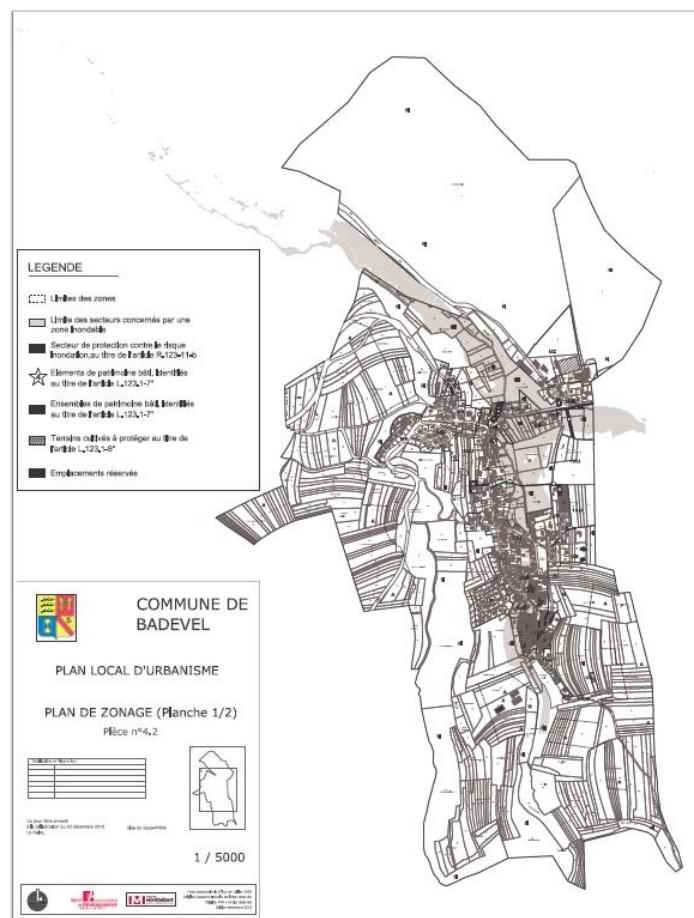


L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Badevel

Quelles marges de manœuvre entre impératif de compatibilité avec les documents de planification supra-communaux et renforcement des contraintes de l'urbanisme réglementaire?



Mémoire de stage – juin 2015

David Dutech

Master 2 ISA

Tutorat : Isabelle Grivart, Jean-Philippe Antoni

Remerciements

Je tiens à remercier toute l'équipe de l'Agence de Développement et d'Urbanisme pour m'avoir accueilli pendant ce stage, et Dominique Musslin pour avoir retenu ma candidature.

Je remercie tout particulièrement Isabelle Grivart pour son accompagnement au cours du stage, me permettant de découvrir les différentes facettes et subtilités de l'urbanisme réglementaire. Sa contribution m'a également été précieuse dans la réalisation ce mémoire, en m'apportant des conseils et un regard de spécialiste sur les thématiques abordées.

J'adresse également mes remerciements à toute l'équipe du pôle planification et urbanisme, et celle du pôle ressources et observatoire, pour leur disponibilité à répondre à mes questions ou mes requêtes dans le cadre de mon travail de stage.

Je remercie enfin Jean-Philippe Antoni, pour son suivi et ses conseils pour la réalisation de ce mémoire.

Résumé

La commune de Badevel, adhérente à la communauté agglomération du Pays de Montbéliard, a prescrit l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme par délibération du 23 octobre 2008. L'objet de ce mémoire est de décrire le déroulement de cette procédure et les enjeux qu'elle soulève, à travers le cas d'une petite commune qui rencontre des difficultés à faire aboutir son projet de développement communal. Confronté à des contraintes réglementaires fortes et en évolution au gré des nouvelles lois intégrant les principes du développement durable dans le code de l'urbanisme, le projet de PLU de Badevel illustre le changement de paradigme en cours dans le domaine de l'aménagement et de la planification urbaine. Celui-ci se caractérise par un redéploiement progressif de la gouvernance locale de l'échelon communal vers l'échelon intercommunal, dans le souci d'une plus grande cohérence et d'une meilleure efficacité des politiques publiques d'aménagement.

Mots clés : *urbanisme réglementaire, grenellisation des documents d'urbanisme, législation environnementale, compatibilité et hiérarchie des documents d'urbanisme, gouvernance.*

Abstract

The town Badevel, adherent to the urban community of Montbéliard, prescribed the development of a Local Urban Plan by deliberation of October 23rd, 2008. The purpose of this paper is to describe the course of this procedure and the issues it raises, through the case of a small town that has difficulty to accomplish its project of community development. Faced with strong regulatory requirements and a new legislation incorporating the principles of sustainable development in the urban planning code, Badevel's Local Urban Plan project illustrates the ongoing paradigm shift in the field of development and urban planning. Thus new paradigm consists in a progressive redeployment of local governance from the municipal level to the intercommunal level, in the interest of greater consistency and improved efficiency of public land-use policies.

Key words : *urban regulation, grenellisation of planning documents, environmental legislation, compatibility and hierarchy of planning document, governance.*

Sommaire

RESUME	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : Historique d'un projet de PLU	8
non approuvé (2008-2013).....	8
DEUXIEME PARTIE : Quelles marges de manœuvre pour les communes à l'heure de la « grenellisation » des documents d'urbanisme ?	37
CONCLUSION	70
LISTE DES ABREVIATIONS.....	72
ANNEXES.....	74
BIBLIOGRAPHIE	86
TABLE DES FIGURES.....	89

Introduction

Au cours des dernières décennies, avec la montée en puissance concomitante des préoccupations environnementales et de la décentralisation de l'action publique, on a assisté à une évolution en France des processus de planification spatiale. Alors qu'à l'origine cette démarche de planification a été directement impulsée par l'Etat, au cours des années 1960 et 1970, le processus de décentralisation a entraîné à partir des années 1980 un redéploiement de la planification territoriale à de multiples échelles, allant du local au national et supranational.

Dans le *dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (PUF, 2010), Pierre Merlin définit la planification spatiale comme une « *action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication. (...) Elle s'inscrit dans le temps, qu'un horizon (et un échéancier) soit ou non fixé dans le plan* ». Concernant la planification urbaine, Pierre Merlin la définit comme un « *ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine.* »

Les premières politiques de planification urbaine de grande ampleur ont été initiées en France dans les années 1960 et 1970, à l'époque de l'essor d'un aménagement du territoire étatique pour répondre aux besoins de l'après-guerre en termes de logements et de développement économique. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a ainsi été à l'origine de la création des premiers outils de planification réglementaires, en instituant les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), les Plans d'occupation des sols (POS) et les Zones d'aménagement concerté (ZAC).

Puis, au début des années 1980, dans un contexte de crise et de mutation économique mondiale, et de remise en cause de l'interventionnisme de l'Etat, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont marqué un tournant dans les politiques de planification territoriale. Elles ont en effet formalisé le désengagement de l'Etat du rôle d'aménageur qu'il avait tenu jusqu'alors, via le transfert de compétences urbanisme et planification territoriale aux collectivités locales. Au cours des décennies 1980 et 1990, diverses lois ont progressivement institué de nouveaux pouvoirs d'action locaux, favorisant l'avènement des structures de coopération intercommunale et la complémentarité des compétences entre collectivités territoriales : loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Parallèlement à ce processus de la décentralisation, la prise de conscience des enjeux environnementaux au cours de cette période (avec notamment la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Rio de 1992) s'est d'abord traduite dans la législation française par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, modifiant la

loi du 4 février 1995, et proposant une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires, en prenant en compte le phénomène de métropolisation et en renforçant le rôle des régions dans la planification.

C'est la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui a permis de faire la synthèse de ces nouveaux paradigmes, en modifiant en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France. Sur le volet de l'urbanisme elle a en particulier créé les schémas de cohérence territoriale (SCOT), remplaçant les schémas directeurs, et les plans locaux d'urbanisme (PLU) se substituant aux plans d'occupation des sols. Elle a également pris des mesures favorisant la maîtrise de la consommation de l'espace par l'urbanisation, tels que la suppression des plans d'aménagement de zone ou en promouvant la densification raisonnée des espaces urbanisés. En créant de nouveaux documents d'urbanisme plus opérationnels et contraignants que les précédents (le PLU doit notamment être compatible avec le SCOT), cette loi a notamment pour ambition de créer des outils de planification opérants à l'échelle des intercommunalités et des bassins d'emplois, pour mettre en œuvre les principes du développement durable.

Aujourd'hui, la planification territoriale cherche à répondre aux enjeux de cohésion sociale, de compétitivité économique et de développement durable, en formalisant un projet spatial à articuler à différentes échelles, ce qui nécessite la coopération d'une multitude d'acteurs locaux appartenant à diverses collectivités, organismes ou entreprises privées, ainsi qu'à la société civile.

C'est dans ce contexte que s'inscrit mon stage à l'Agence de Développement et d'Urbanisme (ADU) du Pays de Montbéliard. L'objet de ce stage est de contribuer à l'élaboration de documents d'urbanisme communaux, et notamment le Plan Local d'Urbanisme de Badevel, commune périurbaine appartenant à l'agglomération de Montbéliard.

La commune de Badevel a prescrit l'élaboration d'un PLU par délibération le 23 octobre 2008, sous la maîtrise d'œuvre de l'ADU. Mais à ce jour, le PLU n'a pas encore été approuvé, du fait de la remise en cause d'un premier projet arrêté fin 2010 par la détection de zones humides sur un secteur classé AU (à urbaniser) dans le projet. Cette détection de zones humides faisait suite à un renforcement de la législation environnementale nationale et de la politique départementale de protection des zones humides.

De fait, la commune est aujourd'hui dans l'obligation de remodeler les fondements de son projet de PLU pour que le document soit compatible avec les contraintes environnementales et puisse ainsi être approuvé. La mission de ce stage consiste à appuyer le travail de l'agence pour la reprise des études et de la concertation visant à la modification du projet.

Ce processus difficile d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Badevel nous amène à chercher à répondre à la problématique suivante : Quelles marges de manœuvre pour le projet de PLU d'une petite commune aujourd'hui, entre impératifs de compatibilité avec les documents de planification intercommunale (SCOT, PLH, PDU) et contraintes environnementales accrues notamment par les lois Grenelle ?

Notre hypothèse de départ est qu'un Plan Local d'Urbanisme permet justement à une commune de pouvoir maîtriser son développement urbain, à travers un projet réfléchi et concerté, par opposition aux communes non dotées de document d'urbanisme et soumises règlement national d'urbanisme (RNU) et à la règle de constructibilité limitée¹. Toutefois l'évolution de la réglementation vers une planification intercommunale et une prise en compte accrue des enjeux environnementaux semble contraindre fortement la commune dans ses choix de développement, alors quelles sont aujourd'hui ses libertés d'action dans un contexte de planification de plus en plus globale et intégrée (impératifs du développement durable) ?

Pour répondre à ce questionnement, nous développerons ce mémoire en deux grandes parties : la première sera consacrée à l'historique du premier projet arrêté, en rappelant tout d'abord le contexte (législatif et local) dans lequel il s'inscrit, quel en est le contenu et comment s'est déroulée la démarche. Nous montrerons ensuite en quoi le renforcement de la législation environnementale sur les zones humides a empêché la validation du projet, du fait de la détection de zones humides sur un secteur classé à urbaniser.

La deuxième grande partie sera consacrée à la description détaillée de ces nouvelles contraintes réglementaires auxquelles doivent se conformer les documents d'urbanisme, et à la reprise du projet de PLU, avec les réunions et débats concernant la modification des orientations d'aménagement du projet. Nous concluons ce mémoire en analysant le cas de Badevel dans le contexte de transfert progressif de la compétence urbanisme aux intercommunalités et de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement dans les documents d'urbanisme.

¹ Cette règle du RNU impose que : sauf exceptions énumérées par l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme, les secteurs des communes non-couverts par un document d'urbanisme et situés en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune sont inconstructibles.

PREMIERE PARTIE : Historique d'un projet de PLU non approuvé (2008-2013)

Dans cette première grande partie, nous allons présenter comment s'est déroulée la démarche du premier projet de PLU entre novembre 2008 et juillet 2013, c'est-à-dire entre le début de l'élaboration du document et la publication du résultat de l'étude de prospection des zones humides empêchant l'approbation du projet, du fait de la présence de zones humides sur l'une des zones classées à urbaniser (AU).

1.1) L'élaboration du PLU de Badevel : contexte, enjeux et historique de la démarche

Dans un premier temps nous allons rappeler le contexte dans lequel s'inscrit cette démarche, en présentant les grands principes du Plan Local d'Urbanisme, puis le rôle de l'Agence de Développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard dans cette démarche et enfin l'historique de la démarche à Badevel.

1.1.1) Grands principes et modalités du Plan Local d'Urbanisme

Le Plan Local d'Urbanisme est un document de planification qui fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Il a été créé par la loi SRU du 13 décembre 2000, se substituant aux Plans d'Occupation des sols (créés par la loi d'orientation foncière de 1967).

Alors que les POS avaient pour vocation d'organiser l'extension urbaine, la création des PLU a eu pour but de mieux concilier le développement urbain, la prise en compte des besoins de la population et l'utilisation économe de l'espace, dans un esprit de développement durable. Contrairement aux POS qui servaient essentiellement à la délivrance de permis de construire, le PLU doit permettre à la collectivité de définir son projet urbain, dans l'objectif de coordonner les différentes actions d'aménagement, privilégier le renouvellement urbain et maîtriser l'extension périphérique.

Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (article L.121-1 du code de l'urbanisme). Le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de la collectivité compétente pour son élaboration (à l'exception des parties éventuellement couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur).

Au fur et à mesure des évolutions législatives, le contenu du PLU a été modifié, précisé ou enrichi par différentes lois : loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006, loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et loi ALUR du 24 mars 2014. Aujourd'hui les PLU sont inscrits dans une hiérarchie des documents d'urbanisme et doivent être rendus compatibles avec

les orientations de documents de planification supérieurs (en particulier les Schémas de cohérence territoriale qui doivent eux même compatibles avec divers plans et schémas à l'échelle supra-communale ou nationale).

Depuis les lois Grenelle II et ALUR, l'élaboration des PLU est désormais encouragée à l'échelle intercommunale², afin de mieux intégrer dans la planification le fonctionnement actuel des territoires, de mieux appréhender les enjeux environnementaux, de faciliter la cohérence et la traduction des orientations communautaires en matière de politiques publiques urbaines, d'habitat, de déplacements, d'aménagement et d'environnement. Nous exposerons ces points (compatibilité des documents d'urbanisme et incitation à la planification intercommunale) plus en détail ultérieurement.

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme donne une liste de thématiques et d'objectifs à prendre en compte dans la conception du projet de PLU de la collectivité.

Ce dernier stipule que *«les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

d) Les besoins en matière de mobilité

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat [...] ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, [...]» (respect des grands principes du développement durable).

Ce dernier point a pour origine la loi Grenelle II qui a particulièrement renforcé les obligations des PLU en terme de préservation de l'environnement.

² La loi ALUR prévoit le transfert automatique de la compétence urbanisme aux intercommunalités le 27 mars 2017, sauf opposition d'une « minorité de blocage » d'un certain pourcentage de communes adhérentes à l'EPCI.

Quel est le contenu d'un Plan Local d'Urbanisme? Il se compose des documents suivants, pouvant chacun comprendre un ou plusieurs documents graphiques³ :

- un **rapport de présentation**, qui explique les choix effectués notamment en matière de consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- un **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** qui expose le projet d'urbanisme et définit notamment les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP** – propres à certains quartiers ou secteurs) qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;
- un **règlement**, qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N), et fixe les règles générales d'urbanisation (implantations, hauteurs et formes des bâtiments, etc.)
- **des annexes** (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, plan d'exposition au bruit des aérodromes, secteurs sauvegardés, ZAC, emplacements réservés, etc.).

Comment se déroule la procédure d'élaboration d'un PLU ? Elaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, il est établi pour une perspective de développement s'étendant sur environ huit à dix années, et est adaptable à l'évolution de la commune (ses règles peuvent être modifiées ou révisées, afin de prendre en compte les nouveaux objectifs municipaux).

A l'initiative du Maire ou à la demande du Préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de PLU, de même que d'autres partenaires, dits « personnes publiques associées » (PPA), tels que la Chambre de Commerce et d'industrie, Chambre d'Agriculture, le Conseil Général, le Conseil Régional, l'EPCI ou se trouve la commune, les maires des communes voisines, des associations.

La procédure prévoit qu'un débat doit avoir lieu au sein du Conseil Municipal sur les orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, au plus tard deux mois avant l'arrêt du projet de PLU. Le projet de PLU est ensuite arrêté par le conseil municipal, qui tire en même temps le bilan de la concertation qui a eu lieu pendant la durée des études. Le projet arrêté est alors soumis pour avis aux personnes publiques associées, qui ont trois mois pour se prononcer.

³ <http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>

Après cette consultation des services, le projet est ensuite soumis à enquête publique par le maire. Le dossier est éventuellement modifié au vu des conclusions du commissaire enquêteur, avant d'être approuvé par le conseil municipal.

Suite à l'approbation du PLU (qui devient exécutoire sur le territoire de la collectivité), le règlement, les pièces graphiques et les orientations d'aménagement et de programmation s'appliquent et sont opposables à tout projet d'aménagement ou de construction (avec ou sans autorisation d'urbanisme).

En application de l'article L123-1-9 du code de l'urbanisme : *« les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. »*

Concernant la durée de validité du document, l'article L123-12-1 du code de l'urbanisme précise que *« l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou (...), le conseil municipal procède, neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, à une analyse des résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à l'article L .121-1 du présent code (...). Cette analyse des résultats est organisée tous les neuf ans ou, si le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, tous les six ans et donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. »*

Après avoir précisé en quoi consiste un Plan Local d'Urbanisme, la sous-partie suivante va être consacrée à la présentation de ma structure de stage, l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard, et à son rôle dans l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Badevel.

1.1.2) L'Agence de Développement et d'Urbanisme de Pays de Montbéliard Agglomération : une mission d'accompagnement des communes dans les démarches de planification urbaine

Pour introduire cette présentation, nous allons rappeler quel est l'origine des agences d'urbanisme en France. Elles ont été créées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, à l'époque de l'expansion urbaine des « trente glorieuses ». Elles ont été créées essentiellement dans les grandes agglomérations françaises (sous statut associatif), afin d'accompagner leur développement à travers la mise en place d'observatoires, le lancement de réflexions prospectives et pluridisciplinaires à différentes échelles ainsi que la fabrication des documents d'urbanisme, en créant les conditions d'une gouvernance partagée entre l'Etat, la ville centre et les autres communes sur les politiques urbaines.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) a vu le jour en 1979. Elle regroupe aujourd'hui 52 organismes publics d'étude et de réflexion sur l'aménagement et le développement des grandes agglomérations françaises.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 ont redéfini les missions des agences d'urbanisme. L'article L.121-3 du code de l'urbanisme, extrait de la loi SRU, définit ainsi le rôle des agences d'urbanisme : *« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions et d'études appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme (notamment les Schémas de Cohérence Territoriale) et de préparer les projets d'agglomérations dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »*

Le fonctionnement des agences d'urbanisme est intrinsèquement lié à l'évolution des politiques en matière d'aménagement du territoire. Ces structures emploient des équipes pluridisciplinaires (géographes, économistes, juristes, architectes, paysagistes, sociologues, géomaticiens, gestionnaires de bases de données, documentalistes), intervenant dans différents domaines : l'aménagement du territoire, l'économie, la démographie, la mobilité, l'environnement, l'habitat, les observatoires, etc.

Les agences d'urbanisme ont donc un rôle de réflexion et de proposition interterritoriale, avec un financement principalement assuré par des subventions des collectivités territoriales adhérentes ainsi que de l'Etat. Leur statut se distingue donc autant des bureaux d'études privés que des services techniques des collectivités locales ou de l'Etat.

L'Agence de Développement et d'Urbanisme a pour sa part été créée en 1990 à l'initiative du District urbain du Pays de Montbéliard⁴, dans le but d'aider les collectivités à élaborer et conduire un projet de territoire en réponse aux profondes mutations socio-économiques qui ont touché l'agglomération durant les années 80⁵. Elle est composée d'environ 35 salariés. C'est une structure associative composée de membres publics, et adhérente à la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. Il existe deux catégories de membres de l'agence : membres de droit et adhérents⁶ ; membres associés⁷. L'agence est régie par ses engagements associatifs vis-à-vis de ses membres, ce qui se traduit tous les ans par l'adoption de son programme de travail dans une perspective triennale.

L'ADU est constituée de trois pôles de travail : pôle économie, pôle ressources et observatoire et pôle planification et urbanisme. C'est à la fois un outil d'ingénierie territoriale et de développement économique, au service des élus et des acteurs locaux. A travers cette organisation transversale, cet outil de mutualisation permet la rencontre d'acteurs politiques et techniques issus des milieux du développement économique et urbain du territoire.

Ses missions principales sont les suivantes⁸ :

- suivre les évolutions urbaines, les tendances économiques et développer l'observation territoriale,
- accompagner les entreprises (implantation, investissements, innovation, stratégie...),
- participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme qui leur sont liés, notamment les SCOT et les PLU, (en tenant compte des évolutions législatives)
- préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux, en harmonie avec les politiques publiques,
- contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils de développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine,
- coopérer aux démarches transfrontalières et décentralisées liées aux stratégies urbaines.

⁴ Devenu ensuite la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard, puis Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) depuis 2010.

⁵ Source : http://www.adu-montbeliard.fr/uploads/pdf/plaquetteADU_01.pdf

⁶ État (DDt, DREAL,...), Région de Franche-Comté, Département du Doubs, Syndicat mixte de l'Aire urbaine, Syndicat mixte du SCoT du Doubs Central, Syndicat mixte du SCoT Nord Doubs, Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, Communauté de communes de la vallée du Rupt, Communauté de communes des trois Cantons, Communauté de communes des Balcons du Lomont, Communauté de communes de Pont-de-Roide, Communes du Nord Franche-Comté, Chambre de commerce et d'industrie territoriale du Doubs, Chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs et du Territoire de Belfort, Chambre des métiers de Montbéliard, Habitat du Doubs

⁷ État (DIRECCTE, DRAC,...), Territoire 25, Néolia, Groupement des bailleurs sociaux du Doubs (Grand Besançon Habitat, Habitat 25, Néolia, Idéha, SAIEMB), FNAIM, Université de Technologie de Belfort-Montbéliard, INSEE.

⁸ Source : <http://www.adu-montbeliard.fr/index.php?id=90>

Sur le volet urbanistique, dans le cadre de son programme de travail partenarial, l'ADU accompagne les communes membres pour trois types de démarche : la définition de projets de développement (stratégie et orientations générales), l'élaboration de projets d'aménagement (orientations infra-communales) et l'urbanisme réglementaire.

L'agence utilise ses compétences pour identifier les besoins des communes (réalisation de diagnostics territoriaux), définir des enjeux et des orientations, puis des contenus de programmation et esquisser les conditions et modalités de réalisation.

Concernant l'urbanisme réglementaire, l'agence tient désormais un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'élaboration et la révision de PLU, n'intervenant plus dans la réalisation de ces documents qui rentre dans le champ concurrentiel des bureaux d'études (elle finalise actuellement les deux derniers PLU dont elle était maître d'œuvre, dont celui de Badevel). Le rôle d'AMO consiste notamment en la rédaction du cahier des charges de la commande publique à destination de bureaux d'études, l'analyse des offres, le suivi et collaboration avec le bureau d'études choisi, suivi de la procédure administrative, etc.

L'agence reste néanmoins maître d'œuvre auprès des communes pour la modification de PLU (une dizaine de procédures par an)⁹.

A une échelle plus large, l'ADU assure une mission d'accompagnement des évolutions législatives (lois grenelle II et ALUR notamment), afin d'assurer la mise en œuvre de la « grenellisation » des documents d'urbanisme et faciliter le passage à l'échelle intercommunale des Plans locaux d'urbanisme, dans le cadre du projet urbain d'agglomération.

Elle est également partie prenante de l'élaboration en cours de documents de planification supérieurs, tels que le Schéma de Cohérence Territoriale Nord-Doubs, le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Allan (SAGE) et le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Son rôle de suivi de projets cadres consiste également à vérifier la compatibilité des documents d'urbanisme et de planification avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2015¹⁰.

Après cette présentation du fonctionnement et des missions de l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard, nous allons présenter l'origine de la démarche d'élaboration du PLU de Badevel, puis l'historique de la procédure.

⁹ Sources : http://www.adu-montbeliard.fr/fileadmin/Fichiers/Fond_documentaire/2014/URB_2014_221.pdf

¹⁰ Nous évoquerons cette thématique ultérieurement.

1.1.3) L'origine du projet : l'intérêt pour Badevel de se doter d'un PLU

Avant le début de la procédure de PLU, la commune de Badevel n'avait jamais élaboré de document d'urbanisme. Jusqu'alors, les règles de construction étaient régies par la règle de constructibilité limitée définie par l'article L 111-1-2 du Code de l'urbanisme, ce qui signifie que seules les constructions situées dans les parties urbanisées ou en continuité des parties urbanisées de la commune peuvent être admises (sauf exceptions précisées par l'article).

Cependant, dès 2002, l'Agence de développement et d'Urbanisme avait fait une présentation aux élus de Badevel sur l'importance pour la commune de se doter d'un document d'urbanisme. Les élus envisageaient alors de se doter d'une carte communale, étant donné le caractère rural de la commune périurbaine (732 habitants en 1999) et la faible évolution démographique lors de la décennie 1990-1999 (+ 9 habitants).

La carte page suivante montre le positionnement de Badevel au sein de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, et de l'Aire Urbaine Belfort-Montbéliard.



Figure 1. Localisation de Badevel à l'échelle de l'Aire Urbaine.

Réalisation : ADU avec viamichelin.fr (2008)

Quelques années plus tard, ce besoin est devenu plus prégnant, en raison d'une augmentation démographique soudaine sur la commune (avec un gain de 150 habitants en 1999 et 2006, comme le montre le graphique page suivante), entraînant une extension urbaine importante de l'enveloppe bâtie du village (69 permis de construire délivrés sur cette période). Située en limite est du territoire de la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard, la commune de Badevel est soumise à la double pression foncière de l'agglomération de Montbéliard et du Territoire de Belfort, deux territoires assez densément peuplés.

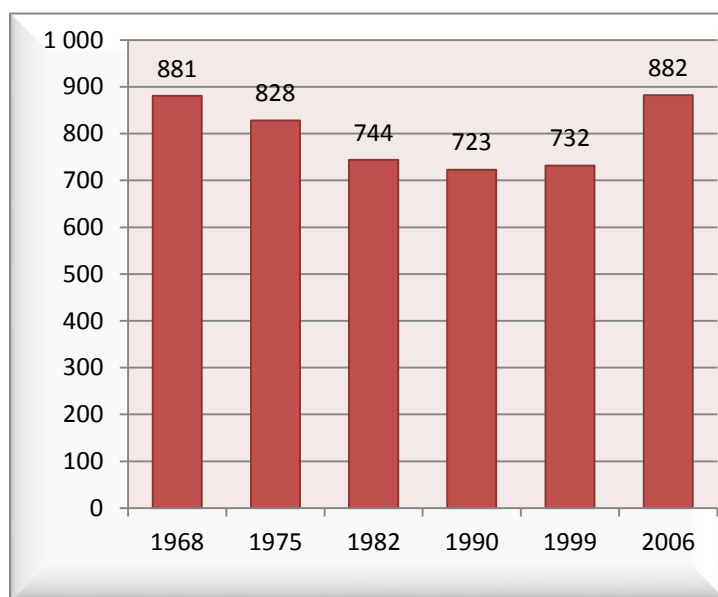


Figure 2. Evolution démographique de Badevel entre 1968 et 2005.

Source : INSEE, RGP 1968 à 2006

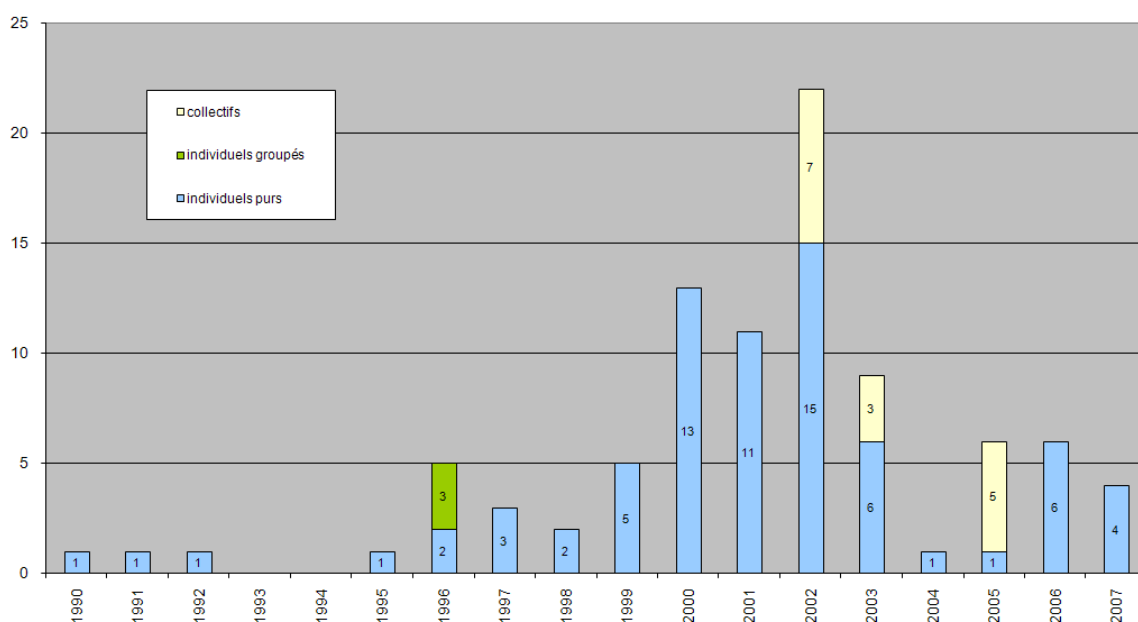


Figure 3. Evolution des permis de construire entre 1990 et 2007.

Source : SITADEL

Ainsi, deux nouvelles réunions ont été organisées par l'ADU, en octobre 2007 et septembre 2008, pour présenter aux élus l'intérêt de se doter d'un document d'urbanisme, en comparant les caractéristiques d'une carte communale et d'un PLU.

Ces présentations montraient que la situation de Badevel nécessitait de se doter d'un document de planification à la fois pour encadrer son développement, mais également pour énoncer sa stratégie d'évolution pour les années à venir. Dans cette optique, le PLU s'avérait selon l'argumentaire de l'ADU plus adapté qu'une carte communale pour répondre aux enjeux de la commune (soumise à une forte pression foncière et à des contraintes environnementales fortes) et de pouvoir intervenir sur l'aménagement de nouvelles zones.

En effet, au travers du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, document charnière, le PLU traduit le projet politique de la commune qui trouve son application dans le règlement et le plan de zonage. En outre, dans un PLU, à travers les orientations d'aménagement, les élus peuvent influencer sur l'aménagement d'une future zone d'habitation, là où la carte communale ne localise qu'une zone constructible. La carte communale étant un document plus adapté aux communes rurales ayant peu de pression foncière et un faible développement urbain.

Or à Badevel, différents enjeux justifiaient la nécessité pour la commune de pouvoir planifier et organiser son développement urbain futur :

1) Des enjeux urbains, avec l'émergence de lotissements selon une logique d'opportunités foncières, conduisant à une modification importante du village, avec de nouvelles problématiques architecturales et paysagères (effet de rupture, perte de cohésion) et fonctionnelles (organisation des déplacements, étalement linéaire entraînant une perte de centralité du village et une augmentation du coût des VRD¹¹, niveau d'équipement suffisant pour un tel apport de population? (Station d'épuration, école,...).

Pour répondre aux problèmes causés par l'urbanisation linéaire spontanée, L'ADU proposait ainsi de planifier un développement futur favorisant la densification des espaces interstitiels et la définition de nouveaux espaces à urbaniser à connecter intelligemment avec l'existant. Concernant la station d'épuration de la commune, arrivée à quasi saturation en raison de l'accroissement du nombre d'habitations, un diagnostic précis devait être réalisé afin de déterminer si des travaux d'extension seraient à réaliser, en lien avec le Syndicat Mixte et la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard.

2) Des enjeux et des contraintes environnementales, avec la zone d'inondation de la rivière la Feschotte ainsi que des secteurs de ruissellement à l'est du bourg, sur les versants aux pentes les plus fortes. Tandis que par le passé, certaines constructions ont été autorisées en zone inondable, L'ADU a suggéré aux élus de définir des zones à risques à exclure des zones constructibles, en lien avec le travail de repérage réalisé dans le cadre du SCOT, comme le montre la carte ci-dessous. La zone inondable

¹¹ Voiries et Réseaux Divers

identifiée à l'issue de deux études a été classé en zone Ni (naturelle inondable) dans le règlement du PLU, avec un principe d'inconstructibilité. Toutefois, les zones déjà urbanisées situées dans ce secteur inondable sont constructibles sous certaines conditions.

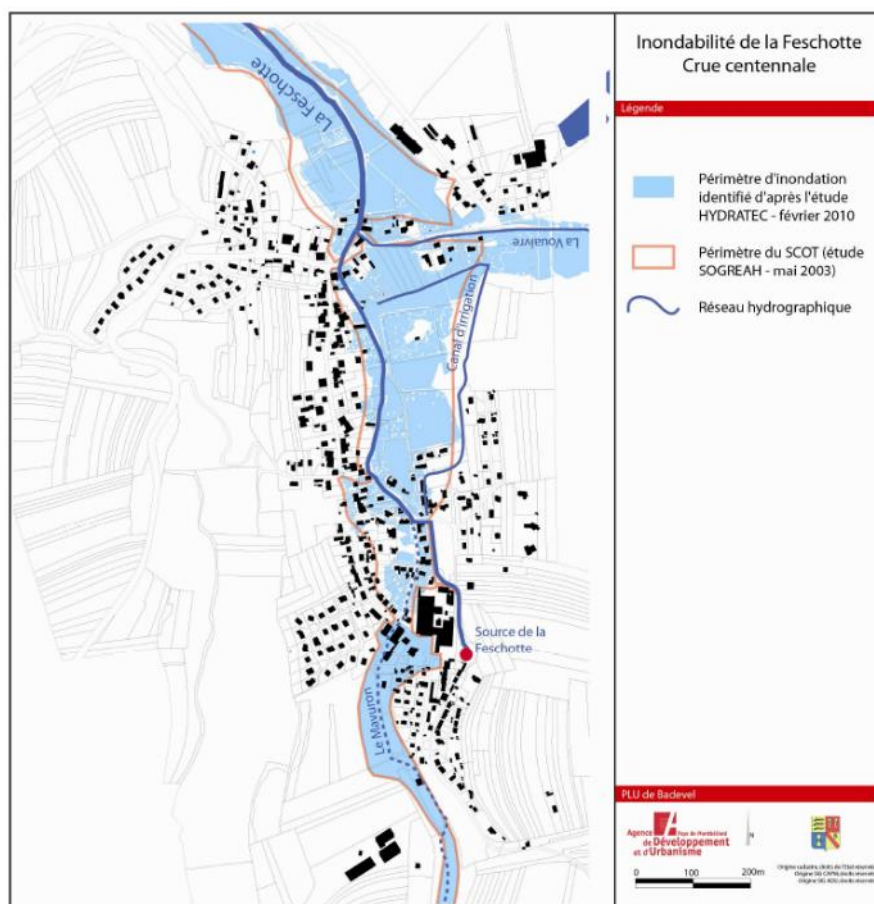


Figure 4. Zone d'inondabilité de la rivière la Feschotte.

Source : rapport de présentation du projet de PLU de Badevel (02/12/2010)

D'autres enjeux identifiés concernent la préservation du caractère rural du village¹², nécessaire à son attractivité résidentielle, et la préservation des terres agricoles, activité encore très présente sur la commune et qui peut occasionner des contraintes (périmètres de recul obligatoire) et des conflits d'usage sur les parcelles situées à proximité du bâti.

3) Des enjeux économiques, avec un certain nombre d'activités sur la commune, bien qu'elle soit dépendante des pôles d'emplois de Montbéliard et Belfort. La présence d'une zone d'activités au nord-est de l'enveloppe bâtie, ainsi que d'une friche industrielle potentiellement reconvertible au sud¹³, sont des éléments auxquels le PLU peut apporter des outils favorisant leur extension (secteur d'activité) ou leur reconversion (friche).

¹² Présence de vergers, de lisières boisées ou encore de petit patrimoine architectural.

¹³ L'ancienne usine communale dite "La Fabrique"

Concernant le coût de réalisation de ces documents d'urbanisme, l'ADU a présenté aux élus (pour qui il s'agissait d'un élément important) le tableau comparatif visible en annexe n°2, montrant un coût légèrement supérieur du PLU par rapport à la carte communale, mais en grande partie amorti par la prise en charge de l'étude environnementale du PLU par une subvention de l'ADU.

Dernier point, concernant l'échéancier de la démarche, le PLU nécessite une phase supplémentaire (la traduction réglementaire du projet) et une phase administrative plus longue, comme le montre le schéma suivant.

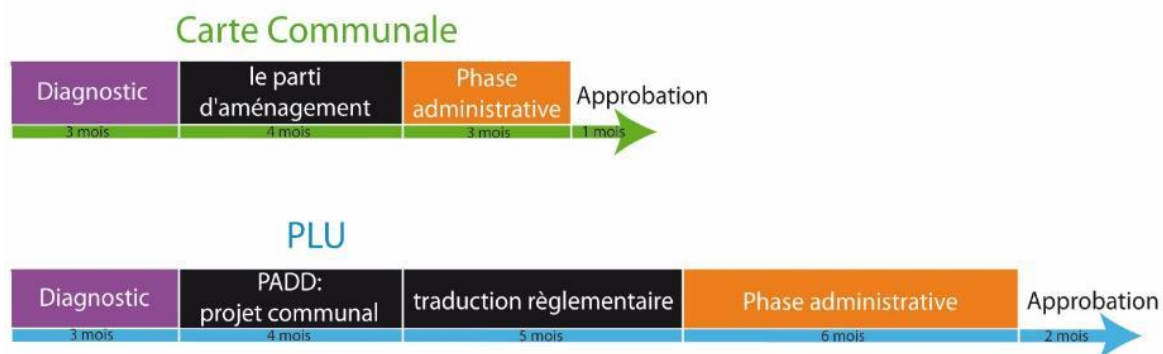


Figure 5. Comparaison de l'échéancier théorique d'une carte communale et d'un PLU.

Source : ADU, Présentation PPT sur l'intérêt d'une carte communale ou d'un PLU, 25/09/2008

Finalement, au regard de ces présentations argumentées de l'ADU, les élus ont décidé par délibération du 23 octobre 2008, et conformément à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, de prescrire l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme. L'avis de délibération concernant la prescription d'un PLU a été transmis aux Personnes Publiques Associées : Préfecture du Doubs, Sous-Préfecture de l'arrondissement de Montbéliard, Conseil Régional de Franche-Comté, Conseil Général du Doubs, Chambre de Commerce et d'Industrie du Doubs, Chambre de Métiers, Chambre d'Agriculture, Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard, Maires des six communes limitrophes.

Après avoir expliqué l'origine du projet de PLU, la sous-partie suivante va présenter quelles ont été les grandes étapes de l'élaboration du projet de PLU, de son commencement jusqu'à aujourd'hui.

1.1.4) Historique de la démarche

La frise chronologique page suivante présente de façon synthétique les grandes étapes de l'élaboration du projet de PLU, entre fin 2008 et fin 2010 (date de l'arrêt du projet par le conseil municipal), puis la phase administrative dans le cours de l'année 2011. Le schéma souligne qu'à l'issue de celle-ci, l'approbation définitive du document était conditionnée aux résultats de l'étude de détermination des zones humides dans les zones à urbaniser (AU) du PLU. Celles-ci ayant révélé en juillet 2013 la présence de zones humides dans l'une des zones AU, le projet de PLU n'a pu être validé, et la démarche

d'élaboration a été reprise en 2014 suite à une délibération du conseil municipal renouvelé issu des élections de mars 2014.

Le déroulement détaillé de la démarche (réunion, délibérations, procédure) est visible en annexe n°3 de ce mémoire.

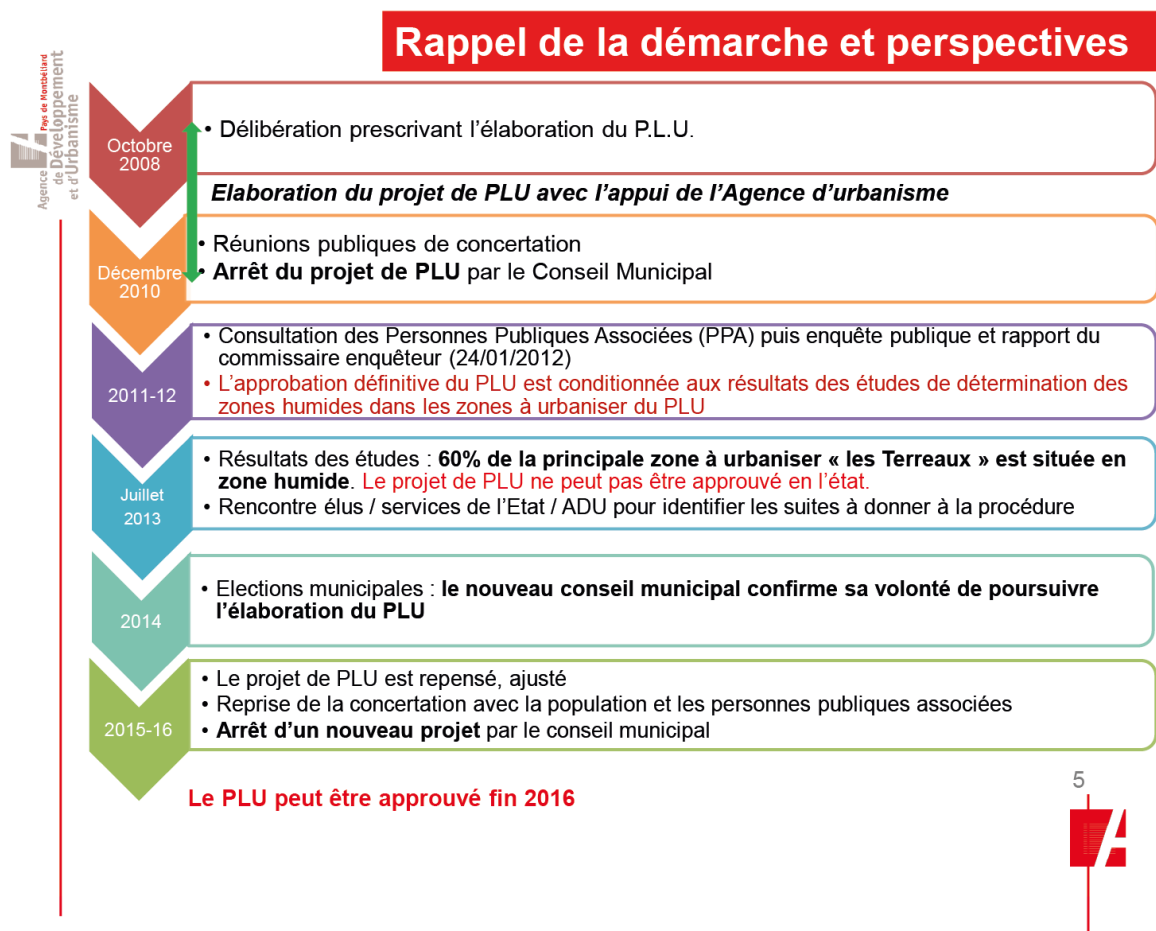


Figure 6. Synthèse chronologique des grandes étapes de l'élaboration du PLU de Badevel.

Réalisation : David Dutech à partir de documentation ADU, 2015

Notons qu'en 2015, Badevel est actuellement la seule commune de Pays de Montbéliard Agglomération à ne pas encore avoir un document d'urbanisme approuvé.

Après avoir cette présentation du contexte et de l'historique de l'élaboration de la démarche, venons-en au contenu du document. Le premier projet arrêté fin 2010 avait été réalisé en tenant compte des documents de planification supra-communaux, dans l'optique d'une nécessaire compatibilité de ses orientations avec celles du Schéma de Cohérence Territoriale, du Programme Local de l'Habitat et du Plan de Déplacements Urbains. C'est ce que nous allons décrire dans la partie suivante.

1.2) Description du premier projet arrêté de PLU : prévisions, choix et compatibilité avec les orientations du SCOT

Dans un premier temps nous allons décrire comment le projet de PLU de Badevel s'est appuyé sur les orientations du SCOT 2006 du Pays de Montbéliard pour définir ses objectifs et ses orientations d'aménagement.

1.2.1) Une nécessaire compatibilité des orientations du PLU avec les documents de planification supra-communaux

L'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme (dernièrement modifié par la loi ALUR du 24 mars 2014) indique que « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.* » De plus, « *lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un schéma de secteur est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers doivent, si nécessaire, être rendus compatibles avec le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur dans un délai d'un an. Ce délai est porté à trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.* ». Cet article L 111-1-1 définit la hiérarchie des documents d'urbanisme, résumée par le schéma suivant page suivante.

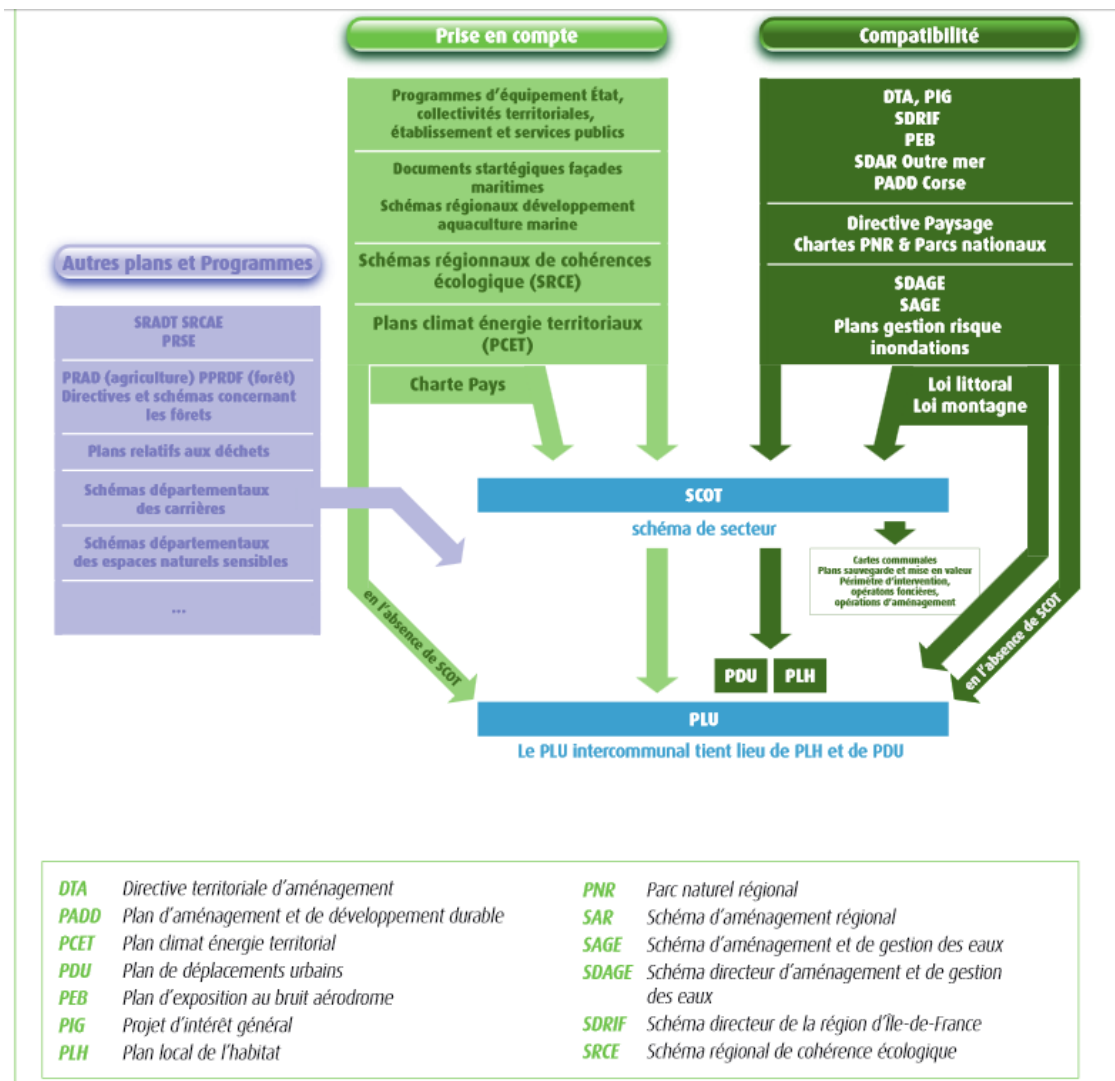


Figure 7 : Relations de compatibilité et de prise en compte entre les différents documents d'urbanisme.

Source : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_MEDDTL_Fiches_Guide_Ev_Env_Doc_Urba_BD_nov2011.pdf

On peut voir que le SCOT, avec lequel le PLU doit être compatible, doit lui-même être compatible avec des documents ou schémas de planification supérieurs (locaux, régionaux, nationaux, européens) ou les prendre en compte.

Le schéma de cohérence territoriale est un document stratégique de planification qui détermine, à l'échelle d'un groupement de communes représentant un bassin de vie, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles d'aménagement notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé.

Le SCOT est un élément intégrateur des principaux documents cadre s'appliquant à un territoire, assurant la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur, et pouvant fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire¹⁴. L'enjeu de la planification communale s'inscrit donc dans un maillage multi-scalaire d'articulation des divers documents d'urbanisme.

L'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme doit donc s'inscrire dans un principe de compatibilité avec les orientations du SCOT (lorsqu'il existe), document de planification à l'échelle d'un bassin de vie. Dans le cas de Badevel, commune adhérente à la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, c'est le SCOT de cette dernière, approuvé le 22 mai 2006¹⁵, qui a été pris en compte dans le cadre de l'élaboration du projet. Au regard de l'article L. 123-1-9 du Code de l'Urbanisme, le PLU doit également être compatible avec le Programme Local de l'Habitat et le Plan de Déplacements Urbains¹⁶, eux même soumis à compatibilité avec le SCOT.

Le territoire du SCOT du Pays de Montbéliard approuvé en 2006 comprend les 29 communes de la communauté d'agglomération, organisées autour de trois identités complémentaires constituant des espaces géographiques homogènes identifiés par le SCOT, qui vise à les conforter : un cœur d'agglomération dense, des bourgs dans les vallées et un réseau de villages. Badevel appartient au réseau de villages.

Ces trois identités se répartissent elles même dans huit secteurs différents de l'agglomération identifiés par le SCOT (selon leurs caractéristiques géographiques et de peuplement), comme le montre la carte page suivante. Le secteur auquel appartient Badevel est celui du plateau Est, qui est un secteur de « villages » avec des communes à dominante rurale (moins de 2000 habitants) et de vastes étendues agricoles et forestières.

¹⁴ http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PLU_objectifs_contenu_procedures_cle75b14c.pdf

¹⁵ Actuellement le SCOT du Pays de Montbéliard est en révision, dans un cadre plus large (SCOT Nord-Doubs), avec l'objectif d'une approbation en 2017 (échéance fixée par la loi ALUR).

¹⁶ Le PLU pris en compte par le premier projet de PLU de Badevel fut celui approuvé pour la période 2007-2012. Actuellement, un nouveau PLH est en vigueur pour la période 2013-2018. Quant au PDU, élaboré initialement pour la période 2000-2006, sa dernière révision a été approuvée en 2009.

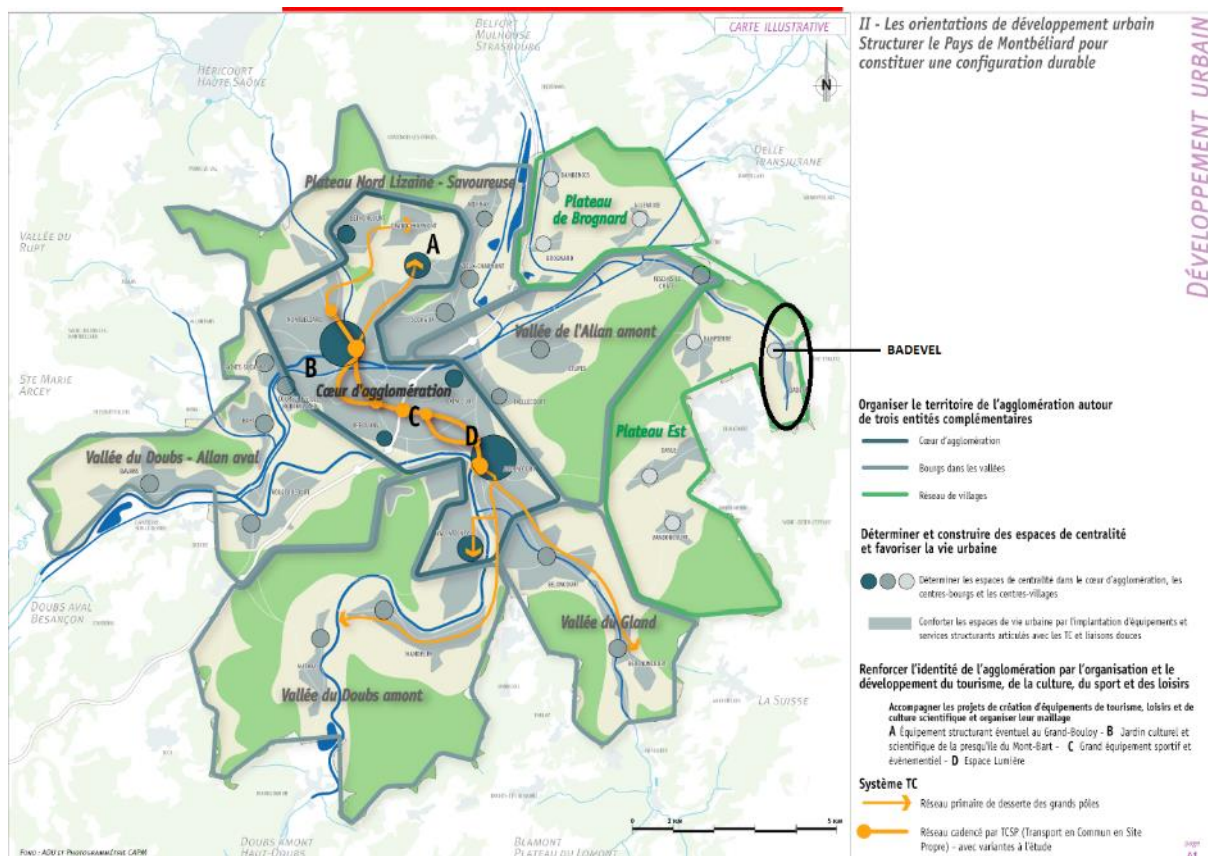


Figure 8. Localisation de Badevel au sein du secteur Plateau Est de l'agglomération.

Source : Document d'Orientations générales du SCOT du Pays de Montbéliard (p.41), 22/05/2006

L'élaboration initiale du projet de PLU de Badevel a été réalisée en s'inscrivant dans la lignée des orientations du SCOT. En effet, Le PLU reprend les préconisations du SCOT afin de les décliner et les territorialiser plus finement sur le territoire, dans l'objectif d'arriver à une cohérence territoriale à l'échelle du bassin de vie du SCOT.

A travers son Projet d'Aménagement et de Développement Durable, celui-ci affiche 4 grandes ambitions :

- Préserver, valoriser et révéler le cadre de vie et le patrimoine du Pays de Montbéliard;
- Diversifier les modes d'habitat et les organiser lisiblement autour d'une configuration d'agglomération durable;
- Affirmer l'excellence industrielle du Pays de Montbéliard et favoriser la tertiarisation de l'économie;
- Confirmer l'ouverture et le rayonnement du Pays de Montbéliard aux échelles régionales, nationales et européennes.

A travers le Document d'Orientations Générales du SCOT, ces ambitions font l'objet d'orientations thématiques (environnementales, économiques, de développement urbain), dans certains cas

déclinées différemment en fonction des trois types d'entités (cœur d'agglomération, bourg et réseau de village).

Pour l'entité « réseau de villages », à laquelle appartient Badevel, les orientations thématiques sont les suivantes :

a) Habitat et centralités

Concernant l'habitat et les centralités, le SCOT préconise que « la croissance des villages devra rester modérée et progressive, en s'accompagnant d'un développement économique adapté qui devra répondre prioritairement à une offre de proximité. L'extension des villages sera donc modérée. Elle se fera dans la continuité de la trame bâtie traditionnelle afin d'intégrer au mieux les constructions nouvelles dans le paysage, en évitant l'urbanisation linéaire, les empiétements importants sur les espaces agricoles de qualité ainsi que le mitage de l'espace rural. »

Sur le plan quantitatif, le SCOT fixe comme objectif la construction de 800 à 1 000 logements par an sur l'agglomération (8 000 à 10 000 en 10 ans) pour d'une part, stabiliser la démographie des bourgs et des villages en répondant aux besoins des ménages et d'autre part, assurer l'émergence d'un cœur d'agglomération porteur de développement. Cet objectif se décline de la façon suivante en fonction des trois entités :

Ces orientations se déclinent de la façon suivante :

Espaces géographiques homogènes SCOT*	Création de logements sur les 10 ans
Cœur d'agglomération	+ 4 700 à + 6 500
Bourgs	+ 2 800 à + 3 500
Villages	+ 500
Total CAPM	+ 8 000 à + 10 000

Figure 9. Objectifs de création de logements selon les trois identités de l'agglomération.

Source : Document d'Orientations générales du SCOT du Pays de Montbéliard (p.39), mai 2006

Afin de quantifier et de spatialiser les besoins en foncier, le DOG du SCOT prescrit également un ordre de grandeur en termes de densités et d'équilibre entre extension et renouvellement urbain, à prendre en compte pour l'élaboration de documents d'urbanisme communaux. Ces densités imposées ne concernent toutefois pas les équipements et infrastructures primaires et secondaires (parcs publics, écoles, bassins d'orage).

Pour le réseau de villages, ce sont les valeurs suivantes qui sont à suivre :

- Objectifs de réalisation du SCOT du Pays de Montbéliard pour le réseau de Villages, en terme de logements:

+ 500 logements à construire sur le secteur entre 2006 et 2016

Densité (logts/ha)		Équilibre entre extension et renouvellement	
Périphérie	Entre 10 et 30	Extension	70%
Centres	Entre 20 et 35	Renouvellement	30%

Figure 10. Préconisations du SCOT en termes de densités et d'équilibre entre extension et renouvellement pour le réseau de villages.

Source : Rapport de présentation du PLU de Badevel (02/12/2010)

Le Programme Local de l'Habitat 2007-2012 décline les orientations du SCOT en termes d'habitat en objectifs de production de logements répartis sur sept secteurs de l'agglomération, visibles en annexe n°4. Badevel appartient au secteur « Est agglomération et réseau de villages », où le PLH identifie un habitat très diversifié : habitat villageois, habitat urbain ancien, habitat ouvrier, collectif récent, individuel récent et des années 1960, avec un tissu urbain assez lâche pouvant être densifié.

Le PLH identifie deux grands enjeux pour les communes de ce secteur :

- Se développer harmonieusement en fonction du modèle de développement proposé par le SCOT pour les bourgs et les villages. Préserver les richesses naturelles, ménager des corridors écologiques entre les villages,
- Structurer l'espace urbain, en confortant les centres, en améliorant l'habitat ancien, en diversifiant l'habitat dans les opérations futures et en développant le parc social.

Les objectifs de construction sur le secteur « Est agglomération et réseau de villages » ont été définis comme décrits par le tableau suivant :

	Réalizations à prévoir : nombre de logements annuel, entre 2007 et 2012		Dont logements sociaux PCS à prévoir
	Objectif bas	Objectif haut	
Secteur « est agglomération et réseau de villages »	73	73	36
dont Étupes	22	22	8
Badevel, Dampierre-les-Bois, Dasle, Fesches-le-Chatel, Taillecourt, Vandoncourt	51	51	28

Figure 11. Objectifs du PLH en terme de construction annuelle de logements pour le secteur Est agglomération et réseau de villages.

Source : rapport de présentation du PLU de Badevel (02/12/2010), p.15

b) Transports

Cette thématique ne fait pas l'objet d'orientations spécifiques pour le réseau de villages, qui n'est pas traversé par les principaux axes de l'agglomération (bien que des problématiques de circulation ont pu être signalées sur le secteur lors de réunions de concertation). Le rapport de présentation du projet arrêté de PLU de Badevel signale simplement les deux orientations suivantes :

« Des aménagements permettant de réduire la vitesse des véhicules, principalement dans les secteurs urbains les plus denses, doivent être mis en place afin de réduire globalement la pollution atmosphérique et sonore.

Le réseau des pistes cyclables est articulé à l'échelle de l'agglomération et de chaque commune en référence au schéma structurant des itinéraires cyclables intégré dans le SCOT. »

Ces orientations s'inscrivent dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains du Pays de Montbéliard (approuvé en 2000 et révisé en 2009), dont le programme d'actions s'articule autour des 5 axes suivants :

- Vers un réseau de voirie hiérarchisé et mieux partagé,
- Un développement des transports collectifs structuré autour de l'insertion d'un TCSP en cœur d'agglomération
- Promouvoir une offre multimodale à l'échelle de l'aire urbaine (le PDU contribue à organiser un territoire ouvert vers/avec l'extérieur)
- Offrir des conditions favorables pour la pratique du vélo et de la marche à pied
- Un PDU citoyen et durable (innovant et respectueux de l'environnement).

c) Espaces naturels

Plusieurs prescriptions environnementales du SCOT ont été prises en compte pour l'élaboration du projet de PLU de Badevel. En effet, la commune comprend sur son territoire un espace naturel remarquable (ENR) sur le site de la rivière la Feschotte en raison de la présence de plusieurs espèces rares à protéger. Cet ENR fait partie d'un réseau de 15 sites naturels remarquables à protéger identifiés par le SCOT.

Le SCOT identifie également, le long de la rivière de la Feschotte, un espace soumis à un aléa fort d'inondabilité, non intégré au PPRI¹⁷, mais où des travaux de l'agglomération doivent permettre de réguler les crues du cours d'eau (reprise d'entretien du lit). Une zone inondable a été identifiée dans les cartes du PLU sur ce secteur (en tant que zone à risque), et l'objectif est de garantir prioritairement le caractère naturel et paysager de ces sites.

En application des préconisations du SCOT, le PLU doit également protéger les massifs forestiers en interdisant toute nouvelle urbanisation à moins de 100m des lisières ou, en cas d'impossibilité, à un minimum de 30 mètres (« zone tampon »). Le PLU s'inscrit également dans l'objectif du SCOT de préserver et développer une infrastructure verte et bleue à l'échelle de l'agglomération, afin de préserver les espaces naturels et mettre en valeur le paysage et le patrimoine. Il s'agit de maintenir des corridors écologiques suffisamment larges pour préserver les habitats naturels, et si nécessaire de rétablir des continuités biologiques lors de la création de nouvelles infrastructures linéaires.

Les PLU doivent en outre délimiter une limite spatialisée à l'urbanisation afin de maintenir des ceintures vertes autour des villages et éviter à la fois le mitage et l'urbanisation linéaire le long des voies de communication réduisant les continuités écologiques. Ils doivent également protéger les espaces agricoles stratégiques identifiés par le SCOT, et d'un point de vue paysager favoriser la conservation d'espaces de vergers et la visibilité des crêtes, éléments identitaires du pays de Montbéliard. L'annexe n°5 présente la carte de l'infrastructure verte et bleue du SCOT 2006 synthétisant ces enjeux environnementaux.

Enfin, une dernière préconisation du SCOT concerne les aménagements paysagers et le développement de liaisons douces le long des espaces naturels et au sein des villages afin d'organiser le rapport ville-nature et développer les zones de loisirs. La carte ci-dessous présente l'infrastructure verte et bleue identifiée par le SCOT, permettant de relier les espaces naturels de l'agglomération.

¹⁷ Plan de Prévention des Risques d'Inondation. A la date d'approbation du SCOT (2006), il en existait deux sur l'agglomération : PPRI Doubs-Allan et PPRI Savoureuse

d) Offre commerciale

Les objectifs en matière d'équipement commercial sont déclinés par entités. Concernant le réseau de villages, le SCOT indique que les commerces implantés dans les villages doivent répondre prioritairement à une offre de proximité. L'offre mutualisée de commerces ou la réalisation de plates-formes « multi-services » doit être privilégiée, tandis que l'implantation de surfaces commerciales supérieures à 300m² y est interdite.

En prenant ainsi en considération les orientations des documents de planification intercommunaux (SCOT, PLH et PDU), le Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Badevel s'est articulé autour de deux orientations générales :

1. Maintenir un solde démographique positif tout en maîtrisant l'urbanisation
2. Préserver l'identité rurale de Badevel

L'annexe n°6, issue du rapport de présentation de Badevel, présente un tableau synthétisant les choix du PADD et leur justification au regard des objectifs de la commune et de ceux des documents de planification intercommunaux.

La carte de synthèse des orientations du PADD, visible page suivante, traduit spatialement ces objectifs en fonctions des potentialités et des contraintes de développement identifiés sur la commune, en lien avec les objectifs du SCOT, du PLH et du PDU.

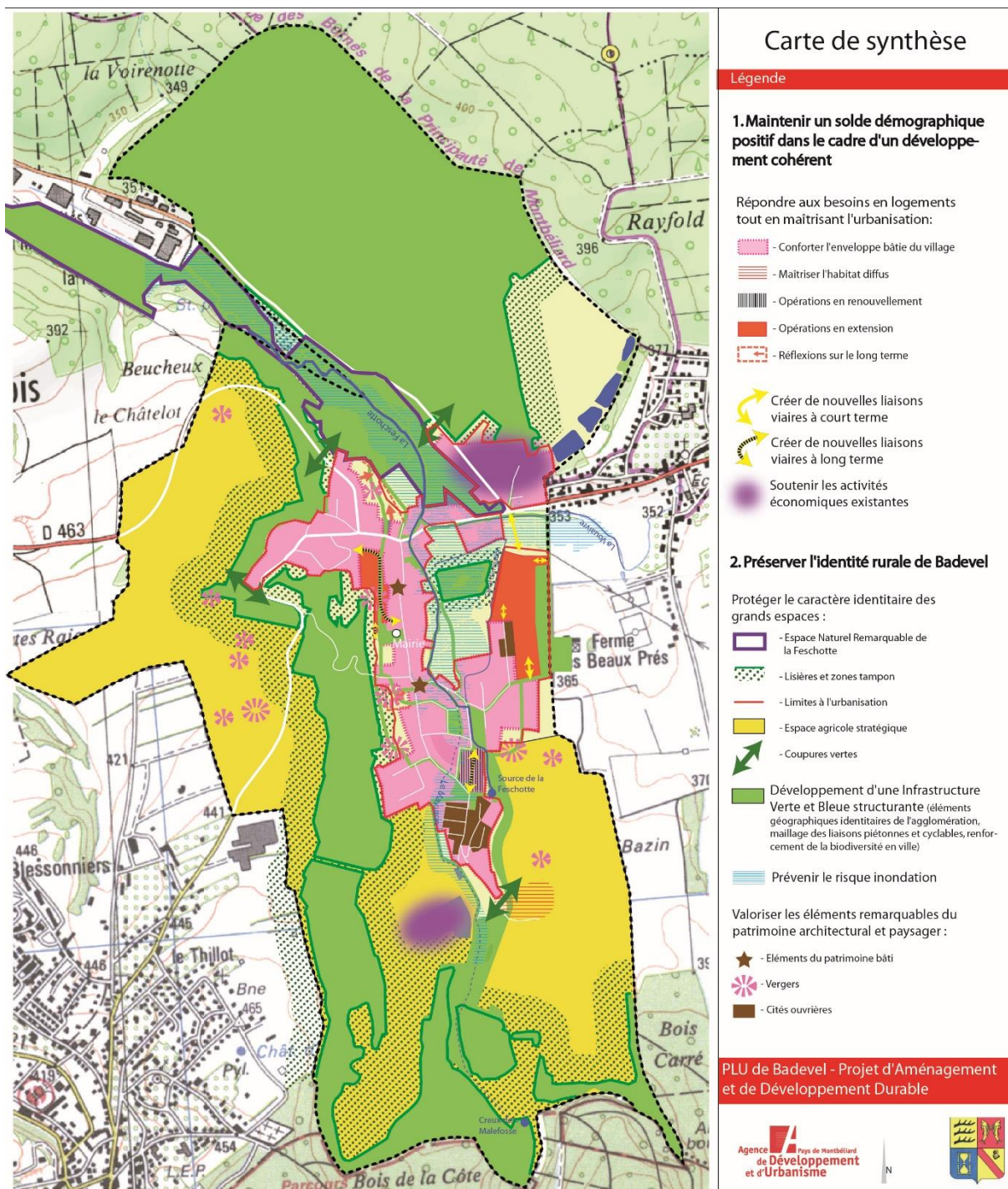


Figure 12. Carte de synthèse des orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Badevel.

Source : Projet d'aménagement et de développement Durable de Badevel (02/12/ 2010)

Après avoir abordé le projet de PLU de Badevel à travers ses grandes orientations et la prise en compte d'une nécessaire compatibilité avec celles du SCOT et autres documents de planification intercommunaux, nous allons voir plus dans le détail comment s'est déroulée la définition des objectifs de développement urbain et la réalisation du plan de zonage de la commune.

1.2.2) Le contenu du projet arrêté fin 2010 : prévisions de développement et choix d'aménagement et de zonage

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ont été définies en fonction d'une prévision de croissance démographique de la commune et des besoins en logements et en foncier nécessaires pour y répondre. Le rapport de présentation du projet arrêté de PLU explique, dans la partie "Justification du parti d'aménagement", quels critères ont été retenus pour la définition des objectifs de développement et du zonage de la commune.

Comme on l'a vu précédemment, Badevel a connu une croissance démographique soudaine entre 1999 et 2006, avec 67 permis de construire délivrés et 150 habitants supplémentaires. En fonction de cette nouvelle donnée, l'ADU a proposé aux élus trois scénarios de croissance démographiques pour la commune, comme le montre le graphique ci-dessous.

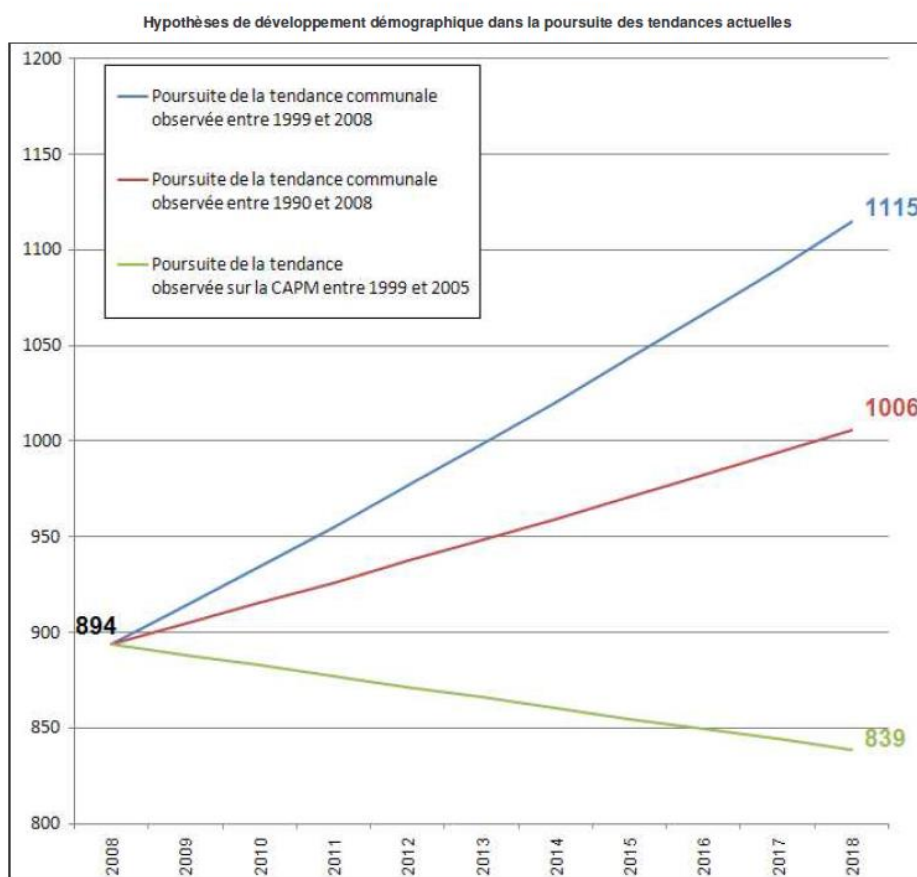


Figure 13. Hypothèses de croissance démographique 2008-2018 pour Badevel.

Source : Rapport de présentation du PLU de Badevel, p.115 (02/12/2010)

Un premier scénario imaginait une continuation du rythme de croissance démographique soutenu constaté entre 1999 et 2008 (+2,2% par an), avec une population qui atteindrait 1115 habitants 10 ans plus tard. Le deuxième scénario suivrait un rythme de croissance plus pondéré, en suivant l'évolution

constatée entre 1990 et 2008 (faible croissance jusqu'en 1999 puis forte croissance), avec la perspective d'atteindre les 1000 habitants en 2018. Enfin, le troisième scénario suivrait la tendance observée à l'échelle de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard entre 1999 et 2005, c'est-à-dire un déclin démographique (-55 habitants en 10 ans).

C'est finalement le deuxième scénario - l'objectif des 1000 habitants en 2018 - qui a été privilégié par les élus, en fonction duquel ont été élaborées les orientations de développement et d'aménagement du territoire communal. En tenant compte de cette perspective d'accueillir 106 nouveaux habitants en 10 ans, les besoins en logements et en foncier ont été calculés lors de l'élaboration du PADD. Un objectif de 80 nouveaux logements a été établi, en tenant compte de l'arrivée prévue de 106 nouveaux habitants (40 logements supplémentaires) et de la tendance au desserrement des ménages¹⁸ (40 logements supplémentaires).

Cet objectif de 80 nouveaux logements en 10 ans, soit 10 par an, répond aux objectifs fixé par le PLH pour le secteur "est agglomération et réseau de villages" (51 nouveaux logements par an à répartir entre 6 communes, soit entre 8 et 9 logements par commune).

Les besoins en foncier correspondant à cet objectif ont donc été calculés en tenant compte de la répartition entre extension et renouvellement et des densités imposées par le SCOT pour le secteur réseau de villages (voir p.22). En tenant compte de ces critères ainsi que d'un pourcentage de foncier nécessaire pour les voiries et réseaux divers (VRD) et de la rétention foncière potentielle¹⁹, les besoins fonciers bruts (totaux) ont été chiffrés entre 4,1 ha et 10,1 ha (voir le détail des calculs en annexe n°7).

A partir de ce constat, des études et des réunions ont eu lieu pour rechercher et identifier les potentiels foncier sur le territoire communal, en tenant compte des caractéristiques des zones et des possibilités et contraintes liées à leur urbanisation (notamment concernant le raccordement aux réseaux existants).

Au cours des réunions de travail sur le PADD et les Orientations d'Aménagement et de Programmation, différents secteurs potentiels d'urbanisation ont été identifiés. Après avoir débattu sur différentes hypothèses, ce sont finalement les zones "Coteau Rouleau" et "Les Terreaux" qui ont été choisies comme zones à urbaniser (AU), tandis que la friche industrielle de "la Fabrique"²⁰ a été définie comme un secteur de renouvellement urbain pouvant être reconverti à long terme en logements.

La carte ci-dessous montre la localisation de ces différents secteurs, ainsi que les "dents creuses" identifiées, correspondant à des potentiels de densification au sein de l'enveloppe bâtie du village. On

¹⁸ C'est-à-dire la diminution régulière du nombre de personnes par ménages dans la société au cours des dernières décennies.

¹⁹ C'est-à-dire des propriétaires fonciers qui refuseraient de vendre leurs parcelles dans le cadre des opérations d'aménagement projetées.

²⁰ Identifiée dans le SCOT parmi les friches industrielles de l'agglomération à requalifier

constate que le potentiel foncier identifié au total (9,9 ha) correspond à la tranche haute des besoins en foncier nécessaire pour construire 80 logements (10,1 ha). Les potentiels fonciers bruts identifiés sont détaillés en annexe n°8.

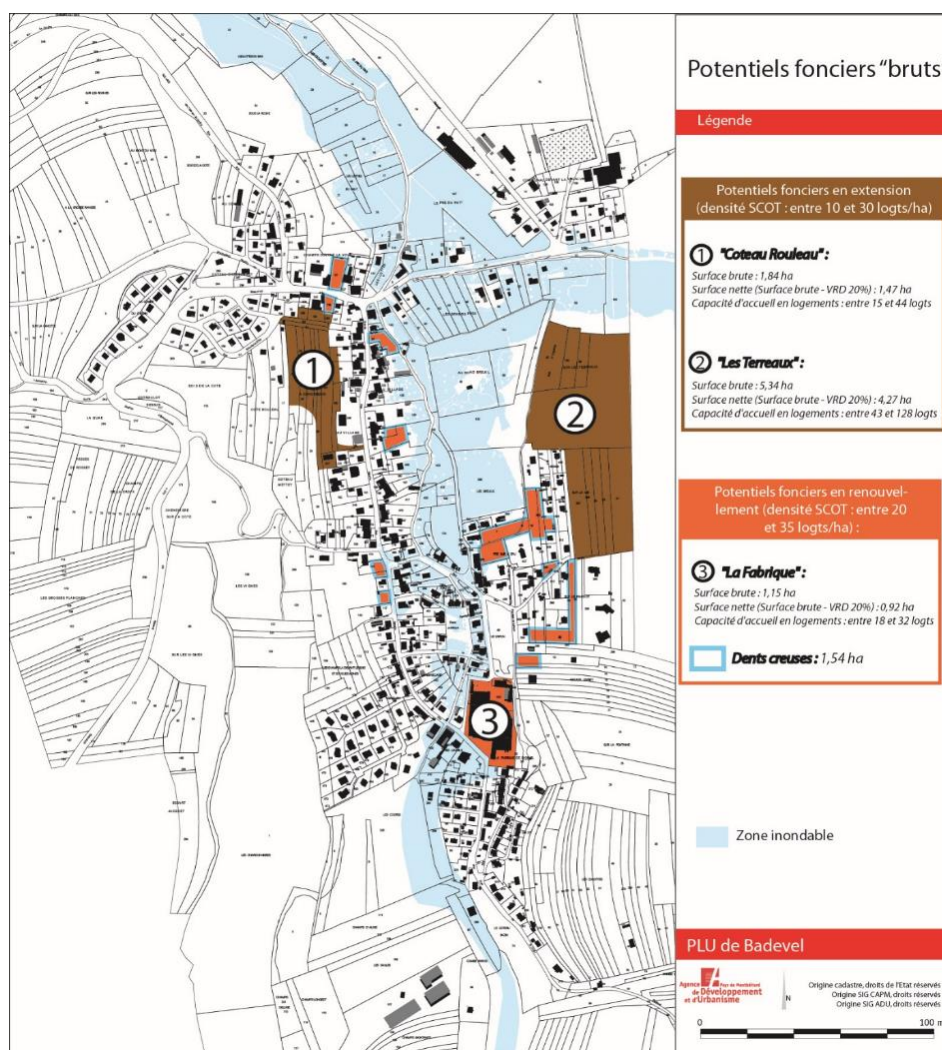


Figure 14. Secteurs d'urbanisation et potentiels fonciers identifiés en 2010.

Source : Rapport de présentation du PLU de Badevel, p.120 (02/12/2010)

La justification du choix de ces secteurs pour accueillir de nouveaux logements (zones AU) est expliquée dans le rapport de présentation du projet de PLU (p.136) : « Les disponibilités existantes au sein de l'enveloppe définie par la limite de la zone U sont insuffisantes pour permettre la réalisation des nouveaux logements envisagés. Ceci justifie la nécessité de prévoir l'urbanisation future de secteurs ayant actuellement un caractère naturel ou agricole. (...) Le choix des secteurs de développement futur de la commune a été dicté en premier lieu par les contraintes naturelles du site, puisqu'il faut intégrer à la fois le coteau pentu, la zone inondable, l'Espace Naturel Remarquable de la Feschotte et les secteurs agricoles et forestier à préserver. L'objectif communal visant particulièrement à ce que les secteurs d'extension concourent à un développement cohérent et harmonieux du village. ». Ainsi le choix de ces deux secteurs correspond à des objectifs stratégiques de développement du village en fonction de ses potentialités et contraintes. Concernant le secteur Coteau Rouleau, «ce secteur d'extension urbaine

offre de nombreuses potentialités d'articulation et de connexion avec le tissu existant. Sa situation permet également de constituer une amorce d'étoffement du bourg à proximité des éléments identitaires et de centralité du village (mairie, médecin, groupe scolaire). »

Le secteur des Terreaux présente quant à lui l'avantage de pouvoir amorcer un projet de bouclage viaire du village, dont la rue principale finit actuellement en impasse, ce qui occasionne des problèmes de circulation et de stationnement. Ce bouclage viaire pourrait ainsi permettre de rééquilibrer les circulations au sein du tissu bâti existant, à condition de réaliser un carrefour aménagé au nord-est de la commune entre la future voie d'accès et deux autres routes, dont le RD 463 (route principale traversant la commune).

La carte ci-dessous présente les secteurs faisant l'objet d'Orientations d'Aménagement et de Programmation, avec les extensions viaires prévues et les contraintes naturelles limitant les potentiels d'urbanisation.

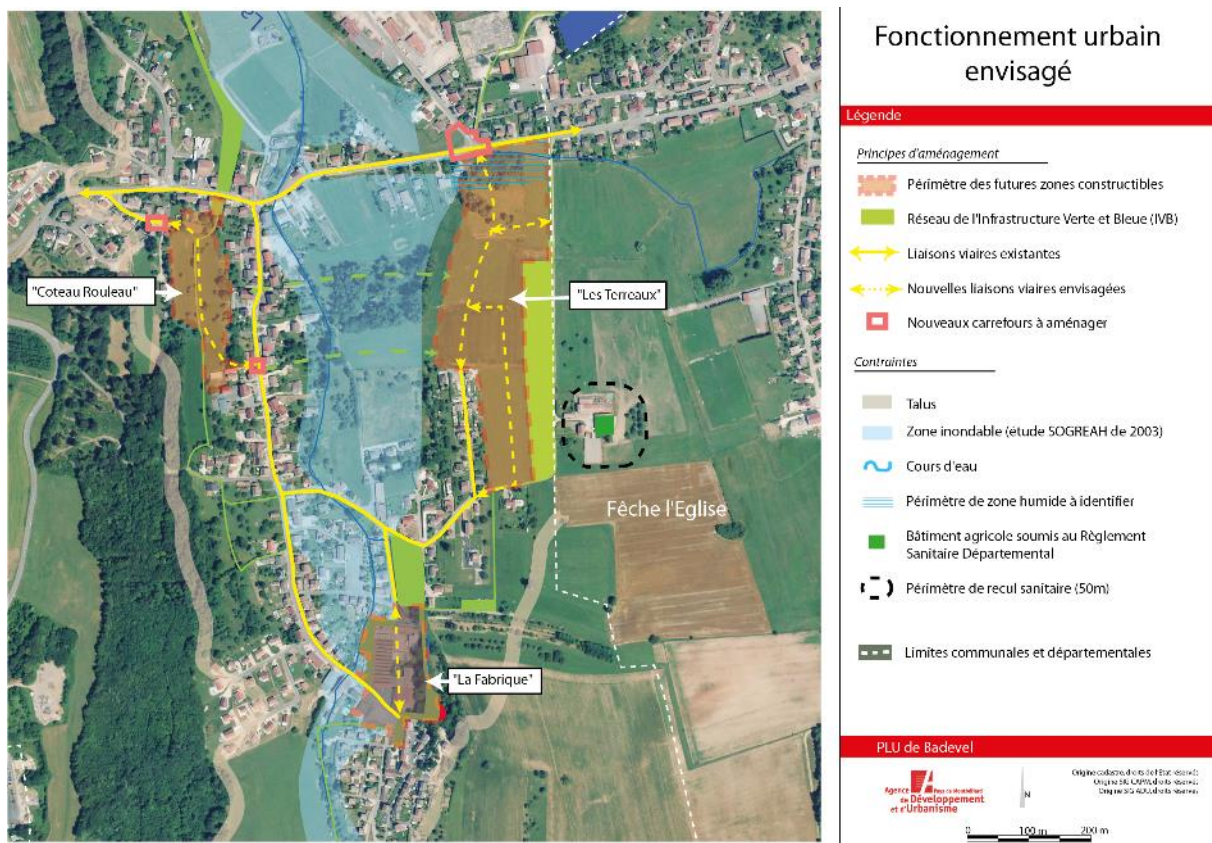


Figure 15. Fonctionnement urbain envisagé pour le projet de PLU fin 2010.

Réalisation : ADU, 2009 et modifications par David Dutech, 2015

Pour conclure cette partie sur la description du projet arrêté de PLU, la carte ci-dessous montre le plan de zonage du projet arrêté.



Figure 16 : Plan de zonage du projet PLU de Badevel.

Source : documentation du dossier de PLU de Badevel (02/12/2010)

On constate que le secteur "Coteau Rouleau" a été classé en zone 2AU, correspondant à des secteurs non équipés en réseaux (ici, voirie et assainissement), dont l'urbanisation est prévue à long terme à la condition de la réalisation des équipements nécessaires à leur desserte et proportionnée à leur capacité d'accueil potentielle.

A l'inverse, le secteur les Terreaux est classé en zone 1AU, c'est à dire qu'il correspond à un secteur où les voies et réseaux existent à la périphérie du secteur et ont les capacités suffisantes pour desservir l'ensemble des constructions à réaliser. L'ouverture à l'urbanisation y est prévue à court ou moyen

terme. Au final, 1,92 % du territoire communal a été classé en zone AU dans le projet arrêté de PLU, 10,87 % en zone Urbaine, 17 % en zone Agricole et 70,2 % en zone Naturelle.

Après cette présentation synthétique du contexte et du contenu du projet de PLU arrêté fin 2010, nous allons présenter dans la deuxième grande partie de ce mémoire l'origine de la non-validation de ce projet de PLU et la reprise de la démarche à partir de 2013.

En effet, après l'arrêt du projet par délibération du 2 décembre 2010, puis la phase administrative au cours de l'année 2011²¹, l'approbation définitive du projet de PLU était conditionnée aux résultats d'une étude de détection de zones humides dans les zones à urbaniser du PLU, dans le cadre d'une démarche partenariale impulsée par le département du Doubs et réalisée par l'EPTB²² Saône Doubs.

Or, comme nous allons le voir dans la deuxième grande partie, l'identification de zones humides dans l'une des deux zones à urbaniser a remis en cause le projet, avec la nécessité de modifier le zonage et les orientations d'aménagement pour obtenir la validation du document d'urbanisme communal.

²¹ Consultation des personnes publiques associées, enquête publique, rapport du commissaire enquêteur et avis de la commission urbanisme

²² Etablissement Public Territorial du Bassin Saône et Doubs

DEUXIEME PARTIE : Quelles marges de manoeuvre pour les communes à l'heure de la « grenellisation » des documents d'urbanisme ?

Dans la deuxième grande partie de ce mémoire, nous allons décrire la remise en cause du projet de PLU, et la reprise du processus à partir de juillet 2013, suite aux résultats d'une l'étude de prospection de zones humides ayant révélé la présence de deux zones humides sur un secteur communal classé A Urbaniser.

Dans un premier temps nous reviendrons sur l'évolution du contexte législatif qui a amené à la réalisation d'une étude de détection de zones humides, à l'origine du changement de donne du projet. Nous montrerons comment le renforcement récent de la législation environnementale a entraîné une nouvelle nécessité de recenser en détail et de protéger ces espaces à forts enjeux écologiques, dans une démarche partenariale impliquant de nombreux acteurs locaux. Après avoir décrit le déroulement de l'étude de détection de zones humides, et les zones concernées sur la commune de Badevel, nous expliquerons comment se déroule la reprise du projet de PLU depuis juillet 2013 jusqu'à aujourd'hui. La conclusion de ce mémoire de stage insistera, à travers l'exemple de Badevel, sur les nouveaux enjeux de la planification territoriale dans un contexte législatif de renforcement de la protection de l'environnement, et de transfert à venir de la compétence urbanisme des communes vers l'échelon intercommunal.

2.1) Un renforcement récent de la protection des zones humides par les documents d'urbanisme

Dans cette première sous-partie nous allons revenir sur les différentes lois concernant la protection de l'environnement et de la ressource en eau, qui ont eu un impact important sur les obligations des documents d'urbanisme, et notamment l'impératif de protection des zones humides.

2.1.1) Les grands textes fondateurs de la politique de l'eau en France

En France, la politique actuelle de l'eau est essentiellement fondée par trois lois²³:

- La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui a organisé la gestion décentralisée de l'eau par bassin versant, créé les agences de l'eau (chargées de prélever la redevance sur l'eau) et les comités de bassin.
- La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui affirme le principe que "l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation". Elle a renforcé l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau,

²³ Source : <http://www.eaufrance.fr/comprendre/la-politique-publique-de-l-eau/la-loi-sur-l-eau-et-les-milieus>

et a mis en place de nouveaux outils de la gestion des eaux par bassin : les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), ainsi qu'un régime général de police des eaux. Elle a également donné une définition des zones humides, en tant que milieu à protéger dans le cadre d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

- La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 qui a rénové le cadre global défini par les deux précédentes lois. Avec cette loi, la France s'est dotée de nouveaux outils réglementaires permettant d'améliorer la lutte contre les pollutions, la gestion quantitative de l'eau (en favorisant les économies d'eau, le partage de la ressource) et la restauration du bon fonctionnement des milieux aquatiques.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a créé ces outils en vue d'atteindre en 2015 l'objectif de « bon état écologique » des eaux fixé par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000 au niveau communautaire. En effet, une grande partie de la réglementation française découle de directives européennes, à l'instar de la directive cadre européenne sur l'eau qui a été transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004. Cette directive vise à organiser une politique communautaire cohérente dans le domaine de l'eau, en définissant un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen (étant donné que de nombreux fleuves traversent plusieurs pays européens). Elle fixe ainsi des objectifs qualitatifs et quantitatifs de préservation et de restauration par "masse d'eau", et définit une méthode de travail commune aux Etats membres (état des lieux, plans de gestion, programme de mesure, programme de surveillance) et un échéancier.

La DCE s'applique à tout type de milieux aquatique (cours d'eau, lacs, eaux souterraines, eaux côtières...) et définit à l'aide de différents paramètres, ce qui correspond à un "bon état écologique" (aspects chimiques, biologiques, hydrologiques, physiques...). Sa transposition en droit français a notamment eu un effet important en termes de prise en compte des Schémas Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux par les documents d'urbanisme.

2.1.2) Schéma directeur d'Aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et documents d'urbanisme : un impératif de compatibilité

La loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE a eu un impact important dans la politique de l'eau en insérant dans le code de l'urbanisme l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme aux SDAGE et aux SAGE ou de leur mise en compatibilité dans un délai de 3 ans après l'approbation de ces derniers.

Ainsi, en application de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme²⁴:

- *les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec les orientations*

²⁴ Modifié par La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2 et par la loi ALUR du 24 mars 2014.

fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE.

- les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les SCOT. En l'absence de SCOT, les PLU doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE.

Définis dans le code de l'environnement (articles L212-1 à L212-2-3 et R212-1 à R212-25), de nombreuses dispositions des SDAGE ont vocation à s'appliquer via les documents d'urbanisme, dans le respect des textes réglementaires qui les encadrent (code de l'urbanisme).

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, institués par la loi sur l'eau de 1992, ont évolué suite à la Directive européenne Cadre sur l'Eau (DCE). Ils fixent pour six ans les orientations permettant d'atteindre les objectifs en matière de bon état écologique des eaux, à atteindre d'ici fin 2015²⁵.

En France, il existe 12 SDAGE s'appliquant à chaque bassin de la France métropolitaine et d'outre-mer. Des programmes de mesures y sont associés, comprenant des actions opérationnelles à réaliser pour atteindre les objectifs des SDAGE au niveau de chaque bassin. Les pays membres de l'Union Européenne doivent rendre compte du respect de la DCE et de la mise en œuvre des plans de gestion²⁶. A un échelon plus local (bassin versant, aquifère...), les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) permettent de décliner les orientations du SDAGE (avec lequel ils doivent être compatibles) en les adaptant au contexte locaux. Le SAGE est un document élaboré par les acteurs locaux (élus, usagers, associations, représentants de l'Etat, ...) réunis au sein de la commission locale de l'eau (CLE).

La commune de Badevel est incluse dans le périmètre du SDAGE Rhône-Méditerranée, qui comprend essentiellement le quart sud-est de la France et la Franche-Comté. Elle est également dans le périmètre du SAGE Allan, en cours d'élaboration.

Le SDAGE Rhône-Méditerranée est entré en vigueur le 17 décembre 2009 et est valable pour la période 2010-2015. Le SDAGE intègre les obligations définies par la directive européenne sur l'eau, ainsi que les orientations du Grenelle de l'environnement concernant la « Trame bleue » (nous verrons ce point dans une sous-partie suivante). Il fixe les grandes orientations de préservation et de mise en valeur des milieux aquatiques, ainsi que des objectifs de qualité à atteindre d'ici à 2015, à travers huit orientations fondamentales : prévention, non dégradation, vision sociale et économique, gestion locale et aménagement du territoire, lutte contre les pollutions, des milieux fonctionnels, partage de la ressource,

²⁵ Dans certains cas, l'objectif de bon état ne peut être atteint en 2015 pour des raisons techniques ou économiques ; le délai est alors reporté à 2021 ou au plus tard à 2027. Source : <http://www.eaurmc.fr/le-bassin-rhone-mediterranee/le-sdage-du-bassin-rhone-mediterranee.html>

²⁶ Source : <http://www.gesteau.eaufrance.fr/presentation/sdage>

gestion des inondations.

Il définit des principes de gestion spécifique des différents milieux aquatiques, ainsi qu'un programme de mesures (actions à engager en faveur des objectifs du bon état des milieux aquatiques), et un programme de surveillance (suivi de l'état des milieux et analyse des actions mises en œuvre).

La protection et la gestion des zones humides constituent une des mesures importantes des programmes des SDAGE et des SAGE, en raison de leur intérêt à la fois patrimonial et fonctionnel (importance écologique dans le cycle de l'eau). Ainsi, l'orientation 6B du SDAGE Rhône-Méditerranée consiste à "prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides."

2.1.3) Les zones humides : enjeux environnementaux et évolution de leur prise en compte par la législation

Le constat d'une dégradation importante des milieux humides en France au cours du XX^e siècle est à l'origine d'un développement de la législation en faveur de leur préservation et de leur restauration.

En effet, en 1994 le rapport intitulé « l'évaluation des effets des politiques publiques sur les zones humides en France » a dressé un constat alarmant : au cours des trente années précédentes (1960 - 1990), plus de 50 % de la surface de zones humides sur le territoire national avait disparu²⁷. Ce niveau de régression de moitié des effectifs des zones humides est similaire au niveau du bassin Saône et Doubs sur les 30 dernières années²⁸. Il est également constaté à l'échelle de la planète.

La destruction de ces milieux est due en grande partie à l'action anthropique (ex : drainage et assèchement, grands travaux et urbanisation, extraction de matériaux alluvionnaires, plantations, enrésinements, pollutions diverses, barrages, création de plans d'eau, remblaiement, modification des pratiques agricoles - intensification, déprise...).

Or, des études scientifiques ont démontré que les zones humides constituaient des milieux à enjeux écologiques forts, en raison de leur fonctionnalité écologique (pouvoir de régulation du régime hydraulique : soutien des étiages, recharge de nappe, écrêtement des débits de crue, autoépuration et protection de la qualité des eaux, réservoirs d'eau potable et d'une importante biodiversité). Milieux de transition entre systèmes terrestres et aquatique, les zones humides peuvent présenter différentes formes : plaine alluviale, marais, mare, prairie humide, bois humides, terres exploitées humides (peupleraie, culture maïs...), tourbières, bras morts, anciens méandres, bordures d'étang...

Partant de ces constats, plusieurs textes ont émergé dans le but de mieux protéger ces milieux. Le premier d'entre eux fut, à l'échelle internationale, la Convention de Ramsar signée en 1971, relative aux

²⁷ Rapport du comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques dirigé par le préfet Paul Bernard. Source : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/milieux-en-danger/etat-des-lieux/evolution-entre-1960-et-1990>

²⁸ Source : <http://www.eptb-saone-doubs.fr/zones-humides>

zones humides d'importance internationale, qui avait pour grand enjeu de protéger un type d'habitat favorable aux oiseaux, avec la création de zones humides d'importance internationale (ZHII), dits « sites Ramsar ». La France a ratifié ce texte en 1986, et 43 sites Ramsar ont été inscrits sur le territoire national à ce jour, créés en grande majorité sur des aires déjà protégées en totalité ou en partie par d'autres statuts (Parc naturel régional, réserve de chasse, sites du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000, etc.)²⁹.

La législation française concernant les zones humides s'est pour sa part développée à partir des années 1990. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a tout d'abord donné une définition des zones humides : « *Terrains exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre, de façon permanente ou temporaire. La végétation, quand elle existe, est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* » (article de 2 de la loi sur l'eau de 1992, codifié à l'article L.211-1 du code de l'environnement).

Une typologie des zones humides a été proposée en 1996 dans le cadre des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux pour la mise en œuvre de la loi sur l'eau de 1992. Elle définit 13 grands types de zones humides intégrant le contexte géographique, hydraulique et écologique, ainsi que l'action anthropique.

Un plan national d'actions de sauvegarde et de reconquête des zones humides a été défini en 1995 sous l'égide du ministre de l'environnement. Il s'est traduit par la mise en place d'un observatoire national des zones humides et le lancement d'un programme de recherche et des actions de sensibilisation auprès des acteurs concernés (administration, élus et gestionnaires de ces milieux). L'observatoire des zones humides a conduit les premières réflexions et actions en termes d'inventaire et sur la méthodologie employée pour les réaliser, avec la réalisation d'une première synthèse cartographique sur les zones humides³⁰.

Dans la prolongation du plan national d'actions pour les zones humides, Le gouvernement a souhaité créer les conditions d'une gestion équilibrée des zones humides dans une perspective de développement durable, en aidant notamment la structuration de projets visant à leur valorisation et à leur préservation³¹. Dans cette optique, deux nouvelles lois ont permis de créer des outils réglementaires au service de ces enjeux :

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (Loi DTR). Cette dernière inscrit dans le code de l'environnement, à l'article 211-1-1 que "*la préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L 211-1 sont d'intérêt général*". Au titre de la loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006, les zones humides peuvent de ce fait prétendre à des mesures correctives ou compensatoires, relatives et résultantes aux aménagements portant atteinte à leur intégrité et/ou à leur

²⁹ Source : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/entre-terre-et-eau/ou-les-trouve-t-on/les-sites-reconnus/les-sites-ramsar-en-france>

³⁰ Source : <http://ct78.espaces-naturels.fr/preservation-des-zones-humides-loi-sur-leau>

³¹ Source : <http://ct78.espaces-naturels.fr/preservation-des-zones-humides-loi-sur-leau>

fonctionnalité³².

De plus, La loi DTR a prévu que la définition des zones humides donnée par la loi sur l'eau soit explicitée par décret. Ainsi, en complément du décret du 22 mars 2007, l'arrêté du 24 juin 2008 (modifié le 1er octobre 2009) précise les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement.

Il définit spécifiquement les critères et modalités de caractérisation des zones humides pour la mise en œuvre de la rubrique 3.3.1.0 de l'article R.214-1 du code de l'environnement sur l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation, et le remblais de zones humides ou de marais³³.

L'arrêté explique que : « *les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L.211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.* » (article R. 211-108 du code de l'environnement).

Dans la continuité des lois précédemment citées, une évolution réglementaire majeure a complété le dispositif de protection et d'actions en faveur des zones humides, dans le cadre d'un renforcement global de la prise en compte des principes du développement durable par les documents d'urbanisme : les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010, issus du processus du Grenelle de l'Environnement initié fin 2007.

2.1.4) Les loi Grenelle I et II : un renforcement de l'impératif de préservation de l'environnement pour les documents d'urbanisme

Le processus de Grenelle de l'environnement, lancé à l'initiative du président de la République en mai 2007, a réuni des représentants des collectivités territoriales et des élus, des associations de protection de l'environnement, des syndicats, des secteurs professionnels et de l'État, dans une démarche de concertation partenariale. Il a conduit à un ensemble d'engagements partagés en faveur de l'environnement. Ces engagements se sont traduits au niveau réglementaire par la publication de deux lois, dites loi Grenelle I et loi Grenelle II, en 2009 et 2010.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle I, a fixé en son article 7 les orientations générales à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés par le processus, dans l'optique d'incorporer davantage les principes du développement durable dans le code de l'urbanisme.

Des objectifs de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, d'harmonisation des documents de planification à l'échelle de

³² Source : http://www.effinature.fr/doku.php/2014r1/les_references_normatives_et_reglementaires_de_la_biodiversite

³³ Cette rubrique précise les régimes d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation ou à déclaration, selon que la superficie de la zone humide concernée soit inférieure ou supérieure à 1 ha.

l'agglomération, de préservation de la biodiversité à travers la constitution de trames vertes et bleues, de gestion économe de l'espace, de densification et de développement de l'efficacité énergétique et des transports en commun ont notamment été fixés par cette loi.

Dans la continuité de la loi Grenelle I, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, a permis de préciser ces orientations et de créer des outils juridiques et techniques à destination des acteurs de terrain, à commencer par les collectivités. En matière d'urbanisme, les objectifs généraux de la loi Grenelle II sont les suivants³⁴:

- Poursuivre les objectifs de la loi SRU (lutte contre l'étalement urbain, aménagement économe de l'espace et des ressources, mixité urbaine et sociale)
- Mieux prendre en compte l'environnement et le développement durable (lutte contre le réchauffement climatique et réduction des émissions de gaz à effet de serre, restauration de la biodiversité et des continuités écologiques, maîtrise de l'énergie et développement des énergies renouvelables, qualité de l'air et de l'eau, prévention des risques, pollutions et nuisances (objectifs ajoutés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme))
- Simplifier l'organisation des documents d'urbanisme et de planification dont l'empilement crée une insécurité juridique (en renforçant le rôle prescripteur du SCOT sur les documents d'urbanisme communaux et en incitant à l'élaboration de PLU intercommunaux)
- Favoriser une meilleure intégration des politiques publiques de l'urbanisme, du développement commercial, des transports et de l'habitat

La loi Grenelle II confirme le choix des partenaires du Grenelle de l'environnement de privilégier une concertation élargie avant les décisions publiques dès qu'un impact significatif sur l'environnement est en jeu. Elle instaure une modification importante du code de l'urbanisme, en particulier concernant le contenu des PLU. En effet, les PLU doivent désormais remplir un objectif de gestion économe des sols à travers un contrôle effectif de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier, et une valorisation de l'existant (renouvellement urbain).

Le rapport de présentation du PLU doit analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers mais aussi justifier des « *objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques* » (nouvel article L. 123-1-2 du Code de l'Urbanisme). Les incidences potentielles du PLU sur l'environnement doivent

³⁴ Source : http://www.caue92.fr/IMG/ppt/e-acchiardi-3-l_apport_du_grenelle_dans_les_documents_d_urbanisme.ppt

aussi faire l'objet d'une analyse, si nécessaire au besoin d'une évaluation environnementale³⁵.

Pour les communes non couvertes par un SCOT, Le préfet doit être informé du projet de PLU après approbation du conseil municipal, et peut refuser de rendre le PLU exécutoire, du fait d'une incompatibilité avec les orientations de la loi Grenelle II : consommation excessive de l'espace, prise en compte insuffisante des continuités écologiques, incompatibilité manifeste avec PLH, etc... Il peut ainsi exiger des modifications nécessaires à l'approbation définitive du document (article L.123-12 du code de l'urbanisme).

La loi Grenelle II a également institué deux nouveaux outils de planification à l'échelle locale et régionale : les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) et les Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET).

L'article 7 de la loi Grenelle I indique que *« le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. A cet effet, l'Etat incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des plans climat-énergie territoriaux avant 2012 »*. Les PCET ont deux objectifs principaux : réduire les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire concerné et l'adapter au changement climatique pour réduire sa vulnérabilité³⁶.

Le deuxième outil de planification nouvellement créé est le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE). Il s'agit d'un *"document cadre (...) élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional " trames verte et bleue " créé dans chaque région. Ce comité comprend notamment des représentants des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, et notamment de l'ensemble des départements de la région, des représentants des parcs naturels régionaux de la région, de l'Etat et de ses établissements publics, des organismes socio-professionnels intéressés, des propriétaires et des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, notamment les parcs nationaux de la région, ainsi que des scientifiques ou représentants d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et des personnalités qualifiées"* (article L. 371-3 du code de l'environnement).

Le SRCE s'inscrit dans la politique nationale en faveur de la constitution d'une Trame verte et bleue, initiée par la loi Grenelle II à travers un document cadre intitulé "orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques" en association avec un comité

³⁵ Procédure d'expertise environnementale créée par la directive européenne 2001/42/ CE du du 27 juin 2001, et dont la loi Grenelle II prévoit d'étendre l'application à l'ensemble des PLU, directement ou après un examen au par cas pour déterminer la nécessité ou non de cette évaluation.

³⁶ <http://www.pcet-ademe.fr/elus/qu%E2%80%99est-qu%E2%80%99un-plan-climat-energie-territorial%C2%A0>

national "Trame verte et bleue" (article 121 de la loi Grenelle II, codifié dans l'article L. 371-2 du Code de l'environnement).

Le contenu des SRCE, fondé sur les connaissances scientifiques disponibles et sur des inventaires de patrimoine naturel, comprend les éléments suivants (article L.371-3 du code de l'environnement) :

- a) Une présentation et une analyse des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- b) Un volet identifiant les espaces naturels, les corridors écologiques, ainsi que les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides mentionnés respectivement aux 1° et 2° du II et aux 2° et 3° du III de l'article L. 371-1;
- c) Une cartographie comportant la trame verte et la trame bleue mentionnées à l'article L. 371-1 ;
- d) Les mesures contractuelles permettant, de façon privilégiée, d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques ;
- e) Les mesures prévues pour accompagner la mise en œuvre des continuités écologiques pour les communes concernées par le projet de schéma.

Ce même article L.371-3 précise que "les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme dans les conditions fixées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme".

Le schéma suivant précise l'articulation entre le SRCE et les autres documents de planification (environnementaux, urbanistiques et d'aménagement).

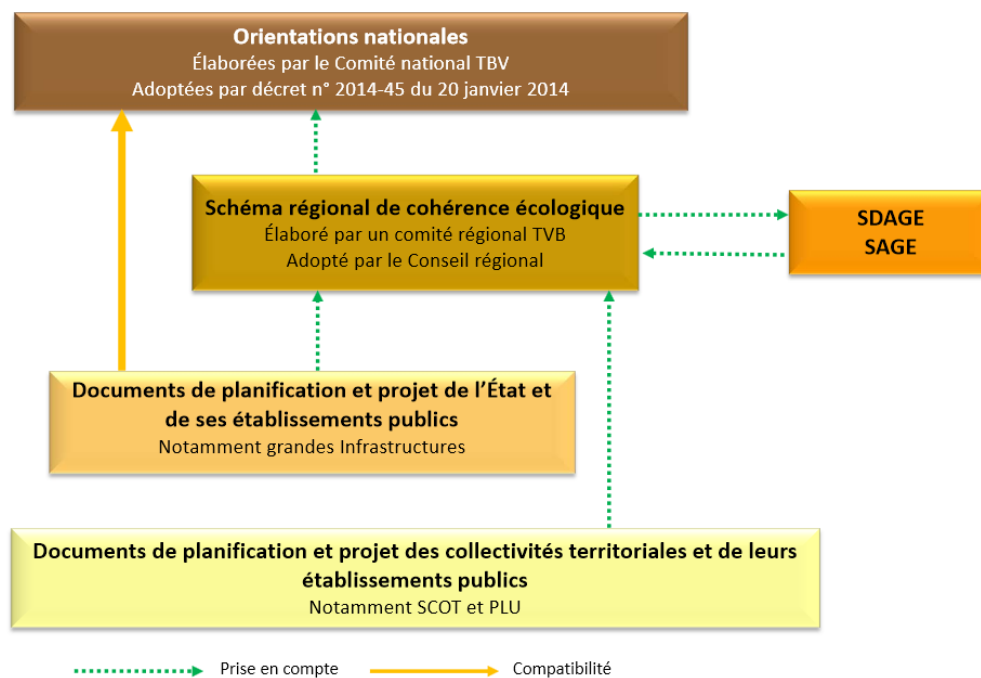


Figure 17. Articulation entre le Schéma Régional de Cohérence Ecologique et les documents d'urbanisme.

Source : http://www.zones-humides.eaufrance.fr/sites/default/files/schema_tvb_0.pdf

Le SRCE constitue ainsi la pierre angulaire de la démarche Trame verte et bleue à l'échelle régionale, que nous allons préciser dans la partie suivante.

2.1.4.1) La Trame verte et bleue : un nouvel outil d'aménagement en faveur de la biodiversité

Le concept de Trame verte et bleue (TVB) est relatif à l'un des engagements phares du Grenelle de l'Environnement, à savoir reconstituer un réseau écologique d'échange sur le territoire national favorisant le maintien de la biodiversité. L'ambition de la TVB est *"d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural. A cette fin, ces trames contribuent à diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique* (article L.371-1 du code de l'environnement, créé par la loi Grenelle II).

La trame verte et bleue est constituée des réservoirs de biodiversité et des corridors qui les relient, "permettant aux espèces animales et végétales, de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... En d'autres termes, d'assurer leur survie, et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services³⁷." La restauration des milieux naturels vise à améliorer l'état des ressources naturelles majeures, tel que la qualité de l'eau.

Selon l'article L.371-1 du code de l'environnement, *"la trame bleue comprend :*

1° Les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L.214-17 ;

2° Tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1, et notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 ;

3° Les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité et non visés aux 1° ou 2° du présent III."

Afin de favoriser la préservation et la restauration de la Trame verte et bleue, les lois Grenelle ont également instauré de nouvelles mesures et programmes favorisant la protection des milieux naturels sensibles. L'un d'eux concerne les zones humides : le plan d'action national 2010-2013 en faveur des zones humides, présenté par le gouvernement en février 2010.

³⁷ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-La-Trame-verte-et-bleue,1034-.html>

2.1.4.2) *Le plan d'action national en faveur des zones humides 2010-2013*

La loi Grenelle I a prévu qu'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres soit établie afin que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soient placés dans les dix ans sous protection forte. Deux voies ont été imaginées pour parvenir à cet objectif : la création de trois nouveaux parcs nationaux et d'autre part et l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole. Il est prévu que les 20 000 hectares de zones humides précités, soient identifiés de façon concertée avec l'ensemble des acteurs de terrain (dont les collectivités locales), sur la base de données scientifiques³⁸. C'est dans cette optique que le plan national d'actions pour la sauvegarde des zones humides, applicable sur trois ans, a été initié en 2010.

Ce plan a été élaboré par le groupe national pour les zones humides³⁹ installé en 2009. Il se décline en 29 actions parmi lesquelles la création d'un parc national de zones humides ; la proposition de 10 nouveaux sites Ramsar en 2010 ; le lancement d'une mission d'inspection pour améliorer les dispositifs d'aide de l'agriculture dans les zones humides⁴⁰.

Doté d'un budget global de 20 millions d'euros sur trois ans (dont 10 millions d'euros consacrés à l'acquisition et à la gestion de zones humides participant à la réduction du risque inondation), il se fonde sur un bilan des actions mises en œuvre pour la préservation des zones humides depuis le premier plan national d'action en faveur des zones humides de 1995.

Constatant que les mesures et les actions entreprises ont permis de ralentir la régression des zones humides en France depuis le début des années 1990, et de préserver les plus importantes pour la biodiversité, le groupe national pour les zones humides a néanmoins constaté que la dégradation de ces milieux perdurait en de nombreux endroits, essentiellement due aux activités humaines (assèchement, perturbation des interconnexions hydrauliques, fragmentation et mitage, pollutions, etc.). Le plan d'actions 2010-2013 a donc eu pour objectif de compléter les dispositifs mis en place à travers une amélioration des pratiques sur les zones humides, le développement d'outils robustes pour une gestion « gagnant-gagnant » des zones humides, dans le but de répondre concrètement aux engagements de la France dans la mise en œuvre de la convention de Ramsar⁴¹

³⁸ Source : www.srcae.fr/IMG/pdf/fiche_decrypt_grenelle_biodiversite-2.pdf?486/b7a5dc518b206ce267c1ee48253cc38f5d4a688f

³⁹ Ce groupe comprend des ministères et organismes d'Etat, des ONG, des collectivités locales, des salariés et des représentants d'usagers. Liste complète (p.28) : <http://www.pole-zhi.org/sites/default/files/documents/plan-national-action-zones-humides.pdf>

⁴⁰ <http://ct78.espaces-naturels.fr/preservation-des-zones-humides-loi-sur-leau>

⁴¹ Pour rappel, la convention signée en 1971 à Ramsar (Iran), sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides d'importance mondiale.

Ce plan d'action cherche à développer le partenariat et renforcer la cohérence de l'action publique dans les projets en faveur des zones humides entre les collectivités territoriales et leurs groupements, et divers organismes compétents dans le domaine de l'environnement (communes, intercommunalités, départements, régions, établissements publics territoriaux de bassin, agences de l'eau, conservatoires régionaux d'espaces naturels). Les 20 millions d'euros de budget du programme viennent s'ajouter aux programmes déjà existant pour le financement de la préservation des zones humides (aides agricoles consacrées à la gestion durable des prairies humides par les agriculteurs, contrats Natura 2000, acquisitions de zones humides par le conservatoire du littoral, programme des agences de l'eau pour des actions d'entretien, d'acquisition et de restauration de zones humides)⁴². Concernant ce dernier point, nous allons présenter dans la partie suivante le rôle moteur de ces organismes d'Etat dans le financement des actions en faveur des zones humides.

2.1.4.3) Le rôle des agences de l'eau dans le financement des actions en faveur des zones humides

Les agences de l'eau ont été créées par la loi sur l'eau de 1964. Ce sont des établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. En France métropolitaine, il existe six agences de l'eau qui interviennent sur sept bassins hydrographiques⁴³.

Les agences de l'eau interviennent dans trois grands domaines : la lutte contre la pollution des milieux aquatiques; la préservation et la gestion de la ressource en eau; le soutien à la connaissance et à la coopération des acteurs de l'eau. Pour agir, les agences de l'eau perçoivent des redevances des différents usagers de l'eau (collectivités, industriels, agriculteurs, ménages...) selon les principes "préleveur-payeur" et "pollueur-payeur").

Cette redevance incite les usagers à réduire les pollutions et les prélèvements, tandis que le produit des redevances permet d'apporter des aides financières aux actions d'intérêt commun menées dans le domaine de l'eau (par les collectivités locales, les industriels, les agriculteurs, les associations...) : études, travaux, recherches, animation, assistance technique et toutes actions entreprises afin de lutter contre le gaspillage et la pollution, selon le principe "qui protège les milieux est aidé". L'agence apporte également un appui aux acteurs locaux de la gestion de l'eau en développant des outils méthodologiques, en conseillant les maîtres d'ouvrages, en animant des réseaux et en mettant en œuvre des actions de sensibilisation⁴⁴.

Ainsi, les agences de l'eau organisent sur chaque bassin hydrographique l'animation d'une politique partenariale en s'appuyant sur les comités de bassin concernés, où sont représentés les décideurs et toutes les familles d'usagers de l'eau. Les relations partenariales sont concrétisées sous différentes

⁴² Source : <http://www.pole-zhi.org/sites/default/files/documents/plan-national-action-zones-humides.pdf>

⁴³ Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine Normandie, Loire Bretagne, Adour Garonne, Rhône Méditerranée Corse.

⁴⁴ Source : http://www.lesagencesdeleau.fr/wp-content/uploads/2012/11/10emepg_AERMC.pdf

formes : accords-cadres, contrats ou encore conventions, selon la nature de l'engagement⁴⁵. Parmi les différentes actions soutenues par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, une thématique en essor est la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques (avec un doublement des fonds attribués pour le programme d'action 2013-2018⁴⁶). Il s'agit notamment de restaurer 10 000 hectares de zones humides, actions identifiées également par les SDAGE comme prioritaires en raison de l'importance écologique de ces milieux dans le cycle de l'eau, dans l'objectif d'atteindre le bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015.

La loi Grenelle II a précisé la politique foncière de sauvegarde des zones humides menée par les agences de l'eau. En effet, l'article 133 de cette loi étend les prérogatives des agences de l'eau : *« L'agence de l'eau mène, outre les missions définies à l'article L. 213-8-1, une politique foncière de sauvegarde des zones humides approuvée par le comité de bassin. A ce titre, elle peut attribuer des aides à l'acquisition par des conservatoires régionaux d'espaces naturels, par des collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics de parcelles composant ces zones. L'agence de l'eau peut acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole. »* Ces acquisitions peuvent notamment se faire par le biais du droit de préemption des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) *« Lors du renouvellement du bail, l'agence de l'eau peut proposer au fermier des clauses tendant à la conservation du caractère humide des parcelles ainsi acquises. Le renouvellement du bail peut être refusé si tout ou partie de ces clauses ne sont pas acceptées. En ce cas, le fermier a droit à une indemnité à hauteur du préjudice qu'il subit. »*.

La forme d'intervention en faveur des zones humides et des espèces préconisée par les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, financée notamment par les agences de l'eau, consiste ainsi à mettre en œuvre des opérations ressemblant à des « Contrats de milieux » pour les zones humides : mise en œuvre d'actions pluri-thématiques, avec des objectifs et des échéances préalablement définis, en valorisant les ressources humaines présentes sur le bassin versant concerné, ainsi qu'en valorisant les ressources naturelles dans l'objectif d'une reconquête hydraulique et biologique de milieux humides dégradés, en valorisant la complémentarité entre "zones humides remarquables" et "zones humides ordinaires".⁴⁷

Le schéma page suivante illustre cette politique d'actions partenariales en faveur des zones humides. Il synthétise les différents outils créés dans cette optique, en soulignant les enjeux économiques et sociaux de cette politique pas exclusivement environnementale : les zones ont une fonction écologique forte (préservation et régulation de la ressource en eau) et constituent également un patrimoine naturel et culturel à valoriser sur le plan du tourisme et des loisirs (tourisme vert, filières d'agriculture durable,

⁴⁵ Source : <http://www.eaurmc.fr/index.php?partenariats>

⁴⁶ Source : http://www.lesagencesdeleau.fr/wp-content/uploads/2012/11/10emepg_AERMC.pdf

⁴⁷ Source : http://www.pole-lagunes.org/ftp/web/2010/fevrier/guide_juridique/chapitres/Sdage-RM&C_ZH.pdf

actions d'éducation à l'environnement...)

Schéma 2. - Vue synthétique des niveaux d'action et outils préconisés

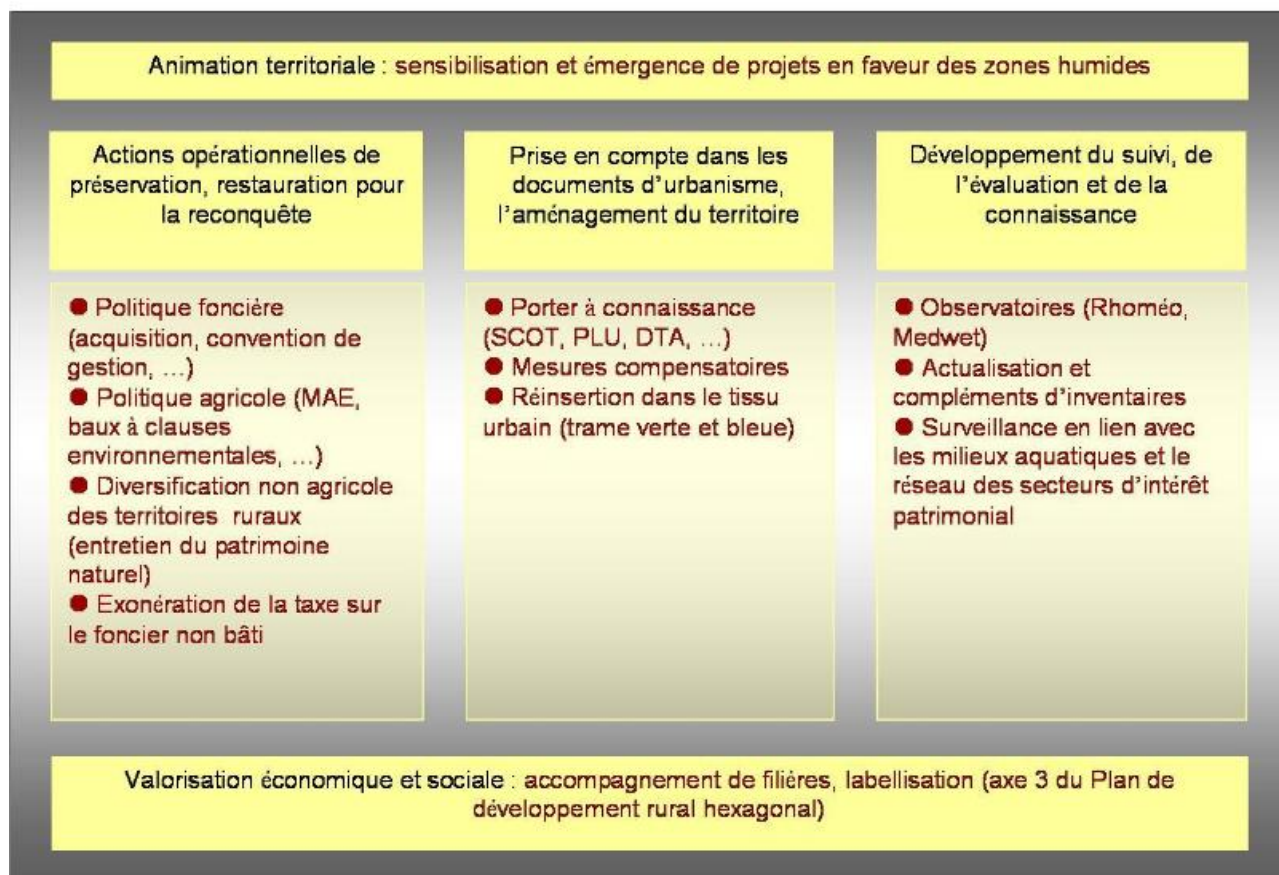


Figure 18. Animation et actions territoriales en faveur des zones humides.

Conception : Jean-Louis Simonnot, Agence de L'eau Rhône méditerranée Corse 2009. Source : http://www.pole-lagunes.org/ftp/web/2010/fevrier/guide_juridique/chapitres/Sdage-RM&C_ZH.pdf

Le plan d'action national en faveur des zones humides définit six axes prioritaires et 29 actions à mettre en œuvre. L'axe 5 concerne l'amélioration de la connaissance sur les zones humides, à travers des recherches et inventaires. Afin de renforcer cette connaissance, les actions 19 et 20 préconisent d'organiser les données sur les zones humides et de produire et mettre à disposition les connaissances sur les zones humides via de nouveaux inventaires de terrain et l'intégration progressive de ces données dans une base de données commune.

Ces orientations⁴⁸ sont à l'origine de l'inventaire des zones humides réalisé par l'Etablissement Public Territorial du Bassin Saône et Doubs sur une partie du département du Doubs, et notamment sur la

⁴⁸ Egalement présentes dans l'orientation 6B-1 du SDAGE Rhône-Méditerranée : Améliorer et faire connaître les zones humides : poursuivre l'effort d'information et de sensibilisation des acteurs.

commune de Badevel. Nous allons voir dans la sous-partie suivante comment s'est organisée cette démarche.

2.2) Un projet arrêté de PLU remis en cause par la détection de zones humides sur un secteur classé à urbaniser

Dans cette sous-partie, nous allons décrire le processus d'inventaire de zones humides mené dans la région Franche-Comté, dans le cadre des politiques précédemment évoqués, en s'intéressant plus particulièrement à l'inventaire réalisé par l'Etablissement Public Territorial du Bassin Saône et Doubs dans la vallée du Doubs, sur un périmètre comprenant la commune de Badevel. Après avoir décrit la démarche partenariale mise en place pour réaliser ces inventaires, nous détaillerons le déroulement de cet inventaire et l'impact de ses résultats sur le projet de PLU de Badevel.

2.2.1) Présentation de la démarche partenariale d'inventaire des zones humides en Franche-Comté

L'inventaire régional des zones humides de Franche-Comté s'appuie une démarche partenariale qui a été formalisée en avril 2012, avec une animation régionale conduite par le Conservatoire d'espaces naturels de Franche-Comté et le soutien financier de l'Agence de l'eau et de la Région.

Cet inventaire a pour objectif de compléter et réactualiser l'inventaire des zones humides de plus d'un hectare réalisé par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de 1997 à 2001, en prospectant également les zones humides de petite surface (moins de 1 hectare), sensibles aux dégradations et aux destructions mais non inventoriées par la DREAL.

La vocation de cet inventaire est d'informer le public (propriétaires, exploitants agricoles, collectivités, bureaux d'études) potentiellement acteur de la gestion de ces zones humides, à travers un porter à connaissance via une base de données régionale des zones humides inventoriées accessible à chacun. Il a pour objectif d'être un outil de gestion pour améliorer l'efficacité des financements et déterminer des priorités dans la mise en œuvre d'actions de préservation et de restauration.

La démarche d'inventaire s'est appuyée sur l'expérience précurseur d'inventaire menée sur le département du Jura de 2006 à 2009 par la Fédération départementale des chasseurs du Jura, avec le soutien financier de l'Agence de l'Eau et du Conseil Général du Jura.

Cette expérience a en effet permis de mettre au point un protocole basé sur un cahier des charges⁴⁹ précisant la méthode à utiliser pour recenser les zones humides en Franche-Comté et prévoyant les procédures de validation et diffusion des données.

Ce protocole régional est basé sur des critères écologiques, permettant de préciser le caractère humide de la zone :

⁴⁹ Validé par les services de l'Etat : Agence de l'eau, DREAL

- la flore, car certaines espèces ne poussent que lorsque le sol est gorgé d'eau la majeure partie de l'année (végétation hygrophile).

- le sol, dans lequel on retrouve des traces typiques de la présence d'eau (sol hydromorphe).

Les données recueillies sur le terrain (relevés de végétation, sondage des sols) sont ensuite vérifiées par des organismes scientifiques référents : le Conservatoire botanique national de Franche-Comté pour la validation des données floristiques, et le laboratoire Chrono-Environnement de l'Université de Franche-Comté pour la validation des données pédologiques.⁵⁰

La démarche partenariale s'articule sur plusieurs niveaux d'intervention : L'animation régionale a un rôle de coordination globale du projet et vise à gérer et diffuser les données issues des inventaires, soutenir les actions de restauration et de préservation des zones humides et communiquer et sensibiliser les acteurs locaux autour des enjeux de gestion de ces milieux.

A l'échelon inférieur, les animateurs départementaux (Fédération départementale des chasseurs du Jura et Conseil général du Doubs) sont chargés d'organiser le développement des inventaires sur leur territoire, et de mobiliser les développeurs territoriaux⁵¹, qui constituent des intermédiaires dans la recherche de porteurs de projets et dans l'identification des secteurs d'actions prioritaires⁵².

En Franche-Comté, la réalisation de ces inventaires est prise en charge par différents maîtres d'ouvrage en fonction du contexte socio-politique local : conseil généraux, fédération départementale de chasseurs, syndicats mixtes de rivières...La carte page suivante permet de localiser ces différents maîtres d'ouvrage à l'échelle régionale. Badevel se situe dans le périmètre de la vallée du Doubs et ses affluents (au sein du département du Doubs), pris en charge par l'Etablissement Public Territorial de Bassin Saône et Doubs (EPTB Saône et Doubs) pour la réalisation de l'inventaire des zones humides.

⁵⁰ Sources : http://cen-franchemcomte.org/fich_59521/lettrezoneshumidesdefranche-comten2fev2014md.pdf ;
http://www.franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/_lettrezoneshumidesn1janvier2013defmd_cle2a2e29.pdf

⁵¹ Notamment les chargé(e)s de missions habilités à réaliser l'inventaire des zones humides localement.

⁵² Source : <http://cen-franchemcomte.org/animation-regionale-zones-humides-art102>

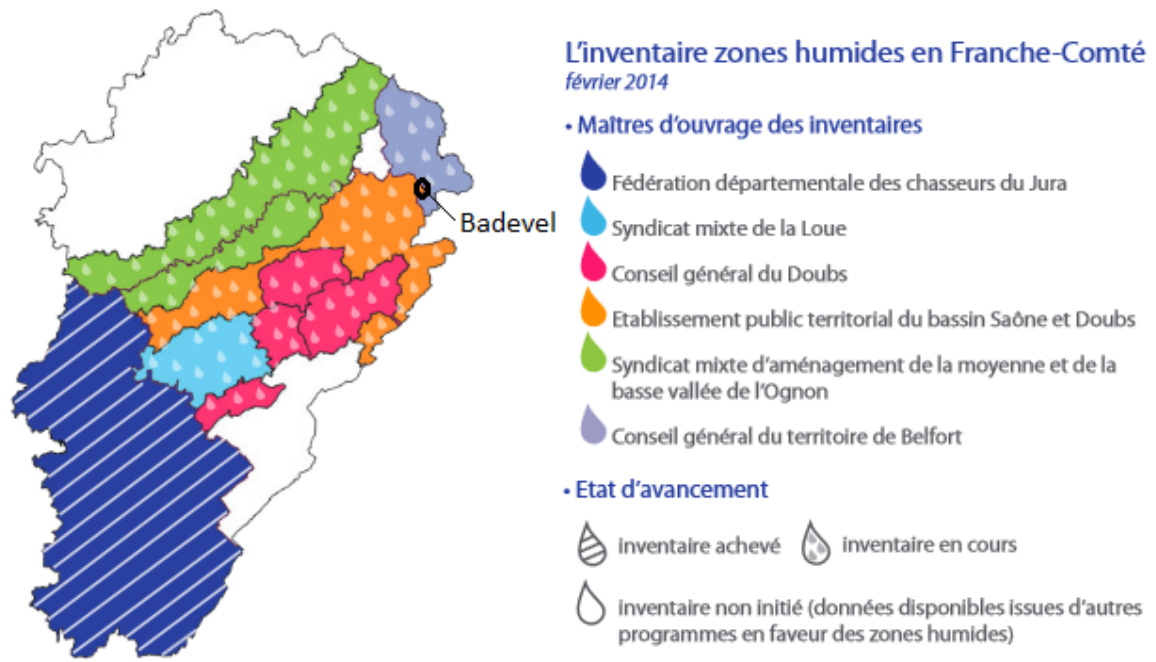


Figure 19. Maîtrises d'ouvrages des inventaires de zones humides en Franche-Comté.

Source : http://cen-franche-comte.org/fich_59521/lettrezoneshumidesdefranche-comten2fev2014md.pdf

2.2.2) Un inventaire réalisé par l'EPTB Saône et Doubs sur les communes de Pays de Montbéliard Agglomération

L'EPTB Saône et Doubs est un syndicat mixte d'étude, créé en 1992, regroupant 19 collectivités sur le bassin versant de la Saône (trois régions, neuf départements, sept villes ou agglomérations). Forte d'une équipe technique de spécialistes de l'environnement et de l'hydrologie⁵³, l'EPTB intervient dans quatre domaines d'action : Mise en œuvre de contrats de rivières et de schémas d'aménagement et de gestion des eaux ; Prévention et protection contre les crues ; Gestion de la biodiversité (gestion et suivi de sites Natura 2000 et actions en faveur des zones humides) ; Formation professionnelle, mise en réseau des techniciens et actions de sensibilisation des scolaires⁵⁴.

L'EPTB intervient autant à l'échelle des grands sous-bassins versants (Saône) qu'au plan local. Depuis 1995, l'EPTB Saône et Doubs a mené à terme une quarantaine de projets de restauration de zones humides, dans le cadre d'un programme de reconquête de la continuité écologique transversale des

⁵³ Ingénieurs génie civil, spécialistes des risques naturels, ingénieurs environnement, hydrobiologistes, géomorphologues, géomaticiens, hydrogéologues, écologues et personnel administratif. Source : <http://www.eptb-saone-doubs.fr/L-equipe>

⁵⁴ <http://www.eptb-saone-doubs.fr/Domaine-d-activite-et-competences>

hydrosystèmes du bassin versant de la Saône. Dans la prolongation de ces actions, et dans un souci de complémentarité avec les démarches qu'il porte concernant la vallée du Doubs⁵⁵, l'EPTB s'est ainsi engagé depuis la fin de l'année 2012 dans la maîtrise d'œuvre de l'inventaire des zones humides de la vallée du Doubs (entre Villers-le-lac et Saint Vit).

Avec le soutien financier de l'agence de l'eau, du département du Doubs ainsi que de Pays de Montbéliard Agglomération, l'EPTB Saône et Doubs a donc réalisé l'inventaire sur cette portion de territoire depuis fin 2012, en intervenant prioritairement sur le secteur du Pays de Montbéliard en raison des enjeux liés à l'urbanisation. L'EPTB a ainsi inventorié prioritairement les communes de PMA en cours d'élaboration ou de révision de leur document d'urbanisme (cinq communes sur Pays de Montbéliard Agglomération).

Cette intervention prioritaire sur ces communes répondait à un enjeu de validation de leur plan local d'urbanisme, conditionné aux résultats de cet inventaire des zones humides pour vérifier la présence ou l'absence de ces milieux sur des secteurs classés à urbaniser. En effet, en cas d'approbation par le conseil municipal d'un plan local d'urbanisme avec des zones classées à urbanisées sur des espaces naturels protégés par la loi (type zones humides recensées), l'Etat peut engager un recours gracieux contre le projet de PLU pour illégalité.

Les services déconcentrés de l'Etat sont associées à cette démarche d'inventaire avec la validation de la procédure, sa méthodologie et les résultats par la Direction Départementale des Territoires du Doubs.

Conformément à la méthodologie validée au niveau régional, l'inventaire s'est déroulé en quatre phases au cours de l'année 2013.

1) Une première phase a consisté à synthétiser la bibliographie et la cartographie existant sur la présence de zones humides (fond topographique IGN, photographies aériennes, inventaire DREAL de 2001, etc.).

2) Afin de compléter cette base, une deuxième phase a consisté en l'organisation de réunions locales, dans un premier temps pour informer l'ensemble des 29 communes de PMA de la démarche et de sa méthodologie. Puis, des réunions par secteurs de l'agglomération (3 à 5 communes) ont été organisées pour solliciter les acteurs locaux susceptibles de disposer de connaissances sur l'existence et la localisation de zones humides (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, forestiers, associations locales, etc.). A l'issue de ces réunions locales et participatives, une carte de pré-localisation des zones humides a pu être établie à partir de la bibliographie existante et des informations recueillies.

3) La troisième phase a consisté en la prospection de terrain par les chargé(e)s d'inventaire, pour vérifier l'existence des zones humides pré-localisées selon la méthodologie régionale (relevé de végétation puis sondage des sols si le premier critère n'est pas suffisant).

⁵⁵ Contrat de rivière e la vallée du Doubs et de ses territoires associés et démarche binationale en faveur de l'amélioration de la qualité du Doubs franco-suisse.

4) Enfin la quatrième et dernière phase a consisté au traitement des données et à leur validation par les scientifiques impliqués dans le projet⁵⁶ puis au rendu final de l'inventaire sous forme de fiches communales.

Nous allons voir dans la sous-partie suivante quel a été le résultat de cet inventaire sur la commune de Badevel.

2.2.3) La détection de zones humides sur un secteur classé AU et la nécessité de revoir les orientations d'aménagement du PLU de Badevel

A Badevel, les résultats de l'étude de détection des zones humides ont été communiqués à la commune en juillet 2013⁵⁷, au cours d'une réunion entre les élus, l'EPTB Saône et Doubs, la Direction Départementale des Territoire du Doubs, l'ADU et PMA. Une des deux zones classées A Urbaniser dans le projet arrêté de PLU abrite plus de 60 % de zones humides (la zone des Terreaux, dont 3,4 hectares ont été caractérisés comme zone humide sur 5,4 ha de la zone classée AU). La fiche page suivante montre la localisation des zones humides sur le secteur des Terreaux, à l'issue de sondages pédologiques.

⁵⁶ Conservatoire botanique national de Franche-Comté, laboratoire Chrono-Environnement de l'Université de Franche-Comté.

⁵⁷ Après validation de la procédure et sa méthodologie par les services déconcentrés de l'Etat (la Direction Départementale des Territoires du Doubs). Il est à noter qu'en cas d'approbation par le conseil municipal d'un plan local d'urbanisme avec des zones classées à urbanisées sur des espaces naturels protégés par la loi (type zones humides recensées), l'Etat peut engager un recours gracieux contre le projet de PLU pour illégalité.

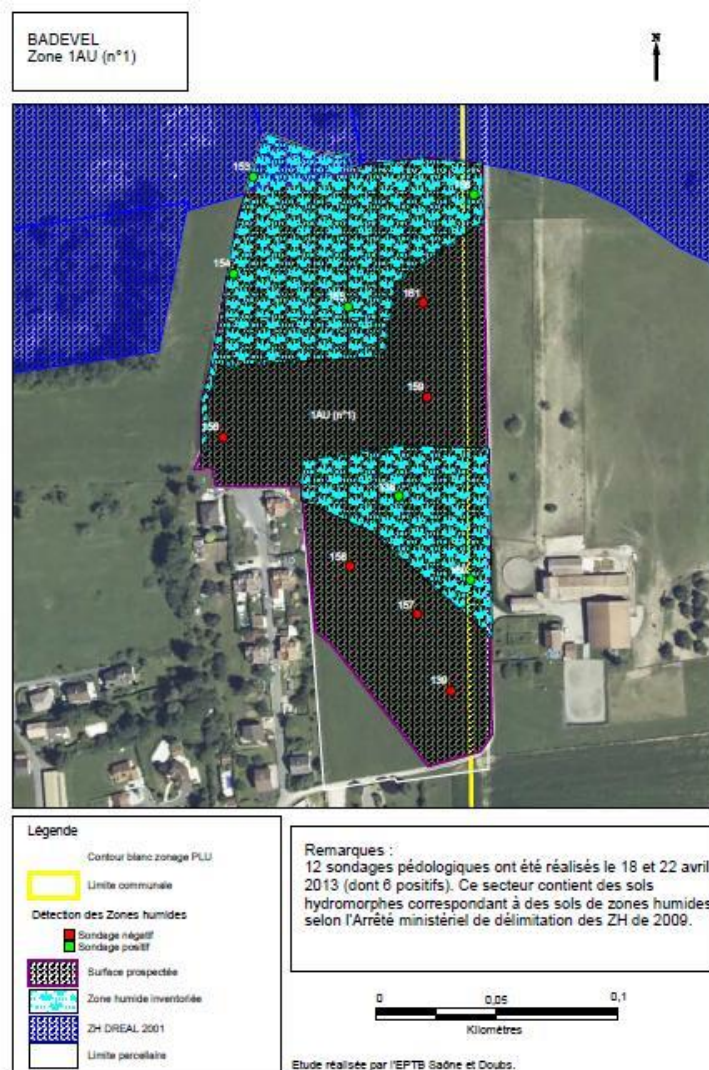


Figure 20. Résultats de l'étude de prospection des zones humides sur la zone AU des Terreaux.

Source : Documentation ADU, juillet 2013

En revanche, la deuxième zone sondée (secteur AU Coteau Rouleau) n'a pas révélé la présence de sols hydromorphes. Un des deux secteurs d'extension reste donc urbanisable en l'état tandis que le deuxième (Les Terreaux) doit faire l'objet d'une modification de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation concernée, afin de ne pas impacter les zones humides détectées, qui ne peuvent être urbanisées pour ne pas porter atteinte aux continuités écologiques⁵⁸. Le projet global de PLU se trouve remis en cause, étant donné que le secteur des Terreaux était identifié comme le secteur prioritaire à urbaniser, avec le plus de potentiel foncier (cf. carte p.28).

Après avoir décrit en détail le renforcement de la législation environnementale et son impact sur le code

⁵⁸ Cependant, de façon exceptionnelle et dérogatoire à ce principe de non urbanisation sur des zones humides, il peut être envisagé des mesures de compensation sur d'autres terrains, dans la proportion de 2 pour 1. Cette possibilité doit être analysée suivant le contexte et les contraintes d'urbanisation propres à chaque commune.

de l'urbanisme, puis la procédure d'inventaire des zones humides dont les résultats sur la commune de Badevel ont conduit à remettre en cause le projet de Plan Local d'Urbanisme, les deux dernières sous-parties de ce mémoire vont être consacrées à la reprise du projet de PLU, avec les différentes réunions en municipalité de Badevel au cours du premier semestre 2015.

Nous expliquerons comment ces réunions, préparées au sein de l'ADU dans le cadre d'une des deux missions de mon stage⁵⁹, ont conduit à revoir les orientations de développement de la commune, dans le cadre d'un processus qui devrait arriver à son terme en 2016 ou 2017.

2.3) La reprise du projet de PLU en 2015 avec des objectifs reformalisés en fonction du nouveau contexte communal

A la suite de la communication des résultats de l'inventaire des zones humides sur la commune de Badevel, une réunion a eu lieu en septembre 2013 entre élus, services de l'Etat et personnels de l'ADU pour identifier les suites à donner à la procédure d'élaboration de PLU, en fonction de cette nouvelle donnée. Il a alors été convenu que le projet, ne pouvant être approuvé en l'état, devait être réajusté, et les orientations et les objectifs du PADD réinterrogées en fonction de nouvelles options à trouver et des potentialités réactualisées de la commune. La phase administrative conduisant à l'approbation du document (consultation des personnes publiques associées, enquête publique...) devant également être reprise en fonction des nouvelles orientations retenues.

Après avoir envisagé alors de la réunion du 22 juillet une procédure accélérée conduisant à une approbation du document avant les élections municipales de mars 2014, il fut finalement décidé d'attendre le résultat de ces élections pour reprendre la démarche dans un calendrier plus souple, et pour qu'elle soit portée le cas échéant par la nouvelle majorité.

Suite à ces élections municipales (qui ont vu l'équipe sortante reconduite mais renouvelée à 30 %), le nouveau conseil municipal a confirmé sa volonté de poursuivre l'élaboration du PLU, par une délibération du 3 juillet 2014, validant également la poursuite de la collaboration avec l'ADU pour assister la commune dans la réflexion et l'animation de l'élaboration du PLU.

A l'automne 2014, l'agence a alors réengagé une phase de travail visant à reformuler les fondements du projet d'aménagement et de développement durables du PLU en fonction de l'évolution du contexte communal : objectifs démographiques, dimensionnement des zones A Urbaniser, organisation urbaine du village... Auparavant, l'ADU avait commandité auprès de l'EPTB Saône et Doubs la prospection de deux nouveaux secteurs potentiellement urbanisables (identifiés lors des réflexions pour le premier projet de PLU), afin de vérifier qu'ils ne comprenaient pas de zones humides. Les deux sondages se sont révélés négatifs.

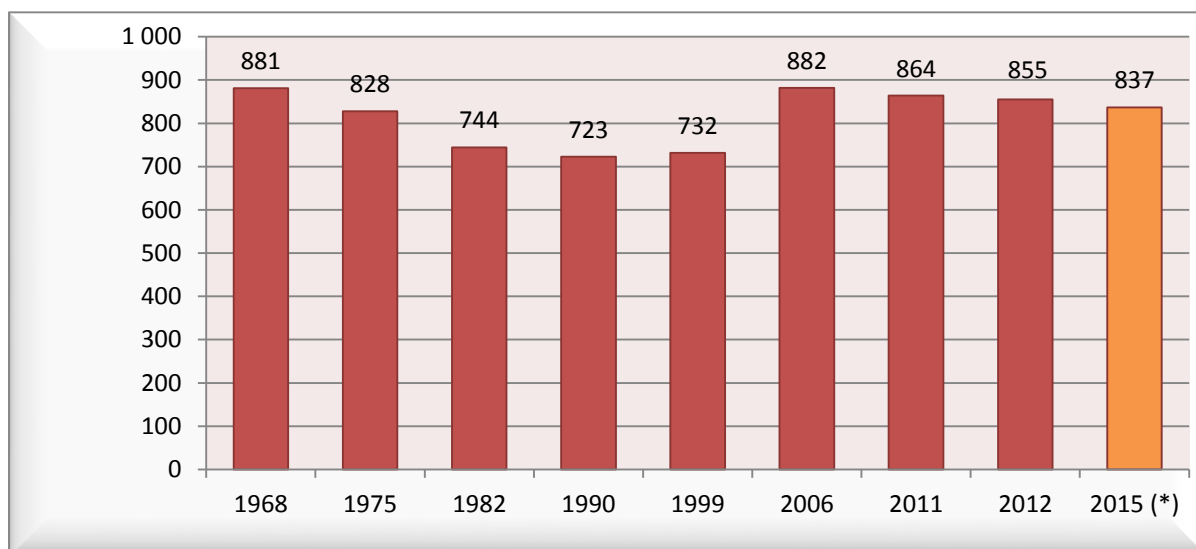
⁵⁹ La deuxième consistant à travailler sur l'élaboration de cartes communales

2.3.1) Un diagnostic réactualisé soulignant un nouveau déclin démographique

La reprise de la démarche d'élaboration du PLU a donc eu lieu début 2015. Dans un premier temps, il s'agissait de reposer les bases du diagnostic territorial, en tenant compte du décalage de six ans entre le début de l'élaboration du premier projet et aujourd'hui. Ceci afin de présenter aux élus un état des lieux réactualisé des problématiques territoriales, dans l'objectif d'arriver à un constat partagé des enjeux communaux. Ainsi, le diagnostic socio-économique réalisé fin 2008 a été mis à jour, basé principalement sur les données du dernier recensement général de la population de l'INSEE (2011)⁶⁰.

Ce diagnostic actualisé a permis de présenter aux élus les constats suivants, lors d'une réunion en février :

- Une décroissance démographique de la commune entre 2006 et 2011, confirmée par les résultats provisoires du recensement 2015 de l'INSEE : une cinquantaine d'habitants en moins en 9 ans, comme le montre le graphique ci-dessous. La dynamique de forte croissance démographique constatée la décennie précédente est donc stoppée.



(*) Le chiffre de 2015 est un résultat provisoire de l'INSEE communiqué à la commune en mars 2015 (828 habitants auxquels s'ajouteraient 7 ménages représentant 9 personnes non-enquêtées).

Figure 22. Evolution démographique de Badevel de 1975 à 2015.

Réalisation : David Dutech à partir des données RGP INSEE

- Une décroissance due essentiellement à un solde migratoire redevenu négatif car le solde naturel reste positif (cf. graphique page suivante), et la population est relativement jeune par rapport aux moyennes locales et départementales.

⁶⁰ Ont également été utilisés pour actualiser ce diagnostic : Filocom (fichier des logements communaux) pour l'habitat, le répertoire SIRENE pour les activités économiques, l'inspection académique pour les équipements scolaire, ainsi que des cartes thématiques réalisées lors du diagnostic de 2008 et toujours d'actualité.

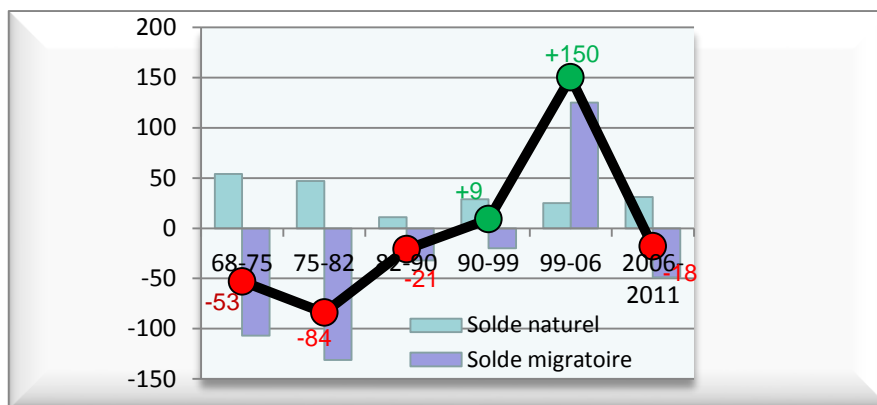


Figure 23. Evolution des soldes naturels et migratoire de 1968 à 2011 à Badevel.

Réalisation : David Dutech à partir des données RGP INSEE

- Une diminution importante du nombre de permis de construire délivrés à partir de 2006, avec une quasi inexistence de permis de construire autorisés depuis 2010. (cf. graphique ci-dessous). Cette forte diminution jusqu'à tarissement du rythme de construction s'explique à la fois par la fin d'une conjoncture favorable ayant conduit à la construction de lotissements au début des années 2000, et par une saturation de la station d'épuration commune aux à Badevel et Fêche-l'Eglise (due notamment à ce nombre important de nouvelles constructions), ce qui conduisant le Préfet à interdire les permis de construire tant qu'un système d'assainissement performant ne serait pas mis au point.

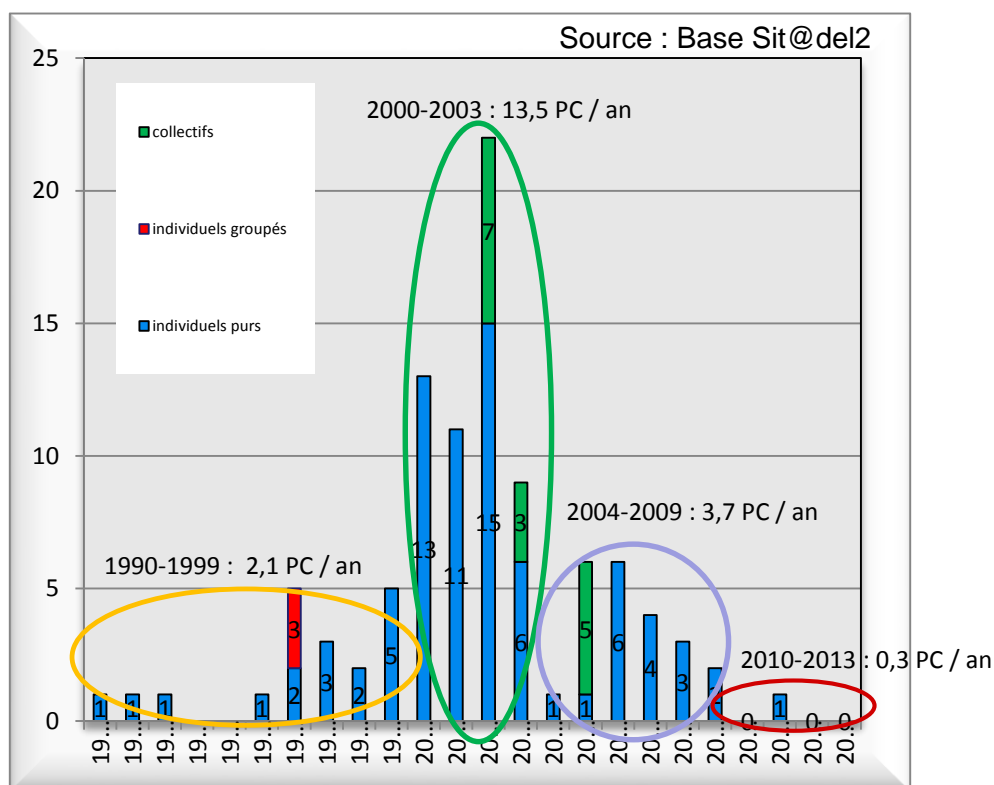


Figure 24. Evolution des permis de construire délivrés à Badevel de 1990 à 2013.

Réalisation : David Dutech à partir des données de la base Sit@del2

- Des effectifs scolaires en baisse depuis trois ans, avec la perte de 20 élèves et d'une classe (d'après les élus il s'agirait principalement de choix de parents de placer leurs enfants dans une autre école, et non de la diminution du nombre d'enfants à Badevel).

- Sur le plan urbanistique, une commune faiblement polarisée (peu de commerces et services dans le bourg) mais des potentiels de densification (dents creuses) et de renouvellement urbain existants

A l'issue de la présentation du diagnostic réactualisé, les élus ont émis leurs observations, tandis que l'agent de développement de l'ADU insistait sur la nécessité de revoir les prévisions de zones à urbaniser, de croissance du parc de logements et du nombre d'habitants en fonctions des données actualisées du diagnostic démographique. De plus il faut également tenir compte de la nouvelle donnée concernant les zones humides non urbanisables qui réduit le potentiel foncier de la commune et remet en cause le projet de bouclage viaire imaginé.

Malgré ces chiffres défavorables sur l'évolution de la commune, certains élus "moteurs" dans la démarche souhaitaient poursuivre dans l'objectif fixé lors du premier projet, à savoir 1000 habitants à l'horizon 10 ans après l'approbation du PLU (soit aux alentours de 2027), en se basant sur l'évolution démographique constatée sur la commune entre 1990 et 2011 (+ 1,3 % par an).

Bien que cette hypothèse démographique faisait partie des hypothèses proposée par l'équipe de l'ADU, celle-ci expliquait alors aux élus que cet objectif était ambitieux au regard de l'évolution démographique récente de la commune et de divers contraintes à l'urbanisation et à l'attractivité de la commune. Une deuxième réunion fut alors fixée pour redéfinir, un mois plus tard, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable au vu du nouveau contexte communal.

2.3.2) Des ambitions de développement revues à la baisse

La deuxième réunion de reprise du projet de PLU, le 12 mars 2015, avait donc pour objet le débat sur les orientations générales du PADD. Elle fut animée par l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard, avec l'enjeu de valider un objectif démographique partagé pour la commune, permettant d'estimer les besoins en logements et en foncier du projet.

Les techniciens de l'ADU ont rappelé aux élus les différentes contraintes et limites à prendre en compte dans la reprise du projet : commune relativement enclavée (située en fond de vallée et éloignée du centre de l'agglomération, mal raccordée aux réseaux de PMA – assainissement⁶¹, téléphonie, internet...), contraintes naturelles avec les zones inondables et humides et le relief, peu de commerces et services sur place, une démographie repartie à la baisse.

Le graphique suivant a également été présenté aux élus, présentant quatre scénarios d'évolution démographique, se basant sur le prolongement de différentes courbes d'évolution constatées à différentes périodes. On constate que le chiffre récemment communiqué du recensement de 2015 de

⁶¹ La question de la desserte de la commune par le réseau d'assainissement est désormais réglée avec des travaux en cours de rattachement au réseau d'agglomération sur la commune voisine de Fesches-le-Châtel.

l'INSEE situe l'évolution démographique actuelle en deçà du scénario le moins optimiste.

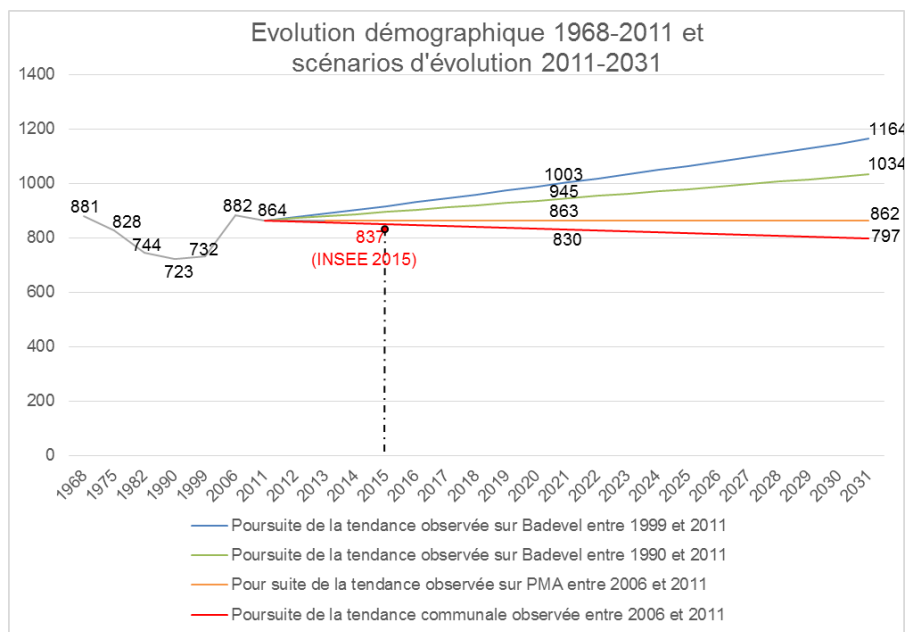


Figure 25. Scénarios de croissance démographique 2011-2031 sur Badevel.

Réalisation : David Dutech et ADU à partir des données RGP INSEE

Partant de ces éléments, les élus ont partagé le constat suivant : Badevel ne peut manifestement pas prétendre à un statut de bourg-centre et donc à un développement démographique important⁶². En revanche, il faut veiller à ce que son niveau d'équipement soit maintenu (notamment son école). Un objectif plus réaliste de stabilisation de la population à son maximum démographique sur la période récente a été retenu (882 habitants en 1968 et 2006), avec un seuil à 900 habitants. En tenant compte du desserrement conjoncturel des ménages (nombre de personnes par ménage en baisse, actuellement à 2,5 sur Badevel et prévu à 2,3 en 2030), et de la diminution récente de la population, cet objectif implique la construction d'une quarantaine de logements, soit deux fois moins que lors du projet initial (80 nouveaux logements étaient alors projetés, basés sur un report de tendance de la croissance constatée entre 1990 et 2006).

L'ADU a suggéré aux élus que la commune ne devrait pas miser sur le « tout pavillonnaire » : d'une part, afin de préserver les terres agricoles et garantir l'image de « village », nécessaire à l'attractivité de son cadre de vie. D'autre part, afin de développer l'habitat locatif et d'attirer des ménages de plus petite taille (notamment des jeunes actifs).

Certains membres du conseil municipal ont par ailleurs signalé qu'attirer plus d'habitants n'était pas

⁶² Un élu déplore néanmoins que l'ambition d'atteindre 1000 habitants soit abandonnée, rappelant que la commune a déjà compté plus de 1000 habitants (1088 en 1901), au début du XX^e siècle, lorsque l'usine horlogère de la Fabrique fonctionnait. Cette période correspond cependant à -un passé révolu car dès 1925, la commune ne comptait plus que 850 habitants (source : rapport de présentation du PLU de Badevel)

forcément une garantie pour maintenir l'école, étant donné qu'un certain nombre de parents font le choix d'emmener leur(s) enfant(s) dans une autre école que celle de Badevel.

A l'issue de ce débat, les principes et orientations suivants ont été retenus :

Les grands principes :

- Maîtriser le destin de la commune et agir en fonction de ses capacités réelles
- Garantir l'image de « village » et rester attractif
- Garantir l'activité fiscale de la commune pour assurer l'entretien des équipements et espaces publics

Les grandes orientations :

- Préserver la dynamique démographique sur le temps long :
1968 : 881 habitants - 2006 : 882 habitants – 2031 – 880/900 habitants
- Préserver les espaces agricoles et le cadre de vie

A partir de cette réunion ayant permis de fixer les objectifs généraux du PADD, l'étape suivante a consisté à retravailler les orientations d'Aménagement et de Programmation pour les secteurs choisis pour être urbanisés.

2.3.3) Des orientations d'aménagement et de programmation à repenser en fonction de différentes contraintes et opportunités

La démarche de travail sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) consiste à réfléchir collectivement sur le futur plan de zonage du PLU. Il s'agit notamment de définir les secteurs qui seront classés À Urbaniser (AU) dans le zonage du projet de PLU, et les modalités d'urbanisation et d'accès aux différents réseaux et servitudes à inscrire dans le Règlement. Pour ce faire, l'ADU a préparé des cartes d'OAP réactualisées (combinant parcellaire et photographies aériennes) ainsi que des plans cadastraux où étaient localisées les futures zones à urbaniser et les « dents creuses » (secteur de densification et renouvellement urbain). Ces documents ont été présentés aux élus lors de trois réunions consacrées aux OAP entre mi-avril et début juin 2015.

L'objectif démographique ayant été fixé à 900 habitants en 2015, un objectif de construction de 46 logements a été déterminé en tenant compte de la croissance démographique attendue entre 2011 et 2030 et du desserrement des ménages. Le tableau suivant identifie les nouveaux besoins fonciers identifiés, en fonction des préconisations du SCOT en terme d'équilibre extension/renouvellement urbain et de densité (nombre de logements/ha) pour les communes appartenant au « réseau de village ».

Figure 26. L'estimation des besoins fonciers pour 46 logements d'ici 2030.

Source : document de travail ADU, avril 2015.

	Besoin logements	Densité S.Co.T.	Besoin foncier pour 46 logements
Extension (70%)	32	Entre 10 et 30 lgts/ha	Entre 1 et 3 ha
Renouvellement	14	Entre 20 et 35 lgts/ha	Entre 0,4 ha et 0,6 ha
Total	46		Entre 1,4 et 3,6 ha

Prévoir des surfaces supplémentaires pour les accès et voiries et pour la rétention foncière : + 20%

Besoin d'identifier 1,7 à 4,5 ha (surfaces brutes)

On constate que les besoins en foncier ont été sensiblement réduits par rapport au premier projet de PLU qui identifiait de 4,5 à 10,1 ha de fonciers bruts. Les premières réunions de travail sur les OAP se sont basés sur ces besoins en logements en et foncier.

La carte page suivante permet d'identifier les nouveaux secteurs d'OAP projetés, en fonction de la nouvelle contrainte zone humides. Les deux secteurs d'OAP du premier projet sont toujours présents : Coteau Rouleau (1) et les Terreaux (2). Un nouveau secteur est identifié pour compenser la réduction du secteur des Terreaux : les Champs Devant (3).

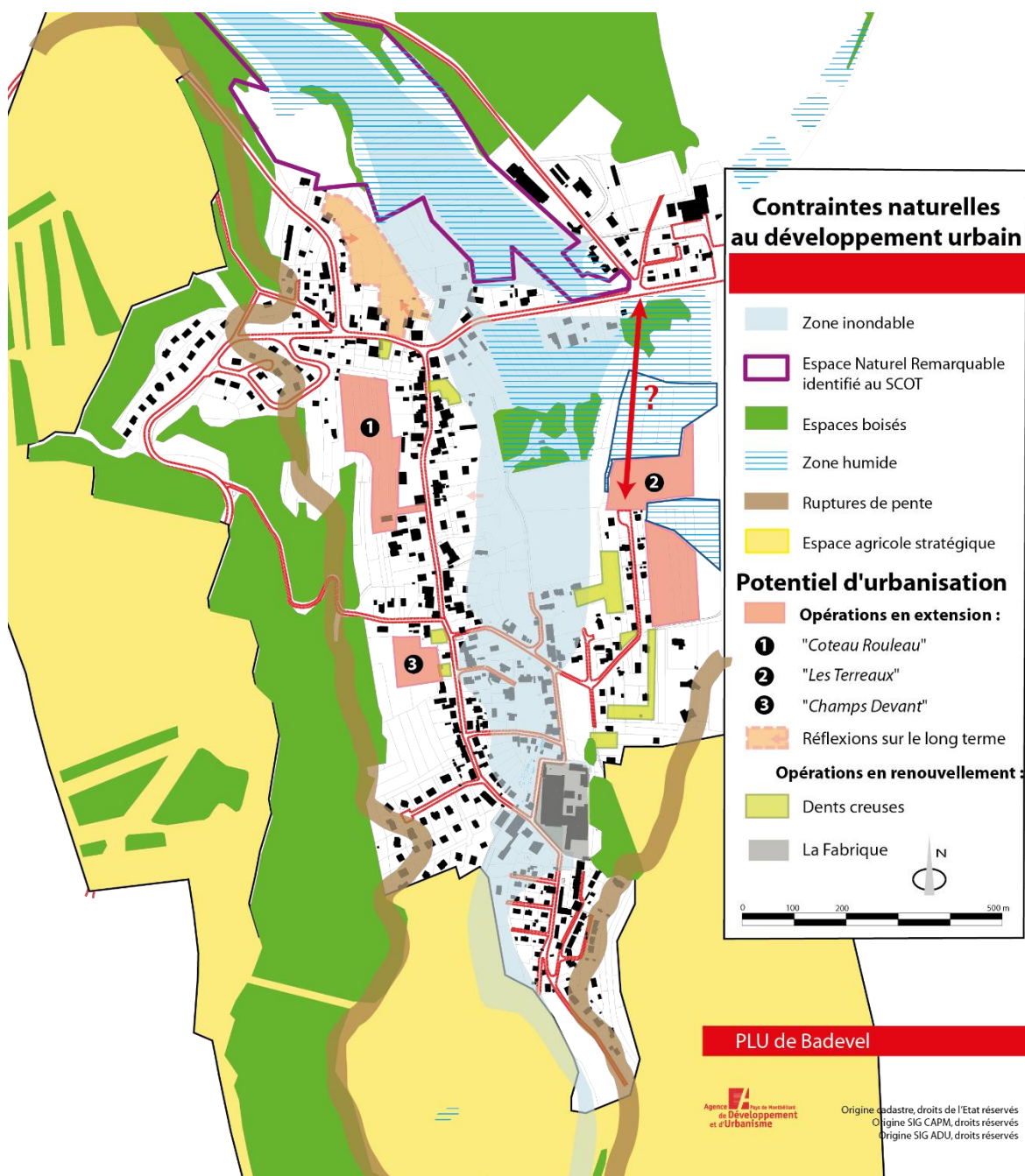


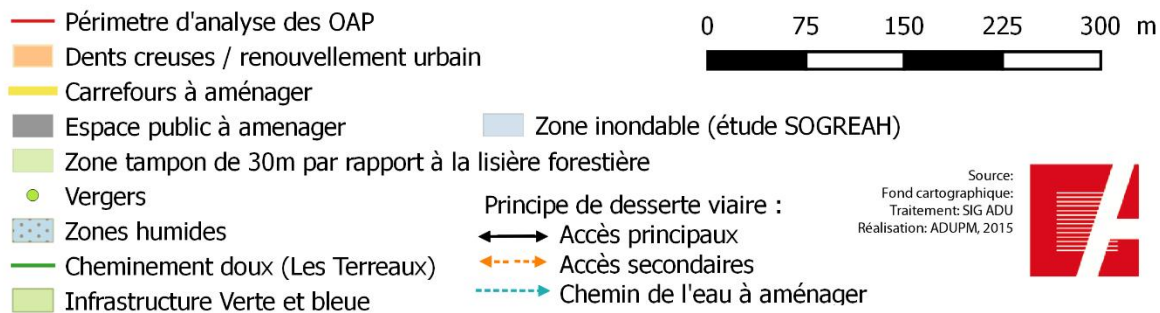
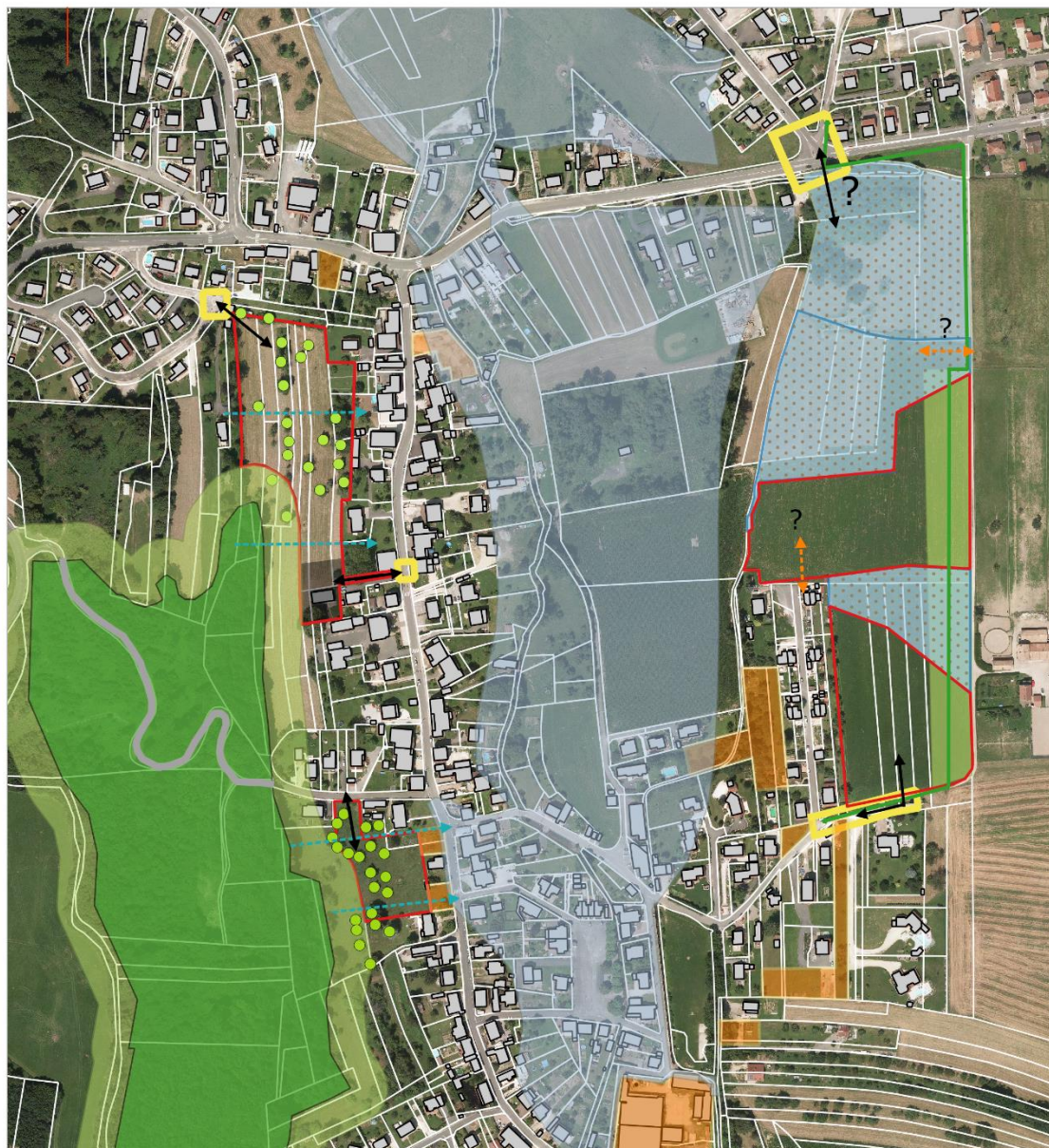
Figure 27. Contraintes naturelles au développement urbain et potentiel d'urbanisation.

Réalisation : ADU et David Dutech avec Illustrator, mars 2015.

Une deuxième carte page suivante précise les secteurs concernés par les nouvelles Orientations d'Aménagement et de programmation (il s'agit d'un document de travail provisoire). On voit à travers cette carte que des questions d'aménagement sont actuellement en suspens, tels que la possibilité de construire une voie d'accès et aménager un carrefour au nord du secteur des Terreaux.

Secteurs A Urbaniser potentiels

Document de travail Juin 2015



Source:
Fond cartographique:
Traitement: SIG ADU
Réalisation: ADUPM, 2015



Figure 28. Document de travail des orientations d'aménagement et de programmation.

Réalisation : ADU et David Dutech avec Illustrator, juin 2015

Les OAP du premier projet de PLU ont été reprises en intégrant la contrainte des zones humides sur 60 % du secteur des Terreaux, ainsi que de nouvelles données : la friche industrielle de la Fabrique, prévue pour être un secteur de renouvellement Urbain, a été provisoirement écartée des OAP car le site a été racheté par un propriétaire, s'en servant comme entrepôt et ne souhaitant pas vendre à l'heure actuelle.

Un nouveau secteur d'urbanisation potentielle a été intégré dans les OAP : le secteur des Champs Devant, afin de compenser la perte de 3,4 ha de zones urbanisables sur le secteur des Terreaux. Ce secteur semble le plus à même d'être urbanisé en priorité, car il ne présente pas de contrainte forte en termes d'accès et la propriétaire des terrains est disposée à attendre la fin de la procédure PLU pour vendre les terrains concernés.

A l'inverse, une nouvelle contrainte a émergé sur le secteur Coteau Rouleau (classé 2AU dans le premier projet) : deux parcelles qui étaient prévues comme emplacement réservé⁶³ dans le premier projet non approuvé, afin d'en faire une voie d'accès au nord-ouest du secteur, ont été vendues. Le nouveau propriétaire ne souhaite pas enlever le cabanon gênant la mise en place d'une future voie sur cette zone. Cela pourrait être une source d'opposition en cas d'inscription au PLU comme emplacement réservé à long terme de ces parcelles, ce qui obligerait la commune à engager une procédure longue d'expropriation dans le cadre d'un droit de préemption urbain. De plus, la zone a dû être réduite en raison de deux propriétaires ne souhaitant pas vendre l'arrière de leur parcelle (les conserver en jardin). La rétention foncière peut ainsi être un obstacle à l'aboutissement des projets du PLU. Il peut y avoir un décalage entre ce qui est planifié par le PLU et ce qui est acceptable pour les propriétaires.

Une des questions essentielles à prendre en compte dans le cadre de la définition des OAP concerne la faisabilité (technique et financière) des projets d'aménagement envisagés. Ainsi, le secteur des Terreaux, qui était le secteur principal d'urbanisation prévu dans le premier projet, et qui devait permettre de désenclaver la commune grâce à un bouclage du réseau viaire au nord du secteur, a vu ses orientations largement remises en cause par la détection des deux zones humides. Celles-ci étant non urbanisables, le projet de bouclage viaire est lui-même réinterrogé voire compromis car sans lotissements pour financer cette voie, les coûts de construction de cette voie auraient du mal à être couverts par une moindre commercialisation des parcelles (sur les surfaces restantes). L'agence a précisé aux élus sur ce point que la commune devrait solliciter un bureau d'étude pour estimer les coûts de réalisation de cette voirie.

⁶³ Lorsque la commune inscrit des parcelles en emplacements réservés dans le PLU, les notaires ont ensuite l'obligation d'informer la commune lorsque les parcelles en question sont mis en vente par le propriétaire. La commune est alors prioritaire sur l'achat (droit de préemption) et a un délai de 2 mois pour notifier sa décision d'acquiescer ou non la dite parcelle. En cas de refus de vente du propriétaire lorsque la commune souhaite l'acquiescer, une procédure d'expropriation (avec déclaration d'utilité publique, enquête publique, etc..) peut être requise, pouvant durer de 1 à 2 ans.

Un autre préalable indispensable à l'urbanisation concerne le raccordement aux réseaux : en effet, la proximité des réseaux⁶⁴ favorise une urbanisation à court ou moyen terme, tandis que leur absence ou leur éloignement repousse le projet d'urbanisation à long terme.

Enfin une autre contrainte concerne la capacité des réseaux existants à absorber de nouveaux flux du fait de la construction de nouveaux logements et l'arrivée de nouveaux ménages. Ainsi, sur le secteur des Terreaux, l'étroitesse des routes constitue un frein à un développement de l'habitat dans la continuité de ces routes (risque de congestion et de sécurité du trafic). La sécurité est d'ailleurs un des arguments évoqués par les élus de Badevel pour soutenir la construction de la nouvelle voie qui raccorderait le secteur des Terreaux à la RD483 au nord⁶⁵, permettant ainsi un bouclage viaire et de désengorger la Grande rue, axe historique du bourg.

A l'issue des trois premières réunions consacrées à la définition d'Orientations d'Aménagement et de Programmation, l'objectif de 32 nouveaux logements en extension était privilégié sur les secteurs des Champs Devant (prioritaire) et des Coteau Rouleau, éventuellement complété par les Terreaux. L'ADU a rappelé aux élus que les objectifs chiffrés donnent des « fourchettes de construction », dont peuvent résulter un nombre de logements construits différents en fonction des choix de l'aménageur (par exemple construire des pavillons ou des maisons mitoyennes ou bien du petit collectif).

Il est donc important que les élus soient proactifs en termes de politique foncière. La commune peut ainsi prendre les devants et faire des acquisitions foncières, via les emplacements réservés et le droit de préemption urbain. Actuellement, les élus de Badevel sont en contact avec le bailleur social Habitat 25 pour la création de logement social sur une parcelle située en dent creuse sur le secteur des Terreaux. En effet, le SCOT impose 30 % de nouvelles constructions en renouvellement urbain, ce qui correspondrait à 14 nouveaux logements sur Badevel. Pour y parvenir, plusieurs possibilités existent :

- Construction nouvelle sur une parcelle déjà bâtie
- Transformation en plusieurs logements d'une habitation unique initialement
- Cession d'une partie du foncier non-bâti pour réaliser des logements
- Démolition d'un logement vacant et reconstruction d'un ou plusieurs logements

Un des problèmes pour les élus de Badevel, et qui est probablement généralisable à la situation des élus de petites communes rurales ou périurbaines, consiste en leur difficulté d'interférer dans les transactions privées, peut-être du fait d'une trop grande proximité des élus avec leurs administrés. Ainsi, les élus n'ont pas été suffisamment réactifs pour s'assurer de la maîtrise foncière de secteurs stratégiques identifiés lors du premier projet, tels que l'accès nord du secteur Coteau Rouleau ou la friche industrielle de la Fabrique. De fait, ils n'ont pas pu s'interposer lors de la vente de ces parcelles, dont l'usage est aujourd'hui au bon vouloir des nouveaux propriétaires.

⁶⁴ Voirie, eau potable, assainissement

⁶⁵ Principale route départementale traversant la commune

Certains élus s'accrochent également à l'idée d'un développement démographique et pavillonnaire en dépit des limites apparentes de la commune, dans l'ambition d'assurer un renouvellement de la population du village. Or le développement de stratégies plus adaptées à l'évolution récente de la commune et aux évolutions réglementaires est privilégié dans le cadre d'une planification stratégique intercommunale (densification, diversification de l'habitat, préservation de l'identité rurale de la commune et des terres agricoles et naturelles).

Un des enjeux importants pour la suite et la finalisation du projet de PLU consiste donc à établir un zonage correspondant aux potentialités existantes, en échelonnant dans le temps les secteurs urbanisables à court terme (10 à 15 ans) et les projets d'aménagement à inscrire à plus long terme dans le PLU, tels que le projet de bouclage viaire sur le secteur des Terreaux ou le projet de requalification de la friche industrielle la Fabrique (nécessité d'étudier les possibilités de financement dans le premier cas, et les opportunités de vente dans le deuxième cas).

Conclusion

A travers le cas de Badevel, nous avons évoqué dans ce mémoire les difficultés que peuvent rencontrer des petites communes dans l'élaboration de leur Plan Local d'Urbanisme. Pour établir leur projet de développement urbain, ces dernières doivent aujourd'hui composer avec une législation urbanistique de plus en plus exigeante et contraignante, en lien avec la transposition progressive dans le code de l'urbanisme des principes du développement durable.

Si le Plan Local d'Urbanisme est un document permettant à une commune de pouvoir planifier son développement urbain, et donc de chercher à maîtriser son avenir, les petites communes comme Badevel manquent certainement de moyens techniques et financiers face à des enjeux qui se complexifient et se globalisent à des échelles qui les dépassent et nécessitent en conséquence une gouvernance et une action publique renouvelée.

Alors que les premières lois de décentralisation de 1982-1983 avaient transféré la compétence urbanisme aux communes, la planification à l'échelle intercommunale tend aujourd'hui à devenir la norme. Ainsi, dans la continuité des lois sur l'aménagement du territoire et les intercommunalités des années 1990, puis des lois SRU et Grenelle, la loi ALUR du 24 mars 2014 a prévu que la compétence urbanisme soit transférée aux intercommunalités⁶⁶ d'ici le 27 mars 2017 (soit 3 ans après la publication de la loi). Peu de temps avant, le 1er janvier 2017, tous documents d'urbanisme devront avoir été rendu compatible avec les dispositions de la loi Grenelle II portant Engagement National pour l'Environnement (processus de "grenellisation" des documents d'urbanisme).

Les impératifs de protection de l'environnement introduits dans les documents d'urbanisme par les lois Grenelle (entre autres, constitution de trames vertes et bleues, réduction de la consommation d'espace, simplification de l'organisation des documents d'urbanisme) ont été renforcés par la loi ALUR, afin de rénover les moyens de l'action publique en matière d'urbanisme dans une perspective du développement durable. Ainsi le contenu des PLU a été modifié afin notamment de renforcer le contrôle de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et pour doter les collectivités de nouveaux outils de maîtrise foncière leur permettant d'initier des projets de densification urbaine. La possibilité de réserver des espaces non bâtis nécessaires aux continuités écologiques y est également intégrée.

Le SCOT a été conforté dans son rôle intégrateur des documents d'urbanisme communaux au sein d'une stratégie territoriale et prospective à l'échelle d'un bassin de vie. Comme on l'a vu dans ce mémoire, le SCOT fixe les grandes orientations thématiques et localise les différentes fonctions et équipements du bassin de vie, dans l'optique d'assurer les grands équilibres du développement urbain

définis à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme. La loi ALUR octroie également une nouvelle fonction prescriptive aux SCOT, celle de localiser les secteurs de densification, à étudier ensuite localement lors de la réalisation de PLU(i)⁶⁷.

Ce nouvel outil illustre un changement de paradigme en cours dans les pratiques de l'urbanisme réglementaire : la remise en cause du modèle de développement "tout extension - tout pavillonnaire", pour favoriser l'existant et la densification urbaine, la "reconstruction de la ville sur elle-même". Aujourd'hui, la marge de manœuvre des élus locaux semble se réduire en termes de facilités à urbaniser par des opérations de lotissements en extension, du fait du nouvel impératif réglementaire de lutte contre l'étalement urbain pour préserver les terres agricoles et naturelles. Le développement de leviers d'actions pour urbaniser en secteur de renouvellement urbain est favorisé par les lois ALUR et Grenelle II, bien que la mise en œuvre d'opérations de densification apparaisse plus complexe, coûteuse et potentiellement conflictuelle que le modèle classique de développement fondé sur de l'extension urbaine.

Le renforcement de la législation environnementale et sa prise en compte dans les documents d'urbanisme, que nous avons longuement évoqués dans ce mémoire, a notamment pour objectif de faire évoluer les mentalités et les pratiques d'aménagement, afin que les espaces agricoles et naturels soient perçus localement comme une ressource non renouvelable et non comme une denrée illimitée, vouée inéluctablement à l'urbanisation. Aujourd'hui, face aux enjeux parfois complexes de développement durable, et au regard de de l'élargissement des bassins de vie, entraînant des tensions entre les enjeux de court et de long termes, d'échelles globale et locale, la planification territoriale se veut plus transversale et moins sectorielle, à l'échelle des intercommunalités et des bassins de vie, afin favoriser une cohérence des politiques publiques en matière d'aménagement.

C'est ainsi que le changement de gouvernance pour d'élaboration des PLU, avec le passage à l'échelon intercommunal, peut être une chance pour les petites communes qui connaissent des difficultés à se doter d'un document d'urbanisme, par manque d'ingénierie et de vision globale. Le passage à un urbanisme intercommunal, à travers une mutualisation des moyens et une réflexion collective sur des choix de développements partagés peut amener une meilleure cohérence et une meilleure intégration des différentes politiques publiques (habitat, transports, activités, équipements, environnement...) dans les documents de planification. Car nous l'avons vu dans ce mémoire, la responsabilité d'élaborer un Plan Local d'Urbanisme est à la fois une opportunité pour la commune d'imaginer et de projeter son développement, mais peut aussi se révéler difficile à porter en raison de la complexité de contraintes réglementaires en évolution et d'un marché foncier sur lequel la commune seule a peu de prise.

⁶⁷ La nouvelle appellation pour les PLU établis à l'échelle intercommunale.

Liste des abréviations

ADU : Agence de Développement et d'Urbanisme (du Pays de Montbéliard)

ALUR (loi) : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 24/03/2014

DDT : Direction Départementale des Territoires

DOG : Document d'Orientations Générales

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, l'Aménagement et le Logement

DTR (loi) : Loi relative au Développement des Territoires Ruraux du 23/02/2005

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin

FILOCOM : Fichier des Logements Communaux

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PCET : Plan Climat Energie Territorial

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PMA : Pays de Montbéliard Agglomération

POS : Plan d'Occupation des Sols

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCOT : Schéma de Cohérence Territorial

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

SRU (loi) : loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13/12/2000

TVB : Trame Verte et Bleue

Zone AU : Zone À Urbaniser

ANNEXES

ANNEXE 1. Photographie aérienne de la commune de Badevel (2012).

Photo aérienne de la commune de Badevel



Source : BD Ortho 2012, documentation ADU

**ANNEXE 2. Tableau comparatif du coût prévisionnel
d'une carte communale et d'un PLU**

(source : compte-rendu de réunion ADU/élus de Badevel, 25/09/08)

	DEPENSES PREVISIONNELLES	
	Carte Communale (éléments présentés en oct 2007)	PLU
1. Le dossier	3 à 4 000 euros (subv. ADU) <ul style="list-style-type: none"> • Rapport de Présentation • Documents graphiques 	4 000 euros (subv. ADU) y compris étude environ. <ul style="list-style-type: none"> • Rapport de Présentation • PADD • Orientations d'aménagement • Règlement • Plans de zonage • Annexes
2. Suivi / animation <ul style="list-style-type: none"> • Réunions • Préparation des pièces administratives de la procédure 	3 à 4 000 euros (subv. ADU) 7 réunions sont prévues (hors réunion de lancement) : <ul style="list-style-type: none"> • 4 réunions de travail • 1 réunion agricole • 1 réunion de consultation des PPA • 1 réunion publique 	6 à 8 000 euros (subv. ADU) 15 réunions sont prévues (hors réunion de lancement) : <ul style="list-style-type: none"> • 10 réunions de travail • 1 réunion agricole • 1 Débat d'Orientations Générales • 1 réunion de consultation des PPA • 2 réunions publiques
3. Frais divers <ul style="list-style-type: none"> • Enquête publique • Publicités légales • Repro. dossiers 	1 500 à 2 000 euros	2 500 euros à 3 000 euros
Total des dépenses prévisionnelles	11 500 à 15 000 euros	12 500 à 15 000 euros
Subvention prévisionnelle de l'Etat carte C / PLU (DGD)	à confirmer (3 500 euros en 2006)	à confirmer (3 500 euros en 2006)
Total prévisionnel à la charge de la commune sur 2 exercices 2008/09	8 000 à 11 500 euros	9 000 à 11 500

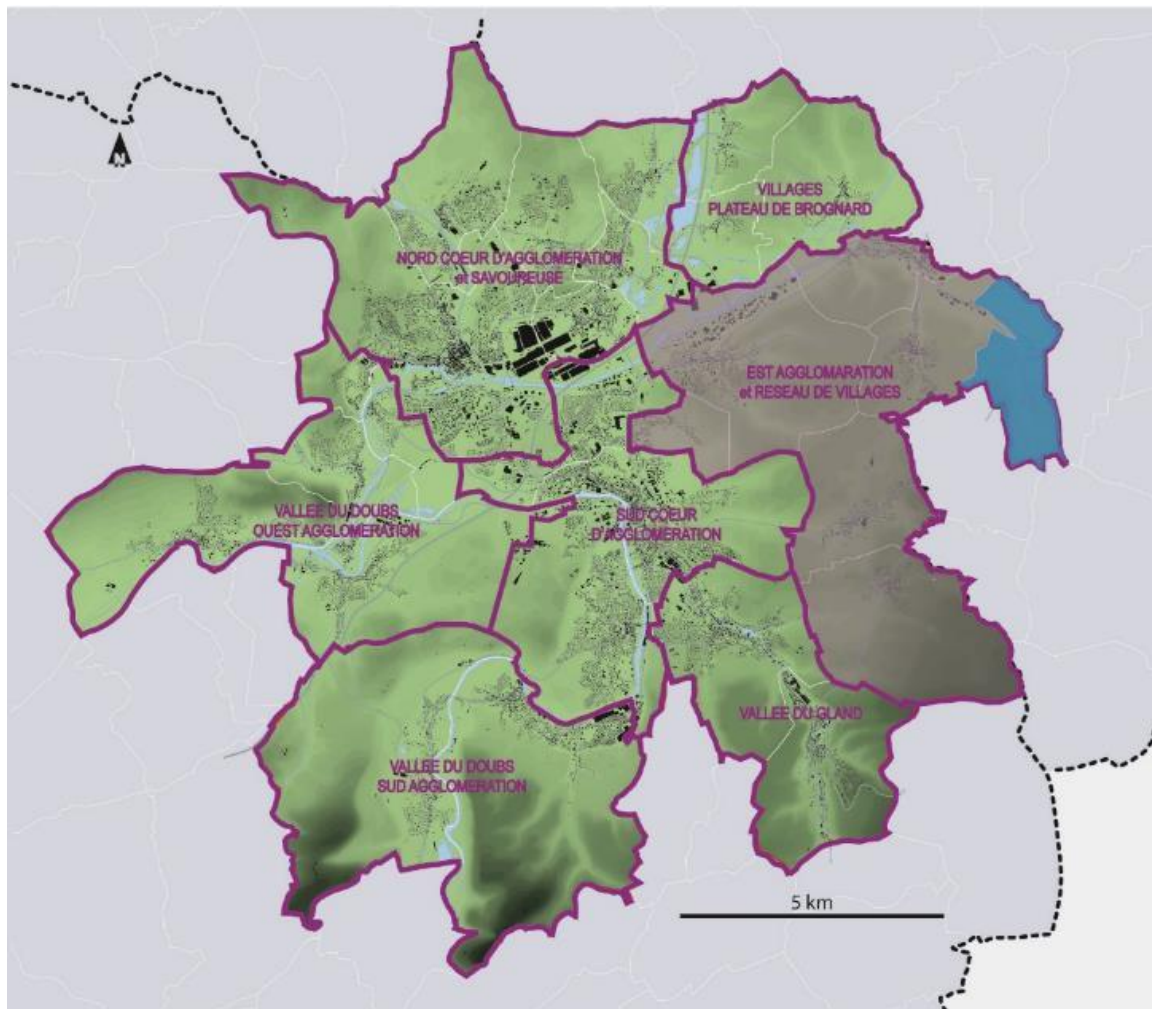
**ANNEXE 3. Historique détaillé de la démarche d'élaboration
du PLU de Badevel**

Historique des différentes phases d'élaboration du PLU de Badevel		
Date	Phase du projet	Objet de la réunion / procédure /décision
12.10.07	INFORMATION SUR LA PROCEDURE	Présentation par l'ADU aux élus de Badevel des atouts et faiblesses d'une Carte Communale et d'un PLU, au regard de l'élaboration d'un document d'urbanisme
25.09.08		
23.10.08		Délibération du Conseil Municipal prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme
06.11.08	DIAGNOSTIC	Présentation de l'état initial du site et de l'environnement
27.11.08		Réunion agricole
11.12.08		Présentation du diagnostic socio-économique
22.01.09		Présentation du bilan et des enjeux du diagnostic
12.03.09	PRÉPARATION DU PADD ET DES OAP	Présentation des premières orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et possibilités de création de futures zones À Urbaniser
09.04.09		Lecture du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et premiers principes d'Aménagement des futures zones constructibles
14.05.09		Validation des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et principes d'Aménagement des futures zones constructibles
28.05.09		Présentation du projet de PADD de Badevel et de la future zone constructible des « Terreaux » aux élus de Fêches-l'Eglise
25.06.09		Validation des principes d'aménagement des futures zones constructibles, et de l'organisation urbaine à venir de la commune
30.07.09		Point d'avancement des différentes études en cours sur la commune, présentation du contenu et de la structure d'un règlement
10.09.09		Débat d'Orientation Générales sur le PADD en Conseil Municipal

01.10.09		Présentation des éléments du diagnostic et du PADD aux Personnes Publiques Associées
22.10.09	ÉLABORATION DU RÈGLEMENT	Présentation d'une première proposition de zonage par l'ADU
10.12.09		Poursuite des réflexions sur le zonage du PLU
14.01.10		Poursuite des réflexions sur le zonage et le règlement du PLU, avec un zoom sur le secteur du « Coteau Rouleau »
18.02.10		Point d'avancement des différentes études en cours sur la commune, aménagement des secteurs du « Coteau Rouleau » et des « Terreaux », poursuite des réflexions sur le zonage et le règlement du PLU
18.03.10		L'aménagement des secteurs du « Coteau Rouleau » et des « Terreaux »
15.04.10		Réunion de concertation, aménagement du secteur des « Terreaux » et plan de zonage
20.05.10		Les emplacements réservés (plan de zonage), le règlement et le nouveau périmètre de zone inondable
17.06.10		Le règlement et le plan de zonage
26.08.10		La réglementation des constructions dans les zones inondables
30.09.10		Cahier des recommandations architecturales
28.10.10		Préparation de l'arrêt du projet et dernières modifications du zonage et du règlement
02.12.10		
23.02.11 - pendant 3 mois	PHASE ADMINISTRATIVE	Consultation des services de l'Etat
03.09.11 - 07.10.11		Enquête publique

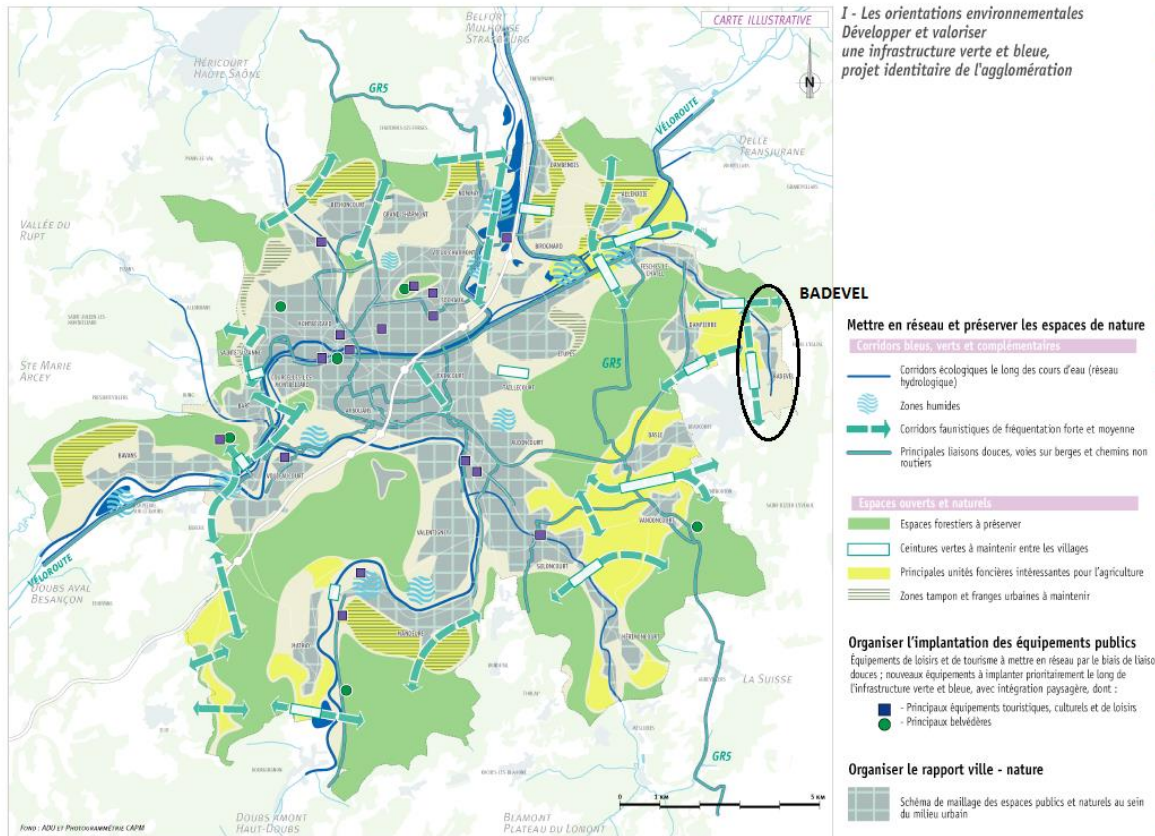
03.11.11		Examen des avis des PPA, après la tenue de l'enquête publique, et modifications à apporter au projet de PLU arrêté après décision de la Commission urbanisme
24.01.12		Examen du rapport du Commissaire Enquêteur, après la tenue de l'enquête publique, et modifications à apporter au projet de PLU arrêté après décision de la Commission urbanisme
	PROSPECTION ZONES HUMIDES DE L'EPTB SAONE DOUBS	L'approbation du PLU est conditionnée par les résultats d'une étude de détection des zones humides à réaliser par l'Etablissement Public Territorial du Bassin Saône et Doubs sur les secteurs À Urbaniser du PLU
juil-13		Résultats de l'étude de diagnostic des zones humides dans la commune communiqués à la commune : une des deux zones classées à Urbaniser (AU) comporte 60% de zones humides
22.07.13	DÉBUT DE REPRISE DU PROJET DE PLU	Rencontre élus/services de l'Etat/ ADU au sujet de la reprise de la procédure d'approbation du PLU de Badevel après la communication des résultats de l'étude des zones humides qui conditionnait l'approbation définitive du PLU
juil-14		Le nouveau conseil municipal issu des élections de mars 2014 valide la poursuite de l'élaboration du PLU prescrite le 23 octobre 2008

ANNEXE 4. Subdivision de l'agglomération du Pays de Montbéliard en 7 secteurs par le Programme Local de l'Habitat (PLH)



A droite, Badevel. Source : documentation ADU, 2009.

ANNEXE 5. Infrastructure verte et bleue du SCOT 2006 de la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard



Source : Document d'Orientations générales du SCOT
du Pays de Montbéliard (p.31), mai 2006

ANNEXE 6. Explication des choix d'aménagement et de développement durable en fonction des orientations du SCOT, du PDU et du PLH

Source : Rapport de présentation du projet arrêté de PLU de Badevel (02/12/2010),
p.122-123

7.2. Explication des choix d'aménagement et de développement durable en fonction du SCOT, du PDU et du PLH

Les conclusions de l'analyse territoriale réalisée dans le cadre du diagnostic ont permis de faire émerger les enjeux du territoire exposés dans la partie 6 de ce rapport.

La mise en adéquation de ces éléments avec la volonté et les objectifs communaux ont permis d'étayer un projet d'aménagement articulé autour des deux grands axes suivants:

1. **Maintenir un solde démographique positif dans le cadre d'un développement urbain cohérent**
2. **Préserver l'identité rurale de Badevel**

7.2.1. Maintenir un solde démographique positif dans le cadre d'un développement urbain cohérent

Les choix du PADD	Les explications au regard des objectifs de la commune	Les explications au regard des objectifs du SCOT, du PDU et du PLH
1.1 Permettre l'accueil de nouveaux habitants	<ul style="list-style-type: none"> - Atteindre un seuil de population de 1000 habitants à l'horizon 2018 - Pérenniser et renforcer les effectifs scolaires 	<p>Le SCOT</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'affirmation du renouvellement urbain, - la diversification des modes d'habitat - la quantification des besoins d'habitat - le respect des densités imposées - Le développement de l'IVB - la constitution d'un réseau de voirie au service du développement urbain - la préservation des espaces agricoles et naturels périurbains pour garantir des conditions d'exploitation satisfaisantes <p>Le PDU</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une offre de transport alternative, susceptible de mieux maîtriser l'usage de la voiture
1.2 Répondre aux besoins en logements tout en maîtrisant l'urbanisation	<ul style="list-style-type: none"> - S'engager dans un processus de réinvestissement sur le centre ancien afin d'anticiper les signes précurseurs de mutation, notamment sur le site de « La Fabrique » - Poursuivre la création d'une offre de logements diversifiée, dans les quartiers existants ou futurs 	
1.3 Améliorer l'articulation entre les différents quartiers	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de liaisons douces - Création de nouvelles liaisons viales dans les zones d'urbanisation future pour désenclaver la Grande Rue 	
1.4 Soutenir les activités économiques existantes et favoriser le développement du tissu	<ul style="list-style-type: none"> - Soutenir les activités présentes en leur laissant la possibilité de s'étendre, - Reconvertir la friche de « La Fabrique » - Permettre le développement des activités agricoles et sylvicoles. Cette volonté s'inscrit dans un souhait de maintien et de 	

	<p>préservation d'activités économiques traditionnelles de la commune, mais également dans une volonté de conservation des grands espaces naturels de son territoire.</p>	<p>Le PLH</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'accompagnement du dynamisme démographique de l'agglomération avec le souci d'une gestion économe de l'espace ; - la diversification de l'offre en logements
--	---	---

7.2.2. Préserver l'identité rurale de Badevel

Les choix du PADD	Les explications au regard des objectifs de la commune	Les explications au regard des objectifs du SCOT, du PDU et du PLH
<p>2.1 Protéger le caractère identitaire des grands espaces</p>	<p>Conscient des enjeux environnementaux et paysagers qui pèsent sur son territoire, la commune souhaite que le Plan Local d'Urbanisme lui permette de protéger ses espaces naturels. Cet objectif passe par la mise en œuvre de plusieurs actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préservation de l'Espace Naturel Remarquable de la Feschotte - Préservation des espaces forestiers - Détermination d'une limite à l'urbanisation 	<p>Le SCOT</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La protection de l'ENR de la Feschotte, des corridors écologiques, des zones humides et des espaces agricoles - La protection et la mise en valeur de l'IVB, en terme notamment d'espaces naturels, d'espaces récréatifs, d'espaces verts en milieu urbain, - la prévention des risques naturels - la préservation du patrimoine architectural et paysager,
<p>2.2 Développer une Infrastructure Verte et Bleue structurante</p>	<p>L'ensemble de la trame verte de la commune participe à son identité paysagère et à la qualité du cadre de vie offert aux habitants.</p> <p>Le projet urbain communal vise à conserver et à protéger l'ensemble des éléments constituant l'Infrastructure Verte et Bleue, tout en la renforçant par l'aménagement de nouveaux espaces publics et l'intégration paysagère des futures extensions urbaines.</p>	<p>Le PDU</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une offre de transport alternative, susceptible de mieux maîtriser l'usage de la voiture
<p>2.3 Préserver et valoriser les espaces naturels liés à la Feschotte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Risque inondation - Préservation des zones humides - Maintien de l'activité agricole 	<p>Le PLH</p> <p>Les choix du PADD prennent en compte :</p>
<p>2.4 Valoriser les éléments remarquables du patrimoine architectural et paysager</p>	<p>La municipalité souhaite préserver les éléments remarquables du patrimoine bâti et paysagers présents sur son territoire.</p> <p>Les éléments les plus significatifs telles que les cités ouvrières ou les vergers sont identifiés et protégés dans le cadre du PLU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'accompagnement du dynamisme démographique de l'agglomération avec le souci d'une gestion économe de l'espace

Assisté par



ANNEXE 7. Estimation des besoins en foncier pour la construction de 80 logements

Source : Rapport de présentation du projet arrêté de PLU de Badevel (02/12/2010), p.118

7.1.3. Besoins en foncier pour construire 80 logements

Au regard de la répartition prévue entre extension et renouvellement dans les futurs projets de développement urbain, et au regard des densités imposées par le SCOT, la commune doit prévoir entre 2,7 et 6 ha de réserves foncières (cf tableau ci-dessous), sans tenir compte ni des surfaces affectées aux équipements et infrastructures primaires et secondaires (VRD) ni de la rétention foncière :

	Besoins logts	Densités SCOT	Besoins fonciers pour 80 logements
Extension	56 logts	Entre 10 et 30 logts/ha	Entre 2 et 5 ha
Renouvellement	24 logts	Entre 20 et 35 logts/ha	Entre 0,7 et 1 ha
TOTAL	80 logts		Entre 2,7 et 6 ha

Cependant, afin d'obtenir un total de surfaces le plus proche de la réalité, ce résultat doit également intégrer les surfaces affectées aux VRD ainsi que la rétention foncière.

Besoins fonciers bruts qui tiennent compte des VRD ainsi que de la rétention foncière

En tenant compte d'un pourcentage de 20% concernant les VRD, les besoins fonciers bruts peuvent être évalués entre 3,2 et 7,2 ha.

Enfin, en tenant compte d'un pourcentage de rétention foncière (la rétention foncière étant les propriétaires qui ne souhaitent pas vendre et dont il faut tenir compte dans le calcul des surfaces) de 40%, ces besoins fonciers bruts sont évalués entre 4,5 et 10,1 ha.

	Surface brute			rétention foncière	Besoins fonciers bruts = total surface brute + rétention foncière
	Besoins fonciers (cf tableau précédent)	20% VRD	TOTAL		
Extension	Entre 2 et 5 ha	Entre 0,4 et 1 ha	Entre 2,4 et 6 ha	Entre 0,96 et 2,4 ha	Entre 3,36 et 8,4 ha
Renouvellement	Entre 0,7 et 1 ha	Entre 0,14 et 0,2 ha	Entre 0,84 et 1,2 ha	Entre 0,34 et 0,48 ha	Entre 1,18 et 1,68 ha
TOTAL	Entre 2,7 et 6 ha				Entre 4,5 et 10,1 ha

Maintenant que ces besoins fonciers bruts ont été calculés, l'objectif est d'identifier tous les potentiels fonciers disponibles sur le territoire communal.

ANNEXE 8. Potentiels fonciers identifiés sur le territoire communal.

Source : Rapport de présentation du projet arrêté de PLU de Badevel (02/12/2010),
p.119

7.1.4. Potentiels fonciers identifiés sur le territoire communal

Les potentiels fonciers identifiés sont répartis selon les mêmes catégories que celles du SCOT, à savoir les potentiels en extension et les potentiels en renouvellement.

En outre, dans ces potentiels fonciers, une distinction est faite entre les dents creuses¹ et les groupes de parcelles vierges pouvant faire l'objet d'une opération d'ensemble.

Potentiels fonciers en renouvellement

Potentiel foncier en renouvellement (centre)	Surface brute	Surface nette (Surface brute - 20% de VRD)	Densités SCOT	Nombre de logements potentiels
« La Fabrique »	1,15 ha	0,92 ha	20-35 logts / ha	Entre 18 et 32 logts

En plus du foncier potentiel de « La Fabrique », il faut y ajouter le total des dents creuses telles que recensées dans la carte page suivante et qui représentent 1,54 ha de surface brute.

Ainsi, le total brut des potentiels fonciers en renouvellement est de $1,15 + 1,54 = 2,7$ ha

Potentiels fonciers en extension

Potentiels fonciers en extension	Surface brute	Surface nette (Surface brute - 20% de VRD)	Densités SCOT	Nombre de logements potentiels
« Le Coteau Rouleau »	1,84 ha	1,47 ha	10-30 logts / ha	Entre 15 et 44 logts
« Les Terreaux »	5,34 ha	4,27 ha		Entre 43 et 128 logts
TOTAL	7,18 ha	5,74 ha		Entre 58 et 172 logts

Ainsi, le total des potentiels fonciers en extension est de 7,18 ha.

Bibliographie

❖ Documentation ADU

Website de l'ADU : <http://www.adu-montbeliard.fr>

Rapport d'activité 2014 et programme partenarial 2014

Schéma de Cohérence Territoriale 2006 de Pays de Montbéliard Agglomération : rapport de présentation ; document d'orientations générales, projet d'aménagement et de développement durable

Programme Local de l'Habitat 2007-2012 et 2014-2019 de Pays de Montbéliard Agglomération

Plan de Déplacement Urbain 2009 de Pays de Montbéliard Agglomération

Plan Local d'Urbanisme de Badevel : projet arrêté fin 2010

Rapport de présentation : http://www.adu-montbeliard.fr/uploads/pdf/1._BADEVEL_PLU_ARRET_RP_RAPPORT_DE_PRESENTATION.pdf

Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Règlement

Annexes

Documentation relative à la démarche d'inventaire des zones humides par l'EPTB Saône et Doubs (présentations, compte-rendu de réunion, résultats de l'inventaire sur Badevel...)

Données SIG du réseau ADU (BD topo, BD ortho...)

❖ **Ouvrages**

MERLIN Pierre, CHOAY Françoise (2010). Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. *Edition PUF (Paris)*.

LACAZE Jean-Paul (2010). Les méthodes de l'urbanisme. *Editions Que sais-je ? (Paris)*.

❖ **Sites internet**

Réglementation sur l'eau et l'environnement

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/dce/sdage2009.php>

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/dce/directive.php>

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_MEDDTL_Fiches_Guide_Ev_Env_Doc_Urba_BD_nov2011.pdf

<http://www.zones-humides.eaufrance.fr/reglementation/planification-eau-urbanisme-et-territoire/planification-de-l-amenagement-territoire>

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/zones-humides-references-reglementaires-a469.html>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000020078758&type=general>

<http://www.oieau.fr/oieau/organisation-de-l-eau/reglementation-principales/principaux-textes-reglementaires/a/france-loi-no-2010-788-du-12>

http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche2_Protection_especes.pdf

<http://www.forum-zones-humides.org/inventaires-zones-humides-veille-juridique.aspx>

http://www.effinature.fr/doku.php/2014r1/les_references_normatives_et_reglementaires_de_la_biodiversite

<http://ct78.espaces-naturels.fr/preservation-des-zones-humides-loi-sur-leau>

Acteurs institutionnels dans la protection de l'eau

Département du Doubs (service environnement) : http://www2.doubs.fr/index.php?option=com_content&view=category&id=19&Itemid=33

EPTB Saône et Doubs : <http://www.eptb-saone-doubs.fr/>

Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse : <http://www.eaurmc.fr/>

Réglementation urbanistique

<http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/plu-plan-local-d-urbanisme-r37.html>

<http://www.cerema.fr>

<http://www.territoires-ville.cerema.fr>

<http://www.certu-catalogue.fr>

<http://www.plu-info.net/Documents/documents.html>

<http://www.territoires.gouv.fr/planification-territoriale>

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/urbanisme-et-planification-urbaine>

Articles de revues

BAUDELLE Guy, "Comprendre le retour de la planification territoriale en Europe.",

Espaces Temps.net, Livres, 17.03.2014

<http://www.espacestems.net/articles/comprendre-le-retour-de-la-planification-territoriale-en-europe/>

DOUAY Nicolas, « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'Information géographique* 3/2013 (Vol. 77) , p. 45-70

URL : www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-45.htm.

GALLEZ Caroline, MAKSIM Hanja-Niriana, « À quoi sert la planification urbaine ? », *Flux* 3/2007 (n° 69) , p. 49-62

URL : www.cairn.info/revue-flux-2007-3-page-49.htm.

Table des figures

Figure 1. Localisation de Badevel à l'échelle de l'Aire Urbaine.....	15
Figure 2. Evolution démographique de Badevel entre 1968 et 2005.....	16
Figure 3. Evolution des permis de construire entre 1990 et 2007.....	16
Figure 4. Zone d'inondabilité de la rivière la Feschotte.....	18
Figure 5. Comparaison de l'échéancier théorique d'une carte communale et d'un PLU.....	19
Figure 6. Synthèse chronologique des grandes étapes de l'élaboration du PLU de Badevel.....	20
Figure 7 : Relations de compatibilité et de prise en compte entre les différents documents d'urbanisme.....	22
Figure 8. Localisation de Badevel au sein du secteur Plateau Est de l'agglomération.....	24
Figure 9. Objectifs de création de logements selon les trois identités de l'agglomération.....	25
Figure 10. Préconisations du SCOT en termes de densités et d'équilibre entre extension et renouvellement pour le réseau de villages.....	26
Figure 11. Objectifs du PLH en terme de construction annuelle de logements pour le secteur Est agglomération et réseau de villages.....	27
Figure 12. Carte de synthèse des orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Badevel.....	30
Figure 13. Hypothèses de croissance démographique 2008-2018 pour Badevel.....	31
Figure 14. Secteurs d'urbanisation et potentiels fonciers identifiés en 2010.....	33
Figure 15. Fonctionnement urbain envisagé pour le projet de PLU fin 2010.....	34
Figure 16 : Plan de zonage du projet PLU de Badevel.....	35
Figure 17. Articulation entre le Schéma Régional de Cohérence Ecologique et les documents d'urbanisme.....	45
Figure 18. Animation et actions territoriales en faveur des zones humides.....	50
Figure 19. Maîtrises d'ouvrages des inventaires de zones humides en Franche-Comté.....	53
Figure 20. Résultats de l'étude de prospection des zones humides sur la zone AU des Terreaux.....	56
Figure 21. Echéancier prévisionnel de la reprise d'élaboration du PLU.....	58
Figure 22. Evolution démographique de Badevel de 1975 à 2015.....	59
Figure 23. Evolution des soldes naturels et migratoire de 1968 à 2011 à Badevel.....	60
Figure 24. Evolution des permis de construire délivrés à Badevel de 1990 à 2013.....	60
Figure 25. Scénarios de croissance démographique 2011-2031 sur Badevel.....	62
Figure 26. L'estimation des besoins fonciers pour 46 logements d'ici 2030.....	64
Figure 27. Contraintes naturelles au développement urbain et potentiel d'urbanisation.....	65
Figure 28. Document de travail des orientations d'aménagement et de programmation.....	66

Table des matières

RESUME	3
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : Historique d'un projet de PLU non approuvé (2008-2013).....	8
1.1) L'élaboration du PLU de Badevel : contexte, enjeux et historique de la démarche.....	8
1.1.1) <i>Grands principes et modalités du Plan Local d'Urbanisme</i>	<i>8</i>
1.1.2) <i>L'Agence de Développement et d'Urbanisme de Pays de Montbéliard Agglomération : une mission d'accompagnement des communes dans les démarches de planification urbaine</i>	<i>12</i>
1.1.3) <i>L'origine du projet : l'intérêt pour Badevel de se doter d'un PLU</i>	<i>15</i>
1.1.4) <i>Historique de la démarche</i>	<i>19</i>
1.2) Description du premier projet arrêté de PLU : prévisions, choix et compatibilité avec les orientations du SCOT	21
1.2.1) <i>Une nécessaire compatibilité des orientations du PLU avec les documents de planification supra-communales.....</i>	<i>21</i>
1.2.2) <i>Le contenu du projet arrêté fin 2010 : prévisions de développement et choix d'aménagement et de zonage</i>	<i>31</i>
DEUXIEME PARTIE : Quelles marges de manœuvre pour les communes à l'heure de la « grenellisation » des documents d'urbanisme ?	37
2.1) Un renforcement récent de la protection des zones humides par les documents d'urbanisme	37
2.1.1) <i>Les grands textes fondateurs de la politique de l'eau en France.....</i>	<i>37</i>
2.1.2) <i>Schéma directeur d'Aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et documents d'urbanisme : un impératif de compatibilité</i>	<i>38</i>
2.1.3) <i>Les zones humides : enjeux environnementaux et évolution de leur prise en compte par la législation.....</i>	<i>40</i>
2.1.4) <i>Les loi Grenelle I et II : un renforcement de l'impératif de préservation de l'environnement pour les documents d'urbanisme.....</i>	<i>42</i>
2.1.4.1) <i>La Trame verte et bleue : un nouvel outil d'aménagement en faveur de la biodiversité</i>	<i>46</i>
2.1.4.2) <i>Le plan d'action national en faveur des zones humides 2010-2013</i>	<i>47</i>
2.1.4.3) <i>Le rôle des agences de l'eau dans le financement des actions en faveur des zones humides ...</i>	<i>48</i>
2.2) Un projet arrêté de PLU remis en cause par la détection de zones humides sur un secteur classé à urbaniser	51

2.2.1) <i>Présentation de la démarche partenariale d'inventaire des zones humides en Franche-Comté</i>	51
2.2.2) <i>Un inventaire réalisé par l'EPTB Saône et Doubs sur les communes de Pays de Montbéliard Agglomération</i>	53
2.2.3) <i>La détection de zones humides sur un secteur classé AU et la nécessité de revoir les orientations d'aménagement du PLU de Badevel</i>	55
2.3) <i>La reprise du projet de PLU en 2015 avec des objectifs reformalisés en fonction du nouveau contexte communal</i>	57
2.3.1) <i>Un diagnostic réactualisé soulignant un nouveau déclin démographique</i>	59
2.3.2) <i>Des ambitions de développement revues à la baisse</i>	61
2.3.3) <i>Des orientations d'aménagement et de programmation à repenser en fonction de différentes contraintes et opportunités</i>	63
CONCLUSION	70
LISTE DES ABREVIATIONS	72
ANNEXES	74
BIBLIOGRAPHIE	86
TABLE DES FIGURES	89
TABLE DES MATIERES	90