'exemple des stationnements, demandés exclusivement en revêtements perméables de type gravier-pelouse ou similaire afin de limiter au maximum l'imperméabilisation des sols. Ces exigences ne sont pas inscrites au PLU, ni sur aucun autre document écrit officiel. En l'absence d'élus chargés spécifiquement de l'urbanisme, le service urbanisme joue un rôle majeur en matière de communication des objectifs aux porteurs de projet, et de vérification de leur application par le biais de réunions de présentations des intentions et de négociation, préalables au dépôt de permis. Une fois l'accord de la directrice du service urbanisme acquis, le projet est présenté au Maire qui valide ou non la base proposée.

Les PC ne sont ensuite instruits dans les communes elles-mêmes que lorsque celles-ci comportent plus de dix mille habitants et qu'elles n'ont pas souhaité mutualiser l'instruction avec la métropole. Or, ce n'est pas le cas ici car Artigues-près-Bordeaux qui compte 8 181 habitants. Ainsi, les PC, auparavant traités par la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), sont depuis 2010, instruits par Bordeaux Métropole. Dans une démarche de mutualisation, cette centralisation de l'instruction pour les communes restreintes, ne permet pas une entière maîtrise des dossiers ni une prise de décision directe de la mairie. Le maire émet tout de même obligatoirement un avis favorable ou non à propos de l'opération envisagée (Annexe I) qui sera pris en compte lors de l'instruction et pourra donner lieu à des discussions supplémentaires avant la prise de décision définitive. Les liens entre le service instructeur de la métropole et la municipalité étant étroits, un avis favorable permettra de faciliter l'instruction alors qu'un avis défavorable tendra à la retarder ou la bloquer pour divers motifs. Un avis défavorable pourra par exemple être émis dans le cas d'un dépôt sans concertation préalable, afin de signifier le désaccord de la mairie avec cette pratique.

Finalement, nous comprenons que les communes restreintes telles qu'Artigues-près-Bordeaux, lorsqu'elles affirment une culture de la concertation, s'organisent autour d'une démarche qui leur est propre. Dans la majorité des cas, celle-ci ne s'appuie sur aucun socle préétabli et se construit grâce aux expériences acquises, par la réponse aux limites rencontrées. En ce qui concerne la ville d'Artigues-près-Bordeaux, ces limites concernent en particulier le temps important de concertation et le manque de philosophie commune de projet.

2. Un processus chronophage

A. Un temps de négociation indéterminé

En règle générale, dans les communes restreintes, le processus de concertation n'étant pas officiel ni clairement établi, aucun engagement n'est pris de la part de la mairie concernant les délais nécessaires à l'aboutissement d'un projet acceptable pour les différents acteurs impliqués. Or, la temporalité est un facteur essentiel à prendre en compte et à maîtriser dans la démarche de concertation. En effet, alors que la municipalité évolue généralement sur un « temps long » avec une vision et un plan d'aménagement de la commune sur plusieurs années, les porteurs de projets travaillent sur un « temps court » avec des délais imposés par exemple par l'investissement économique ou la signature d'une promesse de vente. Le porteur de projet s'engage dans ce dernier cas, avec le propriétaire à déposer un PC dans un certain

délai et de se voir accorder l'autorisation de mettre en œuvre son projet. Cet accord conditionnera la vente définitive du terrain.

Cette différence de temporalité, si elle est maîtrisée, n'est pas nécessairement une limite au bon fonctionnement du processus. En effet, la concertation repose sur une communication claire entre les acteurs. Celle-ci est particulièrement importante en ce qui concerne les délais négociation et la réactivité des acteurs entre deux réunions de concertation. Il est en effet primordial de permettre à chacune des parties prenantes d'anticiper la suite du processus ainsi que les délais de mise en œuvre du projet. Un calendrier commun et précis est l'une des conditions de l'efficacité de la concertation mais ne peut pas toujours être mis en place.

« Tout le monde n'a pas la même échelle de temps. Mais si on a un délai clairement établi, le promoteur va bloquer le terrain. Il va signer une promesse de vente pour bloquer le terrain pendant un mois. Il va dire au vendeur j'ai besoin d'un mois et demi, ce sont les délais de la mairie. De ce fait, le vendeur n'ira pas voir ailleurs, ne contactera pas d'autres promoteurs pendant ce laps de temps. »

(Entretien 3, 2017)

Cependant, l'urbanisme reste une préoccupation majeure pour une grande partie des communes périphériques aux grandes villes. La construction de nouvelles opérations immobilières implique des enjeux démographiques et par là, d'équipements publics importants. La municipalité ne souhaitant généralement pas privilégier la rapidité à la qualité de l'opération, elle est de plus susceptible d'utiliser les délais de la concertation afin d'accorder la temporalité du projet à celle du développement global de la commune. C'est le cas sur Artigues-près-Bordeaux dont les équipements publics, notamment scolaires, sont saturés. Les projets immobiliers sont ainsi réduits avec, dans la mesure du possible, une demande de portage de projet à savoir l'achat du terrain avec un retardement des constructions ; et ce, afin de maîtriser au maximum la hausse de la démographie due à la création de nouveaux logements, et de la retarder jusqu'à l'investissement dans de nouveaux équipements publics.

B. De nombreux rendez-vous successifs

L'urbanisme concerté est un processus nécessitant que les différents acteurs se rencontrent en direct, généralement à plusieurs reprises afin de discuter conjointement des meilleures solutions à mettre en œuvre pour viabiliser l'opération envisagée. Or le nombre de ces rendez-vous et ainsi, le temps de négociation avant le dépôt de PC, est susceptible de connaître d'importantes variations en fonction de plusieurs paramètres impliquant à la fois les acteurs, l'ingénierie et les outils disponibles.

Dans un premier temps, une méthode de concertation (Tableau 2) est mise en place, de manière informelle. Elle nécessite théoriquement un minimum de trois rendez-vous successifs entre les services publics et les porteurs de projets, correspondant aux différentes étapes imposées par la municipalité. Or, dans les faits, la procédure comporte un nombre bien plus important de rencontres. Dans la commune d'Artigues-près-Bordeaux par exemple, une moyenne de 5 à 6 rencontres est observée ce qui représente le double de l'optimal envisagé.

Tableau 2 : Méthodologie sommaire de la concertation mise en place à la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, Estelle Carlier, 2017

ETAPE 1	PRESENTATION	Présentation par le service urbanisme aux porteurs de projets de la politique de la commune en matière d'urbanisme et des attentes que celle-ci implique au niveau de la qualité et de la typologie des projets.
ETAPE 2	NEGOCIATION	Présentation du pré-projet au service urbanisme et négociation en fonction des attentes des différents partis sur les principaux enjeux du projet.
ETAPE 3	VALIDATION	Présentation au maire des intentions de projet et validation.

L'observation attentive de la pratique de l'urbanisme concerté au sein de la commune d'Artigues-près-Bordeaux permet de mettre en évidence le fait que la multiplication des rendez-vous s'effectue en phase de négociation, donc à l'étape 2 de la démarche. En effet, plusieurs rencontres sont souvent nécessaires pour établir une vision commune du projet et s'accorder sur sa philosophie générale. Nous pouvons formuler l'hypothèse que deux phénomènes sont à l'origine de ce manque d'efficacité dans la concertation à savoir l'intérêt limité de la première réunion de présentation, trop peu formalisée, et le manque de coopération des acteurs qui défendent, pour les uns une volonté politique et pour les autres la rentabilité de leur opération, ce qui n'est pas nécessairement conciliable. Sachant que la bonne collaboration entre les acteurs est un facteur difficilement maîtrisable du fait de l'implication d'une volonté et d'une culture de la négociation propre à chacun, l'enjeu se trouverait donc dans l'exploitation du premier rendez-vous de définition d'objectifs communs, dont la bonne détermination influencera positivement la suite du processus. Ainsi, comme l'exprime la directrice du service urbanisme de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, l'une des limites qui retarde le processus de concertation reste le manque de communication rapide et claire ainsi que la compréhension entre les acteurs sur la base fondamentale du projet.

« Je répète la même chose à chaque fois lors du premier rendez-vous avec les architectes et promoteurs. Mais ils ne comprennent pas toujours ce que je veux dire, rarement même, et reviennent avec des projets qui ne correspondent pas du tout avec ce que l'on demande. Ça fait perdre du temps, c'est comme s'il fallait tout refaire. »

(Entretien 1, 2017)

C. Des tensions avec les propriétaires

Le temps de la négociation n'impacte pas seulement les acteurs publics et les porteurs de projets, mais aussi les propriétaires fonciers qui possèdent des terrains de superficie importante. L'objectif principal du propriétaire privé sera de vendre son bien dans un temps relativement court et pour un prix intéressant économiquement. Or, la négociation est susceptible de porter atteinte à cette volonté, dans une démarche faisant valoir l'intérêt général au-dessus du particulier. Des tensions peuvent ainsi être observées entre les différents acteurs dues notamment à la pression temporelle et financière que peut exercer le propriétaire face à une concertation qui peine à aboutir.

En effet, un aménageur proposera toujours un prix d'achat, au vendeur, qui lui permettra de rentabiliser son opération. Ce prix sera donc fonction du projet qu'il pourra mettre en place sur le terrain, projet qui risque de varier de manière importante au cours de la concertation. Sur la commune d'Artigues-près-Bordeaux, engagé politiquement sur une

densification minimale de son territoire, la concertation tendra généralement vers une réduction du nombre de logements, parfois conséquente. Ainsi, le PLU autorise une densité de 30% de l'emprise au sol de la parcelle avec une hauteur maximale d'un étage (Bordeaux Métropole, 2016). Dans les faits, la commune favorise une typologie de maison de ville plutôt que de plots de collectifs, ce qui abaisse la densité et donc la rentabilité des opérations pour les promoteurs, et les obligent à proposer au vendeur un prix plus bas pour l'achat du terrain.

Il est difficile pour le propriétaire de comprendre et d'accepter ces variations de la valeur de son terrain, ce qui constitue une source importante de blocage dans le processus de concertation. En effet, si le propriétaire voit la valeur de son bien diminuer, il sera susceptible de contacter de nombreux promoteurs et de les mettre en concurrence. Les négociations sur un même terrain seront ainsi amenées à se multiplier impliquant un temps toujours plus important. Nous pouvons prendre l'exemple d'une négociation en cours sur la commune d'Artigues-près-Bordeaux qui dure depuis plus d'un an et qui n'est, au jour d'aujourd'hui, pas encore en phase d'aboutir. Six aménageurs, proposant des projets très différents, sont en cours de négociation avec le service de la mairie et un permis fût déposé du fait de contraintes temporelles imposées par la signature d'une promesse de vente avec le propriétaire. Ce permis sera cependant refusé parce que la concertation n'était, à ce stade, pas assez avancée pour que le projet corresponde aux attentes de la commune. L'opération proposée (figure 6) mettait en scène une typologie de logement collectif encore trop dense par rapport aux objectifs de la municipalité.



Figure 6. Projet d'un ensemble d'habitations collectives (Source : B2D Architectes, 2017)

Ce parti pris du propriétaire, se traduisant par la multiplication des projets sur la parcelle, pourrait s'expliquer par son exclusion du processus de concertation. En effet, celui-ci, pourtant largement concerné par le débat, n'est souvent associé qu'à la vente du terrain, sans être réellement mis au fait du projet qui verra le jour et des caractéristiques qui expliquent le prix demandé. Cette absence de communication est soulevée par les aménageurs comme un réel enjeu pour la concertation, comme l'exprime ce témoignage.

« Il faut intégrer le vendeur. C'est le plus important. Parce que le vendeur ne participe jamais. Le faire participer aux réunions de négociation permet d'éviter qu'il contacte beaucoup de personnes différentes mais aussi qu'il puisse voir la réalité économique de ce qui pourrait se faire sur son terrain et de comprendre le prix qu'on en demande. »

(Entretien 5, 2017)

En effet, au-delà de la préoccupation économique de son terrain, le propriétaire y associe parfois une certaine valeur émotionnelle émanant d'un attachement personnel (succession, terrain personnel, etc.) susceptible de le rendre sensible à l'utilisation qui sera faite de son bien. Dans ce cas, le propriétaire soutiendra davantage un projet de qualité dont il sera en

partie l'initiateur, même si cela implique une valeur économique plus faible. S'il est intégré dans la concertation et qu'il acquière le droit de participer à la négociation, le propriétaire sera d'autant plus susceptible de soutenir le projet et de sélectionner l'acquéreur sur d'autres critères que celui du prix qui lui sera proposé. L'un des enjeux de l'urbanisme concerté se trouve ainsi être l'intégration de l'ensemble des acteurs concernés et l'absence de l'un d'entre eux peut en constituer une limite.

3. Un manque de culture commune entre les acteurs

A. La nécessité d'une compréhension entre les acteurs

La bonne intégration de l'ensemble des parties prenantes dans le processus de concertation en urbanisme nécessite avant tout une culture commune entre les acteurs. Celle-ci leur permettant de se comprendre et d'évoluer en bonne connaissance des intérêts et des logiques de l'autre (Allé, 2015). Un projet urbain est une opération pluridisciplinaire qui nécessite aujourd'hui le croisement de nombreuses compétences à la fois techniques, juridiques et politiques à différentes échelles, et donc des acteurs émanant chacun de corps de métiers différents et s'exprimant avec leur propre jargon. Dans ce cas, la gouvernance urbaine s'articule entre la municipalité et la métropole selon les compétences recherchées. Ainsi sur un projet d'habitation de type résidence par exemple, la mairie d'Artigues-près-Bordeaux donnera son expertise en termes de typologie du bâti ainsi que d'organisation de l'espace et d'utilisation (espaces de rencontres, stationnements, cheminements doux, etc.) ; cependant, en ce qui concerne la gestion des déchets ainsi que la voirie autour de laquelle s'articulera le projet, la métropole sera décisionnaire [8] en plus de l'instruction des dossiers. Du fait entre autres de cette répartition des compétences, la compréhension entre les acteurs est un enjeu majeur pour la bonne conduite d'une opération.

Afin d'illustrer ce propos sur la métropole bordelaise, nous pouvons prendre l'exemple de la ZAC des Sècheries à Bègles qui obtint les Victoires du paysage 2016¹¹. Cet aménagement, bien qu'il évolue à une échelle plus importante que celle qui nous intéresse, comportait de nombreux points de négociation que nous retrouvons dans les projets plus restreints. L'un d'eux concerne la voirie. En effet, la vision des acteurs à ce propos est relativement divergente. Alors que la mairie et les aménageurs cherchent à s'accorder sur des projets mettant en scène des déplacements les plus doux et harmonieux possibles, la métropole s'attache à garantir la sécurité et l'entretien des voiries par des normes qui desservent parfois la philosophie générale de l'ensemble. Le paysagiste de l'opération, Mr Trouillot, témoigne de cette négociation.

« Ce fut difficile avec la métropole, il a fallu qu'on leur explique que le type de voirie que l'on voulait pouvait marcher, leur donner des exemples. On devait leur faire comprendre qu'on ne pouvait pas garder la cohérence du projet sans ça, si on mettait de l'enrobé partout. Ça a mis beaucoup de temps mais finalement ils ont compris et aujourd'hui tout se passe très bien. »

(Entretien 4, 2017)

La compréhension des différents objectifs de chacun et les concessions faites des deux côtés ont ici permis d'aboutir à une réalisation qualitative et cohérente (figure 7), en béton balayé plutôt qu'en bitume. Or cette entente n'est pas toujours possible selon la nature du projet, en particulier dans les communes restreintes où l'opération est moins susceptible de constituer une vitrine de la métropole, et de justifier par là des dérogations ou des

¹¹ Voir le projet du parc habité des Sècheries conduit conjointement par des acteurs publics (métropole et mairie, office publique de l'habitat) et privés (Alain Charrier architecte, Trouillot Hermel paysagiste et Ingérop) <http://www.secheries-begles.fr>

expérimentations. La compréhension profonde des préoccupations et des attentes particulières dans un objectif commun de qualité globale de la ville est donc une nécessité qui n'est cependant envisageable que lorsque les parties prenantes s'appuient sur un même langage, que celui-ci soit politique ou technique (Candau et Moquay, 2004), et tendent vers un même but.



Figure 7. Photographie de la voirie en béton balayé du Parc habité des Sècheries (source : Agence Trouillot et Hermel, 2017)

B. Une absence de cahier des charges adapté

La mise en place d'un même langage passe par différents outils et en particulier un cahier des charges commun. Le PLU est le principal document réglementaire à respecter en matière d'urbanisme et constitue ainsi la base fondamentale permettant d'accepter ou non un PC sur le socle légal. Or, s'il institue un certain nombre de prescriptions générales, le PLU n'a pas pour vocation de réguler le projet urbain à l'échelle de la parcelle mais bien de définir une philosophie globale d'aménagement à l'échelle de la commune, voire de la métropole avec le PLU intercommunale (PLUi). En outre, le code de l'urbanisme interdit aux communes de définir des règles d'aménagement parcelle par parcelle et les engage à rassembler un ensemble significatif de terrains afin de définir les contraintes de construction sur une zone entière (Debizet, 2013).

Cependant, chaque parcelle, selon son orientation, sa topographie ou encore sa proximité d'une zone naturelle ou habitée, possède ses propres contraintes internes qu'il n'est pas possible d'exprimer dans un document tel que le PLU. De plus, en ce qui concerne le PC, peu d'éléments incitent le porteur de projet à mettre en valeur la qualité de l'insertion du futur aménagement, mis à part la notice paysagère (PC4)¹² devenue obligatoire. Celle-ci (Annexe II) a pour objet de décrire l'état initial du terrain (description de la parcelle avec les arbres existants, fossés, etc. et de son environnement à savoir si le terrain se situe en zone urbaine ou rurale par exemple) et le parti retenu pour assurer l'insertion du projet dans son environnement (composition des volumes sur le terrain, aspect de la construction, traitement des espaces libres, accès et stationnements, etc). Cependant, cette note descriptive reste générale et offre une grande marge de manœuvre aux architectes et promoteurs qui n'ont pour obligation que de répondre à une liste de questions très générales.

¹² Cette notice est définie à l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme

Afin de restreindre et d'orienter cette liberté, les communes se doivent donc de mettre en place leur propre cahier des charges, plus finement défini. La concertation est le principal levier d'action qui leur permet de communiquer ces attentes non officielles, mais réelles, aux acteurs privés. Cependant, étant donné que ces prescriptions complémentaires émanent, dans la majorité des cas, d'une volonté politique et diffèrent d'une commune à l'autre, il est parfois difficile de les faire intégrer aux aménageurs sans appui officiel. Sur Artigues-près-Bordeaux, ce cahier des charges est exprimé oralement lors de la réunion de présentation, par la directrice du service urbanisme. Cette première rencontre s'effectue en l'absence d'un représentant politique, ce qui pose la question de la légitimité de la responsable du service urbanisme qui n'est appuyée par aucun document de référence exprimant clairement les attentes de la municipalité ni par aucune personnalité politique défendant et confirmant les idées exprimées. En outre, il est possible d'observer cette remise en cause par les promoteurs, lorsque les prescriptions semblent surprendre, imposer de trop grandes contraintes de constructions aux acteurs privés ou encore lorsqu'elles s'éloignent trop du PLU.

Finalement, l'absence d'officialisation des attentes prescriptives de la municipalité, face à la réglementation émanant d'un document légal tel que le PLU, se définit comme une réelle limite à la concertation. En effet, la possibilité de remise en question des acteurs publics tel que le service urbanisme, par les porteurs de projet, ne favorise pas un terrain de négociation équitable et adéquat à une bonne collaboration.

C. Une redéfinition continue du projet

L'incompréhension potentielle entre les acteurs, associée à l'absence de cahier des charges adapté peut finalement impliquer une redéfinition continue du projet sans qu'un accord satisfaisant entre les parties prenantes soit trouvé. Des conflits d'intérêt peuvent en effet très vite prendre la place d'une concertation efficace. Le manque de base commune en amont du projet entraîne des visions différentes, parfois opposées d'un même aménagement et aucun point de négociation ne peut se matérialiser, si bien que certaines négociations peuvent être retardées voire complètement bloquées. Sur la métropole bordelaise, nous pouvons prendre l'exemple d'un projet dont la concertation s'est étalée sur plusieurs années et qui a donné lieu à un important turn-over de la maîtrise d'ouvrage tant les points de désaccord étaient importants.

« Il y a même des projets qui sont bloqués, il faut changer d'opérateur et d'archi parce que les gens ne se comprennent pas. Il y a eu un programme qu'on a sorti, il y a eu 11 archis et promoteurs avant moi. Avec des permis déposés et même obtenus mais avec les recours des tiers (forte opposition des voisins immédiats) ils n'ont jamais pu être sortis. »

(Entretien 3, 2017)

En effet, dans une optique de négociation, en particulier lorsqu'il s'agit d'un terrain d'une certaine importance stratégique, de par sa taille ou son emplacement, un nombre conséquent d'architectes et de promoteurs peuvent se présenter comme porteurs de propositions de projet. Dans ce cas, les négociations sont engagées en parallèle avec plusieurs maîtrises d'ouvrage et chacune des propositions est amenée à évoluer pour se rapprocher de la vision attendue par la municipalité. Ce travail demande ainsi une certaine implication des acteurs qui ajustent le projet, parfois sans aucune garantie qu'il aboutira à une validation du PC. En outre, sur le projet cité plus haut par l'architecte Christian François, les négociations ont duré plusieurs années et deux PC ont été déposés et refusés lors de l'instruction ou du fait de non-respect de la réglementation, d'avis défavorables de la municipalité ou encore de recours des tiers. Dans ce cas, l'incompréhension entre les acteurs

portait sur la prise en compte de l'existant. En effet, la majorité des maitrises d'ouvrage souhaitaient démolir les Chais existants plutôt que les reconvertir, et malgré les redéfinitions successives, aucun accord ne put être trouvé jusqu'à ce qu'une réelle proposition de restauration (figure 8) respectant les proportions et les caractéristiques de l'existant soit émise (figure 9). Dans ce sens, la mauvaise compréhension du cahier des charges peut donner lieu à une redéfinition inutile et continue d'un projet, sans parvenir à aboutir.



Figure 8. Projet pour la rénovation d'un Chai à Bordeaux
(source : PC Réhabilitation de Chais , 2015)



Figure 9. Etat des lieux de l'existant
(source : PC Réhabilitation de Chais, 2015)

Finalement, l'urbanisme concerté possède un certain nombre de limites qui exigent un engagement fort des acteurs afin de mener à bien un projet, des premières intentions jusqu'à la validation du PC. Or, ces freins peuvent donner une image négative de la démarche et entraîner un décalage entre les municipalités qui tentent de mettre en place cette culture de la co-conception et les porteurs de projet qui malgré les intérêts qu'ils y voient, cherchent à en évaluer les contraintes. L'enjeu sera ainsi de les réduire au maximum afin de faire pencher la balance du côté des atouts du processus, et ce pour l'ensemble des acteurs.

PARTIE III : LES APPORTS DE LA CHARTE PAYSAGERE DANS LA PRATIQUE DE L'URBANISME CONCERTÉ A ECHELLE RESTREINTE

La charte paysagère et urbanistique ne prétend pas répondre à l'ensemble des limites que connaissent les communes restreintes en matière d'urbanisme concerté. Elle constitue néanmoins un outil important dont se dotent les municipalités pour appuyer leur politique publique urbaine et paysagère. Ainsi, sur la métropole bordelaise, la majorité des communes possède ou entend posséder un tel document (Figure 10) dans un objectif urbanistique. Afin d'exprimer les intérêts d'un tel document, et de répondre aux limites de sa propre pratique, la commune d'Artigues-près-Bordeaux a souhaité se doter d'une charte urbanistique et paysagère adaptée à ses problématiques. Cette charte sera ici prise comme exemple afin d'exprimer les intérêts pour la démarche de l'urbanisme concerté, de s'appuyer sur ce type d'outil paysager.

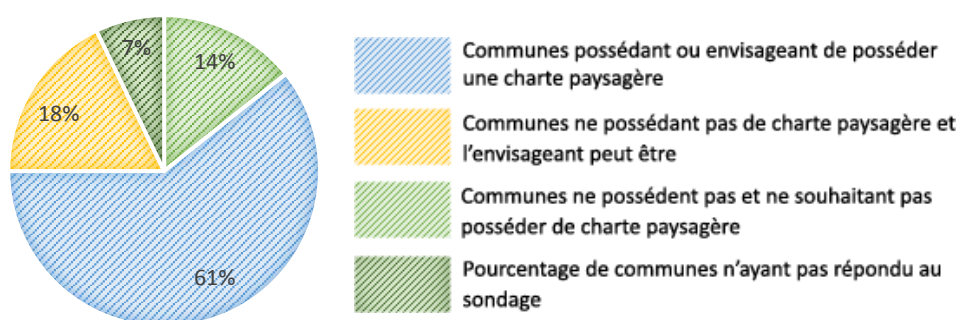


Figure 10. Pourcentage de communes de la métropole bordelaise possédant une charte paysagère (source : Estelle Carlier, 2017. D'après les résultats d'une enquête réalisée par Marion Lehy, 2017)

1. Faciliter le dialogue par l'apport d'une culture commune

A. Le paysage comme préoccupation partagée

Dans une démarche d'urbanisme concerté, il est dans un premier temps important de trouver une entrée propice à la discussion afin de concilier les acteurs sur de grands objectifs. Le paysage pourrait constituer cette approche globale. En effet, celui-ci bénéficie, dans notre culture, d'une connotation positive qui rassemble et interroge notre environnement (Labat, 2013). Il fait de plus partie du patrimoine commun, incitant les acteurs à prendre en compte l'intérêt général plutôt que particulier. En outre, le paysage transparaît dans les documents officiels dans ce sens, il se retrouve notamment dans la Convention Européenne du Paysage : « *Le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, environnemental et social* » (Convention Européenne du Paysage, 2000). Il apparaît aussi, plus récemment, dans le code de l'environnement : « (...) *les sites et paysages (...) font partie du patrimoine commun de la nation. Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (...).* » (Code de l'environnement, 2013, L.110-1). Ainsi, les gouvernements invoquent de plus en plus ce concept dans une optique de qualité et d'environnement partagé.

Le paysage peut donc constituer un point d'entente important entre les acteurs publics et privés. Cette alliance est d'autant plus aisée que le paysage, en tant que notion transversale se trouve à la fois être un facteur de qualité de vie et de contentement des habitants recherché par la municipalité, que de rentabilité économique intéressant les porteurs de projet. Le

paysage urbain est aujourd'hui associé à des notions de développement durable qui donne une importance grandissante à la présence du végétal en ville. Une étude¹³ publiée en 2010, portant entre autres sur les relations entre espaces verts et cadre de vie montre que le végétal participe en grande partie au bien-être des habitants (figure 13) ainsi qu'à la haute valeur économique d'un projet. Ainsi la présence du végétal constitue une réelle demande (figure 12) et permettrait une meilleure acceptation par les habitants de la densification de la ville tout en augmentant, parfois significativement, la valeur d'une opération (figure 11) pour les porteurs de projets.



Figure 13. Importance de la demande d'espaces verts (source : Union Nationale des entreprises du paysage, 2016)

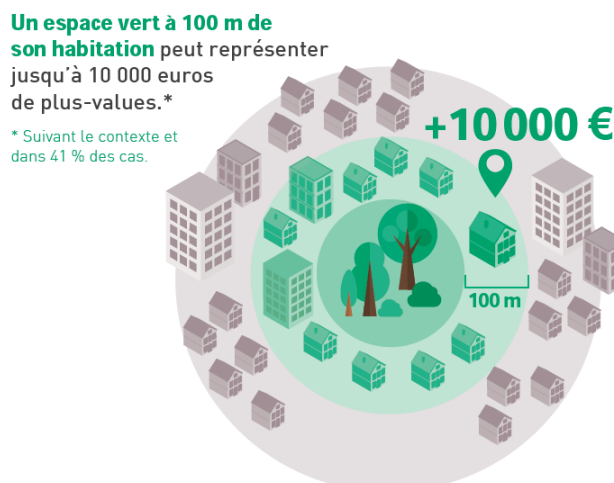


Figure 12. Valorisation économique des espaces verts (source : Union Nationale des Entreprises du Paysage, 2016)



Figure 11. Lien entre espaces verts et bien être habitant (source : Union nationale des entreprises du paysage, 2016)

Ainsi, le paysage, de par son appartenance au patrimoine commun et sa participation à l'avènement d'une ville durable est susceptible de constituer un terrain d'entente propice à la concertation en urbanisme. Il fait en effet le lien entre préoccupations politiques et économiques dans le projet urbain, grâce à la promesse de qualité du cadre de vie qu'il sous-entend.

B. La charte : une base de travail et de communication commune

Le paysage, en tant que terrain d'entente global entre les acteurs se trouve être une notion large et transversale qui demande à être formalisée et précisée à l'échelle de la commune. L'enjeu, en terme d'urbanisme, pour la municipalité est ainsi de définir les caractéristiques de celui-ci sur son territoire ainsi que les bonnes pratiques à adopter à son égard. Elle doit de plus s'assurer de la compréhension et du respect de ces pratiques vis-à-vis des acteurs privés de l'aménagement lors de la conception et la réalisation de leurs projets urbains. Pour se faire, l'outil « charte » est un dispositif intéressant dans le sens où il définit un contrat moral entre les signataires qui la ratifient de manière volontaire. Elle suppose de plus une grande liberté dans sa forme et peut donc être adaptée selon les problématiques du territoire.

¹³ Voir l'étude réalisé par Plante & Cité avec l'aide de Sandrine Manusset http://www.plante-et-cite.fr/ressource/fiche/74/etude_des_bienfaits_du_vegetal_en_ville_sur_le_bien_etre_et_la_sante_humaine

Ainsi une charte paysagère et urbanistique se définit comme « *une démarche paysagère volontaire qui permet aux acteurs de mieux connaître leur paysage, de faire des choix quant à son devenir et de définir les moyens de la mise en œuvre de ces choix* » (CAUE de l'Ariège, 2005, fiche pratique « Charte de paysage »). Elle se découpe en trois étapes : Le diagnostic du territoire, la définition des objectifs de la commune vis-à-vis de ce diagnostic et les prescriptions permettant la mise en œuvre de ces objectifs. Ce document constitue par-là, une base documentaire officielle et commune, accessible à l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire. De par ces caractéristiques, son intérêt pour l'urbanisme concerté est multiple. Tout d'abord, la mise en forme par écrit des singularités de la commune ainsi que des prescriptions architecturales et paysagères permettent d'établir une base similaire pour l'ensemble des acteurs. En effet, la forme « écrite » bénéficie dans notre culture d'une connotation positive amenant un certain sérieux et une crédibilité aux propos exprimés, tout en permettant une consultation à distance des documents (Grosjean & Lacoste, 1998).

Ainsi, la charte pourrait répondre à plusieurs limites de l'urbanisme concerté à savoir, dans un premier temps de cadrer les échanges entre les acteurs publics et privés par un document officiel et orienté. Celui-ci apportant une certaine légitimité qui peut parfois manquer au discours oral, sujet à l'oubli et aux déformations. Elle affirme en outre une équité entre les maîtres d'ouvrages privés, assurés de tous démarrer les négociations sur une base similaire. Dans un second temps, une charte permettrait d'apaiser les tensions avec les propriétaires fonciers et les riverains en produisant un document qui leur soit accessible (mise en ligne sur le site internet de la commune, distribution de formats papier, etc.) et leur permette de comprendre la politique de la commune en terme d'urbanisme, et ses engagements dans la conception qualitative des projets à venir. Une charte paysagère se trouve ainsi être un outil de communication important envers les porteurs de projets ainsi que les propriétaires fonciers et les riverains.

C. La mise en place d'une méthodologie normative

Au-delà de son pouvoir de communication, la charte paysagère et urbanistique peut entrer dans la mise en place d'une méthodologie normative. En effet, l'une des limites de l'urbanisme concerté étant l'absence de cadre défini et le changement de méthode d'une commune à une autre, ce document pourrait, en plus des prescriptions architecturales et paysagères, intégrer des normes, propres à la commune, relatives à la pratique de la concertation. Ainsi, la charte ne cherche pas à mettre en place un ensemble de règles strictes et préalablement établies mais d'impulser des principes de comportement et une routine de fonctionnement (Pinson, 2006). L'expression formelle d'une « méthodologie de concertation » permet d'informer les acteurs sur l'ensemble de la démarche en les incitant à anticiper les étapes successives notamment en ce qui concerne les pièces graphiques à produire (Annexe III). Chaque méthodologie s'appuie sur les besoins et l'expérience que possède la commune dans la pratique de l'urbanisme concerté, elle est ainsi susceptible de différer. Cependant, si elle est maîtrisée et connue par l'ensemble des acteurs, elle ne constituera plus une limite au bon fonctionnement de la démarche comme nous l'explique un aménageur travaillant pour la commune d'Artigues-près-Bordeaux.

« La procédure de négociation si elle est établie, ça ne pose aucun problème. Par contre il faut qu'elle soit établie, qu'elle soit claire pour tout le monde, ça ne peut pas être au petit bonheur la chance sinon ça ne pourra pas fonctionner. »

(Entretien 5, 2017)

2. Une compréhension approfondie du territoire grâce au diagnostic orienté et partagé

A. Comprendre le territoire dans lequel s'inscrit le projet

La charte paysagère et urbanistique s'articule autour de différents éléments, le premier étant le diagnostic orienté qui met en place un rapprochement cognitif entre les acteurs du territoire. Celui-ci est un état des lieux qui permet de mieux connaître et comprendre le territoire afin d'en identifier les enjeux majeurs. En effet, chaque commune possède ses propres caractéristiques qui relèvent de composantes et dynamiques diverses (données physiques, spatiales et usages). Celles-ci sont généralement bien connues des acteurs publics qui organisent et pratiquent leur territoire, mais font défaut aux porteurs de projets. Le diagnostic permet ainsi de remettre à niveau l'ensemble des acteurs et de générer une vision partagée. (Pinson, 2006)

Cette première étape est essentielle afin de répondre aux limites concernant le manque de compréhension entre les différents acteurs privés et publics de l'aménagement. En effet, les porteurs de projets, qu'ils soient architectes ou promoteurs évoluent sur un territoire relativement large de l'ordre de la région et parfois davantage. Ils ne connaissent donc pas nécessairement le contexte urbain et naturel précis dans lequel devra pouvoir s'inscrire leur aménagement. Ce manque de prise en compte du terrain conduit à une banalisation des formes urbaines et une tendance au copier-coller, renforcé par un contexte de mise en concurrence des territoires. En effet, la culture du modèle prend aujourd'hui une place importante dans la construction de la ville, ce qui entre en contradiction avec l'idée d'un territoire unique porteur d'enjeux propres. Les projets s'appuient ainsi davantage sur des références, des « modèles » constitués par des aménagements phares sortis de leur socle territorial, plutôt que sur une analyse fine des caractéristiques locales (Blais, 2014).

Dans ce contexte, l'un des objectifs du diagnostic de la charte paysagère est de donner à voir et à comprendre le territoire afin de pallier cette tendance au déni du patrimoine local en faveur de la concurrence entre les villes qui veulent par exemple, toutes avoir leur miroir d'eau en référence au modèle de Bordeaux¹⁴, qui se trouve être le plus grand du monde et premier d'une longue lignée en France (figures 14). Le diagnostic paysager et urbanistique permet de ce fait de valoriser l'identité communale et d'inciter les porteurs de projets à la prendre en compte dans leur aménagement. Cette démarche instaure rapidement un dialogue orienté entre les acteurs qui engagent ainsi une réflexion commune à partir de l'existant et non plus de concepts généraux hérités d'archétypes médiatisés. Cela permet de prévenir l'incompréhension sur les principes de base de l'aménagement à venir et une redéfinition continue d'un projet dans lequel la ville ne se retrouve pas.

¹⁴ Voir le projet du miroir d'eau, face à la place de la bourse de Bordeaux, pensé par le paysagiste Michel Corajou dans le cadre du réaménagement des quais (<http://www.bordeaux.fr/l10812>) et les différentes interprétations qu'il a engendré dans les villes françaises (<http://www.sudouest.fr/2017/06/20/miroirs-d-eau-en-france-dites-nous-lequel-est-le-plus-beau-3548298-2780.php>.)



Figure 14. Photographies des miroirs d'eau dans plusieurs villes françaises. De gauche à droite et de haut en bas : Bordeaux (crédit : De Fazio, 2014), Paris (crédit : E.Andor, 2016), Montpellier (crédit : F.Romero, 2016), Nantes (source : Base Mérimée, 2015), Nice (crédit : C.Orchid, 2015)

B. Mettre en exergue la politique paysagère de la commune

Le diagnostic d'une charte paysagère n'est pas seulement un état des lieux permettant une vision globale de la commune, dans le sens où il n'est pas neutre mais orienté selon les points forts que la municipalité souhaite mettre en avant. En effet, face à la globalisation, et une concurrence territoriale toujours plus importante, les villes cherchent à se démarquer et à s'affirmer en poursuivant « *une ambition globale sous-tendue par l'affirmation d'une identité forte* » (Bouinot & Bermills, 1995 cités par Pinson, 2013, p.625). Ainsi, alors que le paysage devient un levier d'action pour individualiser son territoire, il peut se décliner autour de plusieurs thématiques suivant les engagements de la municipalité et l'ampleur du territoire.

Certaines thématiques telles que le patrimoine bâti et culturel ou encore les circulations douces sont régulièrement intégrées dans le diagnostic paysager et architectural. Mais c'est le thème de la biodiversité qui, à partir de 2007, est largement mis en valeur dans le cadre du Grenelle de l'environnement, avec en particulier l'expression des trames vertes et bleues qui participent à définir les grands enjeux d'un territoire (Labat & Aggeri, 2013). La politique de la commune est un élément important dans l'orientation du diagnostic, en effet, c'est elle qui définira laquelle des thématiques urbaine et architecturale¹⁵ ou végétale et environnementale¹⁶ sera mise en valeur au sein de la charte.

Dans les communes restreintes, le diagnostic orienté est d'autant plus essentiel que les liens entre riverains et personnalités politiques sont plus étroits. En effet, le maire devra pouvoir défendre les projets qui voient le jour sur son territoire, auprès des habitants, et ce dans une optique de réélection. Pour cela, il s'appuiera sur une ligne de conduite généralement exprimée et approuvée lors de son élection. Or, si celle-ci transparaît dans le diagnostic paysager et architectural de la charte communale, il pourra se servir de ce document comme

¹⁵ Voir la charte architecturale, paysagère et environnementale de Saint-Médard-en-Jalles (<http://saint-medard-en-jalles.fr/cadre-de-vie/urbanisme/879-charte-architecturale-environnementale-et-paysagere.html>)

¹⁶ Voir la charte des paysages de la ville de Bordeaux (<http://www.bordeaux.fr/p8351/charte-des-paysages>)

appui direct auprès de la population. C'est en ce sens que la présentation de la charte est souvent signée par le maire ou un élu afin de servir leur campagne politique.

C. Le diagnostic orienté de la charte paysagère et urbanistique d'Artigues-près-Bordeaux

Afin d'illustrer ces observations, le cas du diagnostic de la charte paysagère et urbanistique d'Artigues-près-Bordeaux sera pris en exemple. Celui-ci se compose tout d'abord d'un état des lieux des espaces naturels (figure 15) mettant en avant les trames vertes et bleues ainsi que les Espaces Boisés Classés (EBC), les arbres remarquables, les zones naturelles, etc. Cet état des lieux est suivi de la mise en exergue de l'utilisation faite de ces espaces par les habitants, afin d'affirmer la place importante qu'ils occupent sur la commune, autant au niveau physique que social. Ce premier diagnostic est donc à la fois une base de connaissance des caractéristiques naturelles du territoire et l'expression de la volonté politique de la commune tournée vers la préservation de son paysage et en particulier de ses trames vertes et bleues.

Ce diagnostic des espaces naturels est suivi de celui de l'urbain (annexe IV) qui lui aussi fait dans un premier temps un état des lieux des typologies du bâti existantes sur la commune selon leur destination (lotissements, résidences, centre-ville, zones économiques, etc.). Ceci, tout en expliquant la forte et rapide urbanisation de la commune depuis les années 1980 et donc la hausse démographique importante que cela entraîne. Ce second point permet, lui aussi, d'apporter une vision globale du paysage urbain dans lequel devront s'insérer les futurs projets. Et ce, tout en exposant les raisons de la politique municipale de frein à l'urbanisation par une hausse constante et importante de la démographie et des équipements publics qui ne sont plus capables d'accueillir de manière qualitative une nouvelle population.



Figure 15. Extrait du diagnostic orienté de la charte paysagère et urbanistique de la mairie d'Artigues-près-Bordeaux, Espaces naturels, Estelle Carlier, 2017

3. Des prescriptions générales pour une première orientation du projet

A. Des précisions vis-à-vis des documents urbanistiques actuels

A la suite du diagnostic et de l'expression des enjeux territoriaux, une charte paysagère et urbanistique met en place un certain nombre de prescriptions afin d'orienter le projet dans le sens de la politique urbaine de la commune. Ces prescriptions découlent directement du diagnostic orienté et ont pour vocation d'apporter, à l'échelle locale, des précisions sur les documents règlementaires. En effet, les documents de planification, instaurant les règles d'urbanisme s'organisent de manière pyramidale c'est-à-dire que « *plus le périmètre du territoire visé par les documents est petit, plus les règles sont précises et doivent intégrer et décliner les principes généraux définis par les documents de rang supérieur* » (Allé, 2015, p7). Or, le document de planification prenant en compte le plus petit des périmètres est le PLU qui a pour vocation de définir les règles de construction sur l'ensemble d'une zone, regroupant un nombre conséquent de parcelles.

De par son échelle, le PLU nécessite des compléments d'information afin, pour les aménageurs, de produire un premier avant-projet intégrant la politique urbaine de la commune, plutôt qu'une faisabilité¹⁷ qui ne sera jamais retenue ni même discutée en mairie. Or, le format de la charte permet aux architectes et promoteurs une consultation des préconisations en amont de leur premier rendez-vous avec le service urbanisme. L'enjeu se trouve ainsi dans l'anticipation de cette première rencontre de présentation des objectifs de la commune. La viabilité de la première ébauche ainsi que la compréhension de la philosophie de la municipalité permettront en effet de poser une base de concertation intéressante et directe. L'une des limites de la pratique de l'urbanisme concerté étant la mauvaise gestion de la temporalité, l'enjeu majeur de la viabilité de ce premier projet se trouve dans le gain de temps non négligeable qu'est susceptible d'apporter une entrée en matière immédiate prenant appui sur des documents judicieux.

En ce sens, les préconisations de la charte paysagère et urbanistique, si elles sont prises en compte en amont de la concertation, permettraient de remplacer la première rencontre de contextualisation en mairie. Un rendez-vous, et donc du temps et du travail seraient gagnés sur le processus de l'urbanisme concerté. Afin d'arriver à ce résultat, les préconisations se devront d'être simples et illustrées afin d'être rapidement comprises par les destinataires de la charte et appliquées de manière directe.

B. Des thématiques précises et orientées

Afin d'orienter au maximum le projet, les préconisations toucheront des thématiques essentielles à un aménagement quel qu'il soit, à savoir : la trame paysagère et les espaces de rencontre, la mobilité, les revêtements et coloris du bâti, la voirie et le stationnement, les clôtures et limites, etc. A l'échelle de la parcelle, l'important est de parvenir à exprimer les grandes orientations d'aménagement de la commune en fonction du type de terrain, et ce par leur traduction en problématiques techniques dont les préconisations donneront une première piste de solution (Pinson, 2014). Celles-ci complètent la réglementation en donnant notamment à l'aménageur un aperçu des éléments à observer sur chaque parcelle.

Ainsi, les préconisations de la charte d'Artigues-près-Bordeaux (figure 15) préconisent, sur les terrains en pente, d'intégrer le bâti dans la topographie afin d'éviter un maximum le terrassement susceptible de détourner le cours des eaux pluviales. De plus, sur les terrains à dominante naturelle par exemple, une importance sera accordée à la parcelle pour la conservation de l'existant, en particulier en ce qui concerne la végétation de limite et les arbres

¹⁷ En urbanisme, la faisabilité se définit comme l'étude de l'optimisation maximale du foncier en termes de rentabilité et de viabilité de l'aménagement.

anciens en bonne santé. Cette démarche peut être associée à des références de projets existants (Annexe V) afin de donner une première piste de réflexion aux porteurs de projets sur des réalisations qui, selon la commune, sont des réussites, de par leur intégration dans le paysage ou encore leur qualité architecturale par exemple.

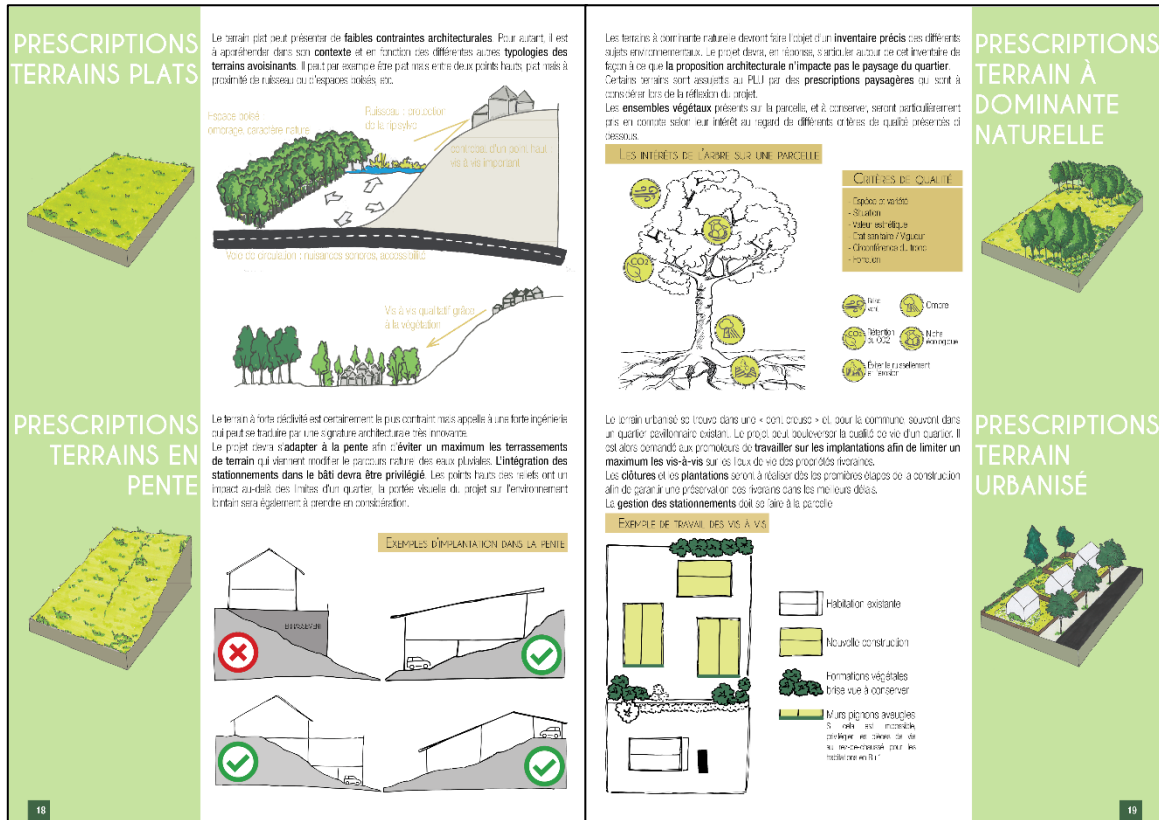


Figure 16. Extrait des préconisations de la charte paysagère et urbanistique d'Artigues-près-Bordeaux. Estelle Carlier, 2017

De plus, la précision des thématiques sera un atout important afin de discuter point par point des éléments du projet à amender et ce, afin de produire un aménagement s'intégrant dans le paysage. La mise en place de critères marqués est ainsi un élément de cadrage favorable à l'efficacité de la négociation. En outre, la vocation première des préconisations est de permettre, malgré une forte urbanisation, de conserver et protéger le cadre de vie des habitants. La concertation pourra ainsi favoriser certains critères plutôt que d'autres, elle se penchera par exemple, particulièrement sur la conservation des arbres existants sur la parcelle ou encore l'intégration du bâti dans la lisière d'un EBC plutôt que sur le stationnement ou la forme architecturale propre des constructions. Mais cette importance plus ou moins grande des critères de validation ou de refus d'un projet varie en fonction des communes, d'où l'importance de les exprimer clairement.

C. Des préconisations à discuter

Cependant, le propre de l'urbanisme concerté étant la négociation sur les différents points de blocage du projet, la municipalité se doit de mettre en place des « préconisations » qui s'apparentent à des recommandations plutôt que des « obligations ». Ce caractère non contraignant reconnaît aux porteurs de projet une expertise, une qualité d'adaptation et d'innovation (Fauvet, 2012). En effet, l'essence même de la démarche de projet est d'associer différents corps de métiers (administratif, juridique, technique, etc.) afin de trouver des solutions qualitatives aux problématiques engagées. Les métiers de l'architecture, du

paysage, de la promotion et de l'urbanisme possèdent tous une expertise qui leur est propre et qui complète chacune les compétences des autres acteurs. Ainsi, sur une opération immobilière par exemple, les formes architecturales seront conçues par les architectes, le nombre et le type d'habitation propice à une bonne rentabilité imposés par les promoteurs et les espaces publics et les circulations douces impulsées par la ville. Ce sera l'association de ces différents acteurs qui permettra de faire vivre l'ensemble de l'opération.

Cette démarche, étroitement liée au maintien de la qualité paysagère du territoire, est en outre appuyée par les documents réglementaires. En effet, Le PLU 3.1 de Bordeaux Métropole, dans sa réglementation relative aux « Tissus à dominante de maisons individuelles récentes » inclut une possibilité de déroger à la règle pour des motifs de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine paysager¹⁸. Cet article stipule que « *Le projet doit être conçu de manière à s'intégrer dans les perspectives urbaines et paysagères, à mettre en valeur les éléments protégés, à conserver ou à renforcer les continuités écologiques repérées et/ou la zone humide* » (Règlement zone UM17 du PLU 3.1 Bordeaux Métropole, 2016, p26). Ainsi, la qualité se trouve favorisée par rapport à une lecture stricte de la législation, ce qui affirme l'intérêt de la recherche collective de solutions qualitatives pour le projet urbain. Cette qualité est en lien étroit avec les notions de paysage et transparaît dans les solutions que peut apporter la charte paysagère et urbanistique.

Ainsi, les préconisations de la charte paysagère, en instaurant un lien vertical entre les échelles d'intervention (du Grenelle de l'environnement à la parcelle) et horizontal entre les corps de métiers, favorisent le dialogue entre les différents acteurs du territoire quel que soit leur échelle ou leur domaine de compétence. Bien que le paysage soit un domaine d'action large, sa transversalité et sa déclinaison possible dans de nombreux domaines opérationnels en fait un outil de cadrage susceptible de parler aux différents corps de métier impliqués dans l'urbanisme concerté.

4. Discussions et limites de la charte paysagère

Finalement, la charte urbanistique et paysagère est un outil d'aide à la décision efficace pour répondre à un certain nombre d'enjeux et palier une partie des obstacles à la pratique de l'urbanisme concerté. Cependant, ce document possède lui aussi ses propres limites dues à son caractère non réglementaire ainsi qu'à la forte influence politique dans les projets d'aménagement.

A. Un document non réglementaire

La charte paysagère et urbanistique est un document non opposable. De par cette caractéristique, il est susceptible d'être négligé par les porteurs de projets si ceux-ci ne l'estiment pas nécessaire ou judicieux pour guider leur aménagement. En effet, de nombreux documents urbanistiques existent d'ores et déjà pour encadrer le projet urbain, ceux-ci sont souvent si précis et complets qu'ils en deviennent un fardeau pour les aménageurs qui les jugent comme un frein à l'aménagement (Fauvet, 2014). Ainsi, un architecte témoigne « *On ne fait plus de l'urbanisme, on fait des règles* ». La charte paysagère et urbanistique court donc le risque d'être noyée dans le flot de ressources disponibles aujourd'hui (architecte conseil, CAUE, architectes des bâtiments de France, etc.), de constituer un document parmi d'autres qui ne sera pas nécessairement exploité à la hauteur de son potentiel.

¹⁸ Voir l'article 2.3.5 « Règles particulières relatives aux continuités écologiques, aux zones humides, à la mise en valeur du patrimoine naturel, bâti et paysager » de la réglementation relative à la zone UM17 dans le PLU3.1 de Bordeaux Métropole.

Ainsi, afin de constituer une réelle plus-value pour l'urbanisme concerté, la charte paysagère et urbanistique doit être un document vivant, porté par les acteurs, et régulièrement mis à jour parallèlement aux attentes de la commune. Elle doit s'affirmer comme un réel outil au service de la concertation et par là, rester un document évolutif, modifié au fil des innovations technologiques et techniques, des demandes sociétales et de l'expérience acquise par les collaborations entre les acteurs publics et privés du projet. C'est ce qu'exprime un sondage¹⁹ effectué en 2017 par Marion Lehy, qui montre que, selon les services publics, les principales limites d'une charte paysagère et urbanistique sont « sa valeur morale et non réglementaire » ainsi que « l'appropriation variée en fonction des acteurs » qui ne la prennent pas toujours en considération. L'enjeu pour la municipalité n'est donc pas de surenchérir sur les ressources existantes en produisant un document de planification de plus, mais bien de mettre en place officiellement une vision de son avenir urbain, simple, accessible et peu contraignante, qui soit porteuse de valeurs telles que le projet et la concertation.

B. La prédominance d'une volonté politique

Alors que les pratiques planificatrices et urbanistiques se basaient dans un premier temps sur une idée de rationalisation, et de gestion du développement urbain séparé du monde politique (Bacqué et Gauthier, 2011), le projet urbain est aujourd'hui l'expression d'une volonté politique affirmée. En effet, dans les communes restreintes en particulier, la fidélité électorale est un enjeu majeur. Le maire, soucieux de conserver l'estime des habitants, ne validera que des projets qu'il pourra ensuite défendre face aux riverains sans s'attirer leurs mécontentements. Cette influence est d'autant plus forte que la décision finale de validation ou non du projet s'effectuera par le maire qui, en tant que personne, pourra être influencé par sa subjectivité.

La question se pose ainsi d'établir la légitimité de la charte paysagère et urbanistique face à une prise de décision finale des élus qui rend le processus incertain. En effet, les porteurs de projet ne peuvent associer le strict respect des prescriptions de la charte à une garantie d'acceptation du projet, et ce, même après négociation avec le service urbanisme. Cette dominance politique est d'autant plus importante en période d'élection où le projet urbain se « politise » et peut devenir la représentation d'un candidat en constituant le centre de sa campagne politique. Ainsi, la réélection d'Alain Jupé en tant que maire de Bordeaux pourrait en partie s'expliquer par son action sur les quais qui permet de renouveler l'image de la ville et de rendre les berges de la Garonne aux habitants ; plutôt que par son appartenance à un parti politique établi (Pinson, 2014).

L'un des écueils de la charte paysagère serait ainsi d'être instrumentalisé pour imposer une vision des choses portée par les élus, pris dans la concurrence des territoires, plutôt que par une réelle demande sociale. Sa légitimité serait dans ce cas remise en cause dans le processus de concertation si son évolution est fonction du bon vouloir d'une seule personne à savoir le maire, pour des motifs essentiellement politiques. Les porteurs de projets travailleront plus volontairement avec un document stable dans le temps (bien qu'amendé en fonction de l'évolution des différentes expériences et innovations) plutôt qu'un document susceptible de modifier entièrement sa ligne de conduite suite à un changement de municipalité.

¹⁹ Sondage effectué par Marion Lehy en 2017, dans le cadre de son mémoire de fin d'étude portant sur l'évolution des chartes paysagères en Gironde.

C. Un juste milieu entre orientation et contrainte, discussion autour de la création d'une charte

La fluctuation de la charte paysagère et urbanistique, au-delà de sa dépendance certaine à la politique en place, transparait dans sa formalisation. En effet, son caractère non réglementaire implique qu'elle ne soit soumise à aucune obligation en matière de table des matières ou de gabarit. Ainsi, le nombre de ses pages, la précision de son diagnostic et de ses préconisations restent libre et conduisent parfois à des démesures dans un sens ou dans un autre. La difficulté pour l'auteur d'un tel document se trouve donc dans la recherche d'un équilibre entre orientation et contrainte pour les aménageurs.

Ainsi, certains documents, de par l'importance de leur diagnostic et/ou de leurs préconisations, sont perçus comme des poids pour les porteurs de projets qui, de ce fait, peinent à les étudier et en ressortir les intérêts. Ce type de charte, produite dans la majorité des cas en externe par un bureau d'étude, se veut complète et vertueuse mais peine à laisser une place suffisante aux porteurs de projet et freine ainsi leur possibilité d'innovation. De plus, la multiplication de références et d'exemples risque d'enfermer le projet dans un modèle prédéfini. En ce sens, nous pouvons prendre l'exemple de la « Charte architecturale, paysagère et environnementale de Saint-Médard-en-Jalles »²⁰ qui ne totalise pas moins de 124 pages avec des préconisations allant jusqu'au type de revêtements et au mobilier urbain à adopter. Dans ce document, l'ingénierie de l'agence est incontestable, cependant la question de l'adéquation entre la vocation première de la charte paysagère et la forme développée ici, se pose.

Cet aspect pourrait par la suite questionner la sous-traitance d'un tel document face à une production en interne associée aux services pratiquant l'urbanisme concerté. En effet, un tel document a, entre autres, pour vocation de représenter la commune vis-à-vis des porteurs de projets et ainsi de faciliter le dialogue instauré. De ce fait, l'expérience des acteurs engagés dans le processus de concertation ne doit pas être négligée dans la conception de cette charte qui se veut être la traduction d'attentes non pas générales mais propres à la commune. Un regard entièrement extérieur, celui d'une agence ou d'un bureau d'étude, bien qu'il ouvre sur une nouvelle vision des choses pourra ne pas saisir et cristalliser l'ensemble des préoccupations et des points de débats entre la mairie et les porteurs de projet. Cependant, les services publics, en particulier dans les communes restreintes, ne possèdent pas toujours l'ingénierie nécessaire à la création d'une charte paysagère et urbanistique. L'une des discussions autour de cet outil pourrait se trouver dans sa conception. Doit-elle s'effectuer en interne pour être au plus près des ambitions de la mairie, impliquant de ce fait une montée en compétence des services publics ? Doit-elle être sous-traitée à des corps de métier spécialisés dans le domaine avec une collaboration plus étroite avec les acteurs du projet urbain ?

La commune d'Artigues-près-Bordeaux a choisi, pour la création de sa charte, d'employer un ingénieur paysagiste afin de produire un document en interne, sans nécessairement monter en compétence. Ce compromis pourrait interroger la place du paysagiste dans la création d'outils pour l'urbanisme concerté au sein d'équipes pluridisciplinaires.

²⁰ Voir la charte architecturale, paysagère et environnementale de Saint-Médard-en-Jalles (<http://saint-medard-en-jalles.fr/cadre-de-vie/urbanisme/879-charte-architecturale-environnementale-et-paysagere.html>)

CONCLUSION

La vocation de ce mémoire était de définir et d'appréhender les différents apports de la charte paysagère et urbanistique dans l'exercice de l'urbanisme concerté tel qu'il se pratique aujourd'hui dans les communes restreintes. Il était dans un premier temps important de comprendre comment ce processus de co-conception s'insère, vis-à-vis des documents réglementaires de planification, comme la réponse au « maillon manquant » existant entre la règle et le projet urbain ; et ce, en créant une forte coopération et un partage des connaissances entre les différents acteurs, publics et privés, intervenant sur le territoire. Cette collaboration est en outre appuyée par le contexte actuel prônant un développement durable des villes et une forte prise en compte du paysage à la fois naturel et urbain. Dans ce sens, la transversalité se trouve indispensable afin de mettre en place des solutions d'aménagement innovantes dans le respect des lieux et en accord avec les préoccupations de chacune des parties prenantes.

L'étude du cas de la métropole Bordelaise et en particulier de la commune d'Artigues-près-Bordeaux, a permis de mettre en exergue les différentes limites auxquelles se trouve confrontée cette pratique, dans les communes restreintes. Celles-ci ne possédant souvent pas l'ingénierie nécessaire ni de projets d'assez grande ampleur pour mettre en place d'importantes structures de concertation. Dans ce cas, le manque de caractère réglementaire et obligatoire ainsi que la nature chronophage et la forte dépendance à la bonne volonté des acteurs, font de l'urbanisme concerté un processus encore approximatif et peu maîtrisé, manquant de cadrage et d'appui officiel. Cependant, ces communes, à leur échelle, possèdent des leviers d'action leur permettant d'adapter cette pratique à leurs préoccupations.

L'un de ces leviers d'action se trouve dans l'intégration du paysage au cœur de la pratique. Cela peut se traduire par la mise en place d'une charte paysagère et urbanistique au sein des communes, afin de guider la maîtrise d'ouvrage dans la conception du projet et de faciliter la concertation. En effet, ce mémoire a mis en évidence, par l'exemple d'Artigues-près-Bordeaux, l'intérêt pour les communes de se doter d'un tel document, qui bien que non opposable, peut constituer un outil de dialogue de qualité entre les porteurs de projets privés et la municipalité. Ses intérêts se trouvent en particulier dans l'expression formelle, claire et anticipée des attentes communales en lien avec sa politique d'aménagement, et reposent sur une prise en compte importante du territoire passant par sa compréhension fine. Le paysage étant un patrimoine commun chargé de valeurs positives et prenant une place importante dans les préoccupations de la société, il constitue en outre un vecteur de communication propice pour intégrer les notions de développement durable dans le projet urbain. De plus, sa transversalité permet de rassembler les acteurs autour de valeurs communes qu'ils peuvent chacun traduire dans leur domaine de compétence.

La charte paysagère et urbanistique est ainsi un outil d'aide à la décision efficace ; il ne peut cependant pallier l'ensemble des limites constatées et possède lui aussi ses propres freins. Ceux-ci faisant en particulier référence à son caractère non réglementaire et son faible poids face aux décisions émanant de la sphère politique. Des questions se posent à propos de sa création et notamment du choix de son auteur qui balance entre les structures privées de type bureau d'étude et les services urbanistiques et environnementaux internes à la mairie. Ceci en questionnant par la même occasion la place du paysagiste.

Afin d'aller plus loin dans ces conclusions, il serait intéressant d'étendre cette étude à d'autres communes, françaises et étrangères, afin de vérifier les modalités d'application de

l'urbanisme concerté et ses répercussions sur le projet urbain et plus généralement sur le paysage de la ville ; tout en y associant l'utilisation ou non d'un outil d'appui paysager tel que la charte. En outre, les chartes paysagères et urbanistiques étant des documents relativement récents, il est difficile actuellement de prendre du recul sur leurs intérêts dans la pratique réelle et sur le long terme, d'autant plus que leur utilisation peut être multiple, leur échelle et leur forme variable. Un suivi sur plusieurs projets et une étude comparative plus approfondie sur les différentes chartes communales utilisées pourrait potentiellement aboutir à la définition d'éléments plus ou moins pertinents et donc à une charte « type » faisant le bilan des notions essentielles à inclure dans ce document de concertation.

Dans ce sens, plusieurs questions pourraient être posées à savoir : la charte paysagère est-elle la seule et/ou la plus adaptée des outils d'aide à la décision ? Sous quelle autre forme le paysage pourrait-il requestionner l'urbanisme dans une démarche de développement durable ? Existe-il une forme plus adaptée qu'une autre pour établir de bonnes conditions de concertation ? Dans cette optique, peut-on et doit-on cristalliser le processus de l'urbanisme concerté dans une démarche normative globale, lissée sur le territoire, et accompagnée de documents précis, ou est-il préférable de laisser à chaque commune la liberté d'entreprendre sa propre démarche en fonction de son ingénierie et de ses problématiques ?

Ainsi, l'urbanisme concerté est en plein essor et se généralise, à plusieurs échelles et de manières différentes, hors du cadre institutionnel mais toujours dans un objectif de protection, de gestion et de mise en valeur du territoire qui ne peut être dissocié du paysage. Il sera intéressant de suivre l'évolution de cette pratique dans le sens où elle porte une profonde mutation de la culture du projet urbain et nécessite des outils émanant d'un grand nombre de domaines de compétences dont le paysage est une pièce centrale.

BIBLIOGRAPHIE

Allé C. (2015). La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs ? *Métropoles*, (disponible sur : <http://metropoles.revues.org/5085>)

Bacqué MH. et Gauthier M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A leader of citizen participation » de S.R Arnstein. *Participations*, 1, pp. 36-66

Bertrand P., Pezet Kuhn M., Daste M., Debizet G., Henry E., Chesne L., Metenier B. (2014). Boîte à outils air, climat & urbanisme. Pour une intégration des enjeux environnementaux dans les PLU et les opérations immobilières. 245 p.

Bordeaux Métropole (2016). Plan Local d'Urbanisme 3.1

Blais JP. (2014). L'aménageur, roi du copier-coller ? Réflexions d'un urbaniste à partir de ses dérives professionnelles. *Métropolitiques*. (Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/L-amenageur-roi-du-copier-coller.html>)

Candau J. et Moquay P. (2004). Les maires ruraux et les interventions paysagères : un moyen pour prévenir les conflits. *Sympo Science*. (disponible sur : <http://symposcience.lyon.cemagref.fr/exl-php/colloques/24-colloque.htm>)

Debizet G. (2013). Le copilotage concerté comme outil de densification de la ville par des maîtres d'ouvrage privés. *Cahiers RAMAU*, L'implication des habitants dans la fabrication de la ville Métiers et pratiques en question, pp. 255-266

Fauvet G. (2012). Urbanisme négocié, urbanisme partagé. Certu, 19 p.

Fauvet G. (2014). Urbanisme de projet : un changement de culture avant tout. *Techi.Cités*, 267, pp. 20-22

Goze M. (1999). La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation. *Annuaire des collectivités locales*. 19, pp. 101-121

Grosjean M et Lacoste M. (1998). L'oral et l'écrit dans les communications de travail ou les illusions du « tout écrit ». *Sociologie du Travail* Vol. 40, 4, pp. 439-461

Ingallina P. (2010). Le projet urbain. 4 éd., Presse Universitaire de France, 128 p.

Labat D (2013). Le paysage, outil de l'action publique ? *Métropolitiques*, (disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Le-paysage-outil-de-l-action.html>)

Labat D. et Aggeri G. (2013). La loi paysage a-t-elle un impact sur la planification territoriale ? L'exemple de l'évolution des projets de planification paysagère et des compétences au sein de la fonction publique. *Projets de Paysage* (disponible sur : http://www.projetsdepaysage.fr/la_loi_paysage_a_t_elle_eu_un_impact_sur_la_planification_territoriale)

Lapererriere H. (1998). Lecture culturelle d'un paysage urbain : éléments de méthode tirés du cas montrealais. *Lieux culturels et contextes de villes*, pp. 113-135

Lavigne A., Mancec L., André C., Richardière J., BOSIGER K. (2012). Dossier pédagogique « Paysages », La Manufacture des paysages, 10 p.

Lehy M. (2017), La pertinence d'une charte paysagère dans un contexte métropolitain : l'exemple de la commune du Taillan-Médoc, Mémoire de Master 1 Urbanisme, paysage, évaluation environnementale et projets de territoire (UPEPT), *Université Bordeaux Montaigne Institut d'Aménagement de Tourisme et d'Urbanisme (IATU)*, 104 p.

Pinson D. (2004). Urban Planning : an 'undisciplined' discipline ?. *Futures*, 36, pp. 503-513

Pinson G. (2014). La gauche, la droite, les villes. *Métropolitiques*, (disponible sur : https://www.metropolitiques.eu/spip.php?page=print&id_article=647)

Pinson G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, 56, pp. 619-651

Vourc'h A et Gorgeu Y. (2005). Paysage et documents d'urbanisme : Nouveaux enjeux – nouveaux outils – nouvelles responsabilités des élus. *Mairie-Conseils*. 15 p.

SITOGRAPHIE

- [1] Centre d'Observation de la Société (2017). La part de la population vivant en ville plafonne. <http://www.observationsociete.fr/population/donneesgeneralespopulation/la-part-de-la-population-vivant-en-ville-plafonne.html> (consulté le 01/07/2017)
- [2] Zetlaoui-Léger (2013). *Dicopart*, Urbanisme participatif. <http://www.dicopart.fr/fr/dico/urbanisme-participatif> (consulté le 12/05/2017)
- [3] Vie Publique (2005). Les premières lois de décentralisation. <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/lois-defferre/> (consulté le 05/07/2017)
- [4] Legros Y. (2017). Blog Immobilier Toulouse, Les démarches pour vendre à un promoteur. <http://blog-immobilier-toulouse.fr/vendre-son-terrain-a-un-promoteur/> (consulté le 02/09/2017)
- [5] Sorignet A. (2013). Les écoquartiers ou éco-quartiers https://www.notre-planete.info/ecologie/developpement_durable/ecoquartier.php (consulté le 01/09/2017)
- [6] Légifrance (2015). Article R*421-14 du Code de l'urbanisme. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006819039&cidTexte=LEGITEXT000006074075> (consulté le 31/08/2017)
- [7] Bordeaux 2030. La commission des avant-projets. <http://www.bordeaux2030.fr/bordeaux-et-vous/nos-conseils/specificites-pour-projets-denvergure/commission-avant-projets> (consulté le 10/06/2017)
- [8] Bordeaux Métropole. Compétences de Bordeaux Métropole. <http://www.bordeaux-metropole.fr/Metropole/Organisation-administrative/Competences-de-Bordeaux-Metropole> (consulté le 28/05/2017)

**ANNEXE I : AVIS DEFAVORABLE POUR UN PROJET SUR LA COMMUNE
D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX**



Le - 7 JUIN 2015

BORDEAUX METROPOLE
Direction Territoriale Rive droite
Rue Louis Beydts
33 310 LORMONT

Objet : avis sur permis de construire

<i>N° dossier</i>	033 013 16 X 0014
<i>Nom</i>	BAYBAH
<i>Adresse</i>	90, avenue du Peyrou
<i>Cadastre</i>	AD 235/245
<i>Objet de la demande</i>	Construction d'une maison individuelle
<i>Règlement</i>	PLU
<i>Zonage P.L.U.</i>	UPM 4
<i>Emplacement réservé</i>	
<i>AVIS</i>	DEVAVORABLE
<i>Motifs</i>	La projection de ce bâtiment dans l'environnement ne présente pas une insertion paysagère harmonieuse. La configuration de ce nouveau projet vient modifier le volet paysager du secteur pavillonnaire environnant. Conformément à l'article R-111-21 du code de l'urbanisme, la commune émet un avis défavorable à ce projet.



Anne-Lise JACQUET
Anne-Lise Jacquet
Maire d'Artigues-près-Bordeaux,
Présidente de Bordeaux Métropole,

HÔTEL DE VILLE D'ARTIGUES-PRÈS-BORDEAUX

10 avenue Desclaux - 33370 ARTIGUES-PRES-BORDEAUX - Tél. 05 56 38 50 50 - Fax. 05 56 38 50 68
www.artigues-pres-bordeaux.fr - courriel : mairie@artigues-pres-bordeaux.fr

ANNEXE II : NOTICE PAYSAGERE EXTRAITE D'UN PROJET URBAIN

NOTICE PAYSAGERE

La parcelle en long s'insère dans un contexte pavillonnaire. La façade d'entrée s'accroche à l'avenue du Peyrou grâce à un pin parasol ainsi qu'un liquidambar styraciflua. Nous désirons les sauvegarder pour conserver l'aspect qualitatif de jardin.

Le plan composé est simple, articulé autour d'une allée centrale légèrement sinueuse, prolongé par un chemin piétonnier. Au fond, la perspective est assurée grâce à un bouquet de pins. En milieu de parcelle, d'autres pins indiquent l'orientation d'un chemin piétonnier.

L'allée est considérée comme une allée jardinée. En effet, les côtés exposés au nord sont composés d'une végétation arboricole et arbustive fleurie sous forme de cèpée ainsi que des massifs persistants. Les espaces exposés au sud sont habillés d'une végétation persistante pour les arbres d'alignements et d'une végétation fleurie pour les arbustes.

L'intimité des jardinets privés est assurée par une haie persistante entre chaque lot.

Pour réaliser une couture naturelle autour de la parcelle, nous installons une haie bocagère périphérique qui s'épaissit au droit des aires de jeux.

PLAN DE L'EXISTANT

Légende

- ✗ Arbres à abattre
- Pt - Populus tremula
- Pp - Pinus pinaster
- Pp - Pinus pinso
- P - Pinus
- Pn - Pinus nigra
- Bp - Betula pendula
- Cs - Cupressus sempervirens
- Haie persistante de Pinus leucocerasus 'Caucasica' à abattre
- Prairie
- Jardin
- Impasse privée
- Haie persistante de Pinus leucocerasus 'Caucasica' à conserver
- Bois de chênes
- Ls - Liquidambar styraciflua à conserver
- Pp - Pinus pinea à conserver
- Qr - Quercus robur à conserver



PLAN DE L'EXISTANT AVEC VUES



3

4

PLAN DE PLANTATION DU PROJET



PARRE DU PLANTIER ASSOCIES - KALIFMAN LI BROAD - VOLET PAYSAGER - 04.08.2015

PALETTE VEGETALE - CEPEE A PLANTER



Légende
● Cèpées à planter

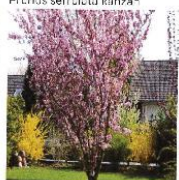
Amande de japonée /
Cercis allcockstrum



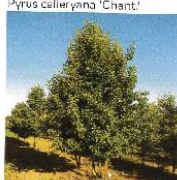
Chêne vert /
Quercus ilex



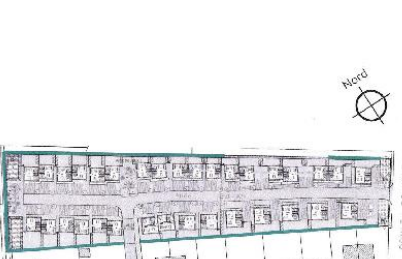
Corsier à fleur /
Prunus serrulata kanzan



Poirier de callery 'Chant' /
Pyrus calleryana 'Chant'



PALETTE VEGETALE - HAIES BOCAGERES



Légende
— Haies bocagères

Chêne commun /
Carpinus betulus



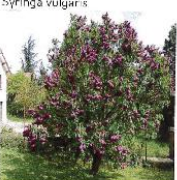
Faux-tin d'Europe /
Fuonymus europaeus



Prunellier /
Prunus spinosa



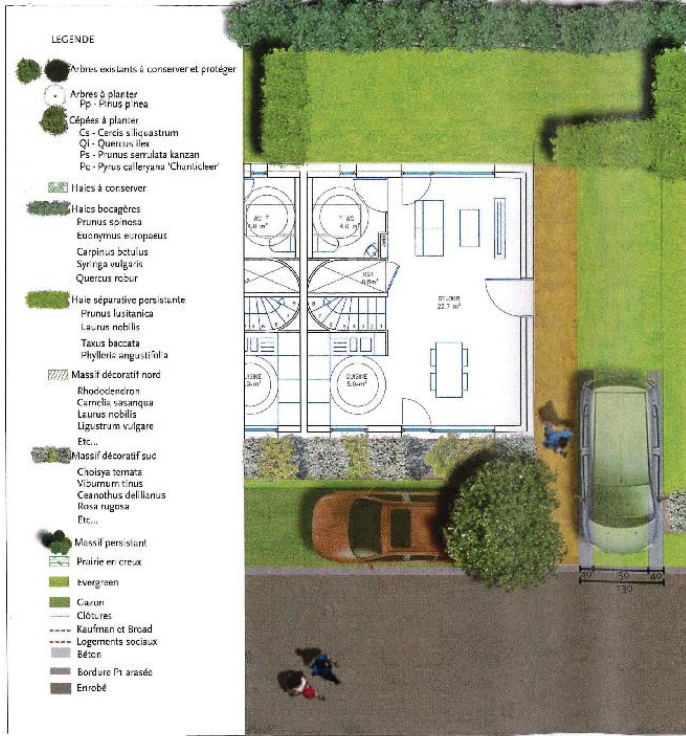
Lilac commun /
Syringa vulgaris



DESARRE DU PLANTIER ASSOCIES - KAUFMAN ET BROAD - VOLET PAYSAGER - 04.08.2015

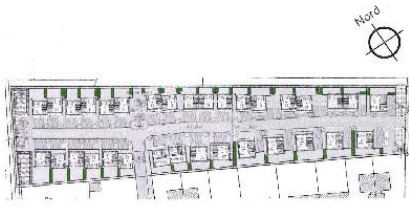
VARIANTE AVEC BANDE DE MINERALE DE STATIONNEMENT

MASSIF D'ENTREE AVEC LES ARBRES A CONSERVER



DEBARRE DU PLANTIER ASSOCIES - KAUFMAN ET BROAD - VOLET PAYSAGER - 04 06 2015

PALETTE VEGETALE - HAIES SEPARATIVES PERSISTANTES



Légende
Haies séparatives persistantes

Filzine à feuilles étroites / Phyllirea angustifolia



Laurier du Portugal / Prunus lusitanica



Laurier noble / Laurus nobilis



If commun / Taxus baccata



DEBARRE DU PLANTIER ASSOCIES - KAUFMAN ET BROAD - VOLET PAYSAGER - 04 06 2015

ANNEXE III : METHODOLOGIE DE CONCERTATION EXTRAITE DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX

MÉTHODE DE CONCERTATION À ADOPTER



L'identité du projet : il doit énoncer la philosophie du projet, les caractéristiques principales qui le portent et font son intérêt. Celles-ci peuvent être de l'ordre de la signature architecturale, des principes d'aménagements, de l'écologie, de l'insertion paysagère, etc.
Le but étant de comprendre en quoi le projet prend en compte son environnement proche ainsi que les grandes préoccupations actuelles en termes de développement durable.



Plan masse : il représente une vue de dessus de la globalité du projet incluant la disposition des constructions, des plantations ainsi que des cheminements.



Insertion : elle permet de se projeter dans le projet, d'avoir une idée de la manière dont il sera vu et vécu. Elle peut donc comporter des vues 3d ou des perspectives.

1 RETRAIT ET ÉTUDE DE LA CHARTE PAYSAGÈRE ET URBANISTIQUE

2 PRISE DE RENDEZ-VOUS AUPRÈS DU SERVICE URBANISME DE LA VILLE POUR UNE PRÉSENTATION DU PRÉ-PROJET



Différents éléments seront présentés lors de ce premier rendez-vous :

- la parcelle (voir carte d'identité de la parcelle p14)

Une attention particulière sera portée à l'inventaire paysager, la typologie urbaine et topographique, la proximité des services et les axes de mobilité.

- l'identité du projet

L'inventaire de la parcelle aura permis de dégager une identité propre, une philosophie de projet et de mettre en exergue une thématique forte.

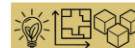
- les caractéristiques techniques

Certaines des caractéristiques indispensables du projets devront être présentées. Une attention particulière sera portée sur :

- La voirie et le stationnement
- Notice paysagère, respects des vis à vis et espaces communs extérieurs
- Solutions intermodales de mobilité
- Espaces de rangement et espaces extérieurs privés
- Eclairage public
- Ramassage des ordures ménagères

Suite à ce premier rendez-vous avec le service urbanisme, des ajustements pourront être demandés. Si les critères d'évaluation sont respectés, une présentation au Maire sera proposée. Dans le cas contraire, plusieurs réunions de négociation pourront être nécessaires pour valider les intentions de projet.

3 PRÉSENTATION DU PROJET AU MAIRE



Lors de la présentation au Maire, **l'identité du projet** devra être prioritairement mise en avant. Plusieurs **insertions** devront être présentées : intérieur du site, depuis les parcelles riveraines, environnement proche et environnement lointain.

Le lien entre l'identité du terrain et la traduction du projet devra être cohérent.

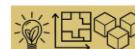
Lors de cette réunion, il sera particulièrement demandé au pétitionnaire de présenter le **traitement des vis-à-vis** avec les propriétés riveraines.

Tous les **points techniques** seront repris. Le pétitionnaire devra avoir pris contact avec les services techniques extérieurs pour une pré-validation. Toutefois, certains points pourront faire l'objet de demandes complémentaires.

Les **échéanciers du projet** ainsi que les **coûts de sortie des logements** seront également abordés.

4 DÉPÔT DU PERMIS DE CONSTRUIRE

5 PRÉSENTATION DU PROJET AUX RIVERAINS



Lors de cette réunion, il sera demandé au pétitionnaire de présenter **l'évolution du projet au fil des réunions de négociation**.

Les points suivants devront faire l'objet d'un zoom particulier :

- philosophie du projet
- inventaire et notice paysagère
- traitement des vis-à-vis.
- horaires et durée du chantier

A la suite de cette réunion, si les possibilités techniques et réglementaires le permettent, un **dépôt de permis de construire modificatif** pourra être envisagé.

ANNEXE IV : DIAGNOSTIC DU BATI EXTRAIT DU DIAGNOSTIC DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE DE LA COMMUNE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX.

DIAGNOSTIC DU BÂTI

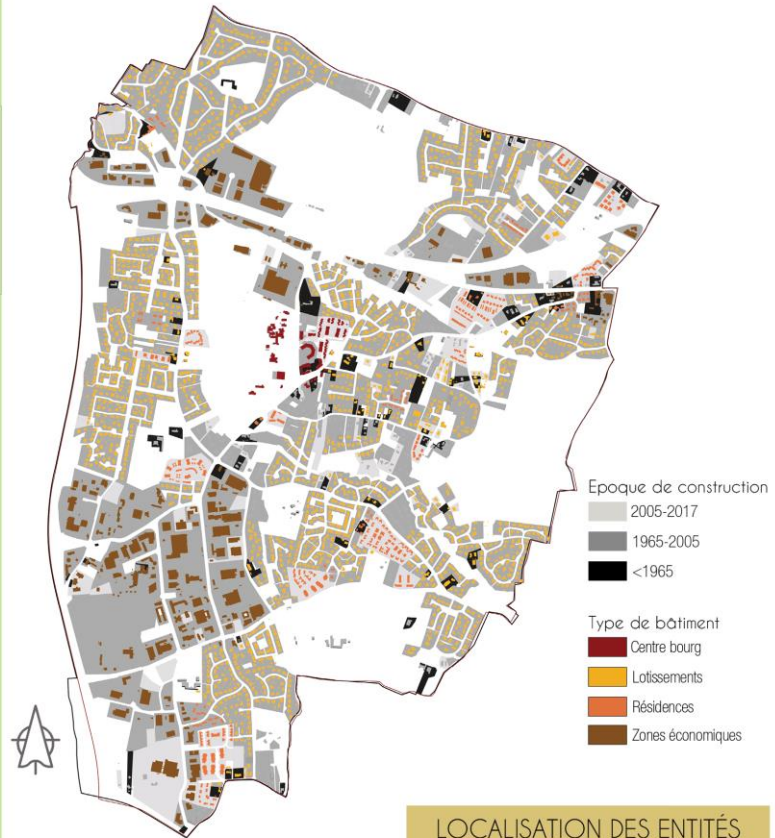


Les données issues de l'INSEE montrent une évolution rapide et constante du nombre de logements sur la commune. En effet, la qualité de son caractère paysager et son emplacement au sein de la métropole confèrent à la ville une forte attractivité. La commune a ainsi connu une forte et rapide augmentation de sa population qui se traduit par une importante pression immobilière.

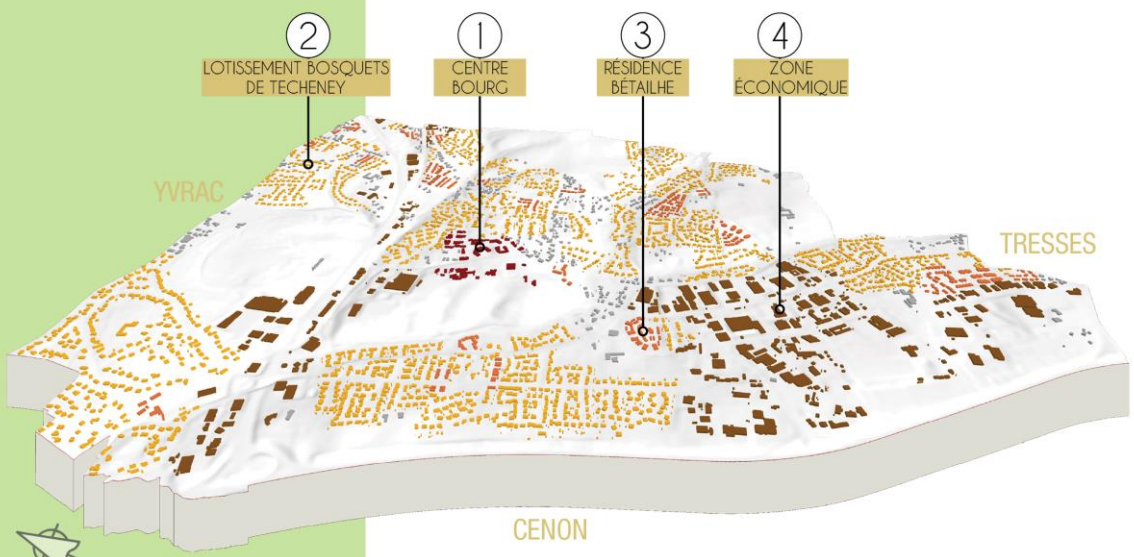
Aujourd'hui, la collectivité lutte pour préserver son caractère naturel et paysager. La recherche de cohérence de l'urbanisation de la ville se traduit par un souci constant de préservation de l'environnement et d'équilibre entre les espaces verts, l'habitat et les zones économiques.

CARTE DE L'ÉVOLUTION DU BÂTI

Le développement urbain de la commune s'est construit en deux temps et de deux manières différentes : longitudinale par la création de lotissements dans les années 80 et verticales par l'implantation de résidences collectives dans les années 2000.



LOCALISATION DES ENTITÉS



DIFFÉRENTES TYPOLOGIES DU BÂTI

1 Centre ville



Vocation : plurifonctionnel, commerce et habitat

Limites et entrées : pas de clôtures/ limites séparatives avec la rue

Espaces communs : regroupés et centralisés

Place du végétal : secondaire

Image architecturale : bâtiments de type R+2

UNE DENSITÉ MAÎTRISÉE AUTOUR DES COMMERCES ET DES SERVICES DE PROXIMITÉ

2 Lotissement



Vocation : monofonctionnel, habitat individuel peu dense

Limites et entrées : murs de clôtures + Haies ou éléments ajourés

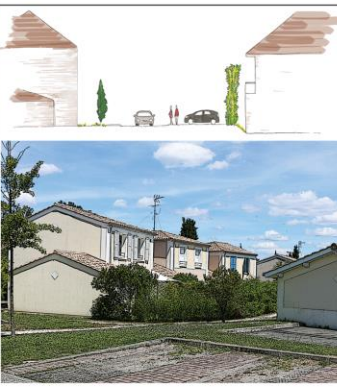
Espaces communs : peu présents

Place du végétal : vues des jardins + arbres d'alignements

Image architecturale : maisons individuelles avec jardins

DES ZONES D'HABITAT PAVILLONAIRES INTEGRANT DES ESPACES PAYSAGERS ET UN MAILLAGE DE LIAISONS DOUCES

3 Résidence



Vocation : monofonctionnel, habitat semi-collectif

Limites et entrées : murs de clôtures + Haies ou éléments ajourés

Espaces communs : importants

Place du végétal : espaces publics végétalisés

Image architecturale : maisons individuelles avec jardins

DU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE INTÉGRÉ DANS UN CADRE NATUREL (EXISTANT OU A CRÉER)

4 Zone économique



Vocation : plurifonctionnel, industriel et commercial

Limites et entrées : clôtures grillagées non opaques et non végétalisées

Espaces communs : inexistant

Place du végétal : secondaire

Image architecturale : bâtiments industriels de type hangars et grands commerces

DES ZONES ÉCONOMIQUES AUX AMÉNAGEMENTS DE VOIRE ADAPTÉS À PROXIMITÉ DES GRANDS AXES ROUTIERS

ANNEXE V : PLAQUETTE D'EXEMPLES DE PROJETS EXTRAITE DE LA CHARTE PAYSAGERE ET URBANISTIQUE DE LA COMMUNE D'ARTIGUES-PRES-BORDEAUX



QUELQUES RÉFÉRENCES DE PROJETS

1 LES SÈCHERIES (BÈGLE)
Maitrise d'œuvre : Alain Charrier Urbaniste / Trouillot Hermel paysagiste / Ingérop BET VRD
Maitrise d'ouvrage : Aménageur Aquitanis / Ville de Bègles et Bordeaux Métropole

2 LE QUARTIER VAUBAN (FRIBOURG)
Maitrise d'œuvre : «Forum Vauban»
Maitrise d'ouvrage : Kommunalentwicklung LEG Baden-Württemberg GmbH

3 CHÊNE SAINT-FIACRE (CHANTELOUP-EN BRIE)
Maitrise d'œuvre : Jean et Aline Harari architectes / D'ICI LA Paysages et Territoires
Maitrise d'ouvrage : Immobilière 3F

4 MODERN FARMHOUSE
Architecte : Olsen Studio

5 SEGUIN-RIVES DE SEINE (BOULOGNE-BILLANCOURT)
Maitrise d'œuvre : Jean et Aline Harari architectes / D'ICI LA Paysages et Territoires
Maitrise d'ouvrage : Nexity / Vinci Immobilier / Icade

6 MAISON BIOCLIMATIQUE SUR TERRAIN EN PENTE
Architecte : Architecture & Bois

Crédits photographiques :
 VALTOUR - Les Valeurs du Paysage, Agence Trouillot, Hermel paysagistes,
 Agence Architecture & Bois, Olsen Studio

	Diplôme : Ingénieur Paysagiste Spécialité : Paysage Spécialisation / option : Ingénierie des territoires Enseignant référent : Elise GEISLER	
Auteur(s) : Estelle CARLIER	Organisme d'accueil :	
Date de naissance* : 11/02/1993	Mairie Artigues-près-Bordeaux Adresse :10 avenue Desclaux,	
Nb pages : 39	Annexe(s) : 5	33370 Artigues-près-Bordeaux
Année de soutenance : 2017		Maître de stage : Aurélie DULAURENT
<p>Titre français : La charte paysagère et urbanistique comme outil pour l'urbanisme concerté entre les services publics et les porteurs de projets dans les communes restreintes. Etude de la métropole bordelaise.</p> <p>Titre anglais : The landscape and urbanistic charter as a tool for collaborative urbanism between public services and projects holders in small cities. A study of the metropolis of Bordeaux.</p>		
<p>Résumé :</p> <p>Ce mémoire interroge l'intérêt des chartes urbanistiques et paysagères communales dans la pratique de l'urbanisme concerté entre acteurs privés et publics de l'aménagement du territoire, notamment dans les villes restreintes ne possédant pas d'ingénierie importante en matière d'urbanisme. Cet outil permettrait à la fois d'effectuer un rapprochement cognitif des acteurs par un diagnostic commun du territoire et de définir une base de négociation de projet par l'expression de prescriptions orientées. Afin d'étudier les apports potentiels de la charte, nous reviendrons sur l'évolution de la pratique de l'urbanisme concerté et développerons les formes qu'elle prend aujourd'hui dans les communes restreintes en soulignant ses limites. Cela nous permettra dans un second temps de mettre en lumière la manière dont le paysage, sous forme d'une charte communale, est susceptible de répondre à certains des enjeux actuels de cette pratique.</p>		
<p>Abstract :</p> <p>This report questions the interest of the urbanistic and landscape communal charters in the practice of collaborative urbanism between private and public stakeholders of land management, in particular in small town with no special skills in urbanism engineering. This tool allows both to make a cognitive link of the stakeholders by a common diagnostic of the territory and to define a basis of negotiation of the project by the expression of oriented prescriptions. In order to study the potential benefits of the charter, the evolution of the practice of urbanism will be discuss and the different forms it takes nowadays in small towns will be developed underlining its limitations. This will allow us in a second step to highlight the way by which landscape, in its communal charter form, is likely to respond to many current stakes of this practice.</p>		
<p>Mots-clés : charte paysagère – urbanisme concerté – gouvernance urbaine – aménagement urbain – politique urbaine communale – ville durable</p> <p>Key Words : landscape charter – cooperative urbanism – urban governance – urban organization – urban planning – urban community policy – sustainable city</p>		

* Élément qui permet d'enregistrer les notices auteurs dans le catalogue des bibliothèques universitaires