

Alexis Lambert
Master 2 Géographie
Information Spatiale et Aménagement (ISA)

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Mémoire relatif au stage réalisé
à la DREAL Franche-Comté

Juin 2014

Présenté à l'oral le 25 juin 2014

Maître de stage

Gilles Lemaire

*Chef du département
Aménagement Durable*

Tuteur

François-Pierre Tourneux

*Maître de conférences en Géographie
à l'Université de Franche-Comté*

Sommaire

Remerciements	3
Introduction.....	4
1. Contextualisation.....	6
1.1. Du PLU aux zones AU, en passant par les OAP	6
1.2. La DREAL Franche-Comté et l'objectif du stage.....	12
2. Méthode de travail.....	15
2.1. Le choix des communes	15
2.2. Visite du terrain et réalisation des cartes	17
2.3. Lecture du PLU et rédaction de l'analyse.....	19
3. Présentation de résultats.....	22
3.1. Le livret et ses cartes	22
3.2. Les éléments particuliers	28
3.3. L'avenir de l'étude.....	31
Conclusion	33
Annexes	34
A. Extraits de la chartre graphique.....	34
B. Documents divers ayant permis les analyses.....	35
Table des illustrations	38
Bibliographie.....	39

Remerciements

Je tiens à remercier mon tuteur, Monsieur Tourneux, d'une part pour ses conseils et ses relectures mais aussi pour m'avoir mis en contact avec mon maître de stage, Monsieur Lemaire, vers la fin du mois de janvier, alors que toutes mes recherches de stage s'étaient soldées par des refus ou des annulations.

Je remercie de ce fait mon maître de stage, pour l'acceptation de ma candidature, la confiance qu'il m'a accordé, la quantité et la qualité du savoir qu'il a cherché à me faire partager.

Merci également à toute l'équipe EDAD de la DREAL pour l'accueil, l'aide apportée pour anticiper au mieux ma vie professionnelle et l'ouverture d'esprit sur de grands sujets de société abordés lors des pauses café.

Introduction

Ce mémoire rend compte du travail effectué au sein de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Franche-Comté, à Besançon, depuis le 10 février 2014. Il est question d'analyser les aménagements opérés sur des zones à urbaniser (AU) au sein d'un panel de communes franc-comtoises dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Avec l'instauration de la loi SRU de 2000, les Plans d'Occupation des Sols (POS) ont été remplacés par les PLU. Ceux-ci, plus modernes et ambitieux, cherchent à organiser durablement le territoire d'une commune en le dotant de documents de planification adaptés à son identité et à ses perspectives de développement. Parmi ces documents, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) permettent d'orchestrer les nouveaux aménagements, afin qu'ils s'insèrent idéalement au sein de leur commune.

La mission de ce stage va s'intéresser aux OAP mais uniquement celles qui concernent l'urbanisation des zones AU. Ces zones éphémères représentent d'une certaine façon le renouveau d'une commune, elles doivent donc chercher à être durablement fiables et vivables pour ses habitants, tout en respectant l'identité du bâti plus ancien, telles sont les exigences de documents comme le PLU. Les OAP ont pour grand défi de veiller à cela mais sont-elles vraiment respectées sur le terrain et qu'amènent-elle vraiment à l'aménagement des zones AU ?

Logiquement, tout laisse à penser qu'elles apportent effectivement une meilleure cohérence dans l'aménagement, une réelle réflexion sur la durabilité de ces futurs espaces urbanisés, qu'elles veillent à ce que l'environnement soit préservé, cherchent à garantir une mixité sociale, faciliter l'accès aux modes doux... Les agents de la DREAL, chargés de la planification, veulent aujourd'hui vérifier ces hypothèses.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Ce mémoire résumera ce travail d'inspection. Les définitions et les explications complémentaires à propos des PLU, OAP et zones AU permettront dans un premier temps de s'immerger dans un des pans de l'urbanisme français. Puis, il sera question d'expliquer chaque étape du travail réalisé avant de présenter une série de résultats représentatifs de la mission qui se poursuivra jusqu'au début du mois d'août.

1. Contextualisation

Ce stage repose sur une bonne connaissance des textes de loi actuels, issus du Code de l'Urbanisme. Il est primordial de maîtriser les concepts de PLU, OAP et zone AU afin de comprendre le travail qui a été mené ici et d'entrevoir l'importance que ces analyses revêtiront à terme. Cette première partie sera consacrée à définir les termes-clefs de la mission et d'apporter des éléments complémentaires de compréhension et de contextualisation, grâce aux publications du Gridauh (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat) et de la connaissance des agents de la DREAL.

1.1. Du PLU aux zones AU, en passant par les OAP

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est à l'heure actuelle l'un des documents centraux de l'urbanisme français en termes de planification et d'aménagement du territoire. Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) fait partie des autres documents importants. Doté des mêmes sous-documents et réalisant les mêmes missions que le PLU, le PLUi s'établit à l'échelle de la communauté de communes. Cette échelle d'intervention semble en effet de nos jours, plus pertinente pour comprendre et intervenir sur la réalité du fonctionnement des territoires et sur leurs organisations. Cela a par ailleurs conduit la loi ALUR à faire du PLUi un outil privilégié à l'avenir.

Le PLU, de son côté, s'applique sur l'ensemble du territoire d'une commune. La multitude de sous-documents qu'il contient (figure 1) permet d'avoir une vision précise et globale sur l'organisation, la santé et les perspectives d'évolution de la commune. L'objectif premier du PLU est en effet d'organiser le développement de l'espace, en l'urbanisant d'une manière intelligente et réglementée pour que les nouveaux aménagements soient durables, adaptés et cohérents avec l'identité et les caractéristiques du territoire, tout en

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Le PLU s'inscrit dans une démarche de planification puisque l'on retrouve la marque du « *dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou sur un espace, pour une durée et une échéance déterminées. Les notions de plan et de planification renvoient à l'idée de maîtrise d'un processus pour une entité dotée de forte intentionnalité. Cette maîtrise passe par une rationalité d'ordre linéaire qui fixe selon des études constatatives et prospectives des objectifs et les moyens d'y parvenir* » (Lévy, 2004).

Le PLU a remplacé le Plan d'Occupation des Sols (POS) suite à la loi SRU. Ce type de document existe toujours à l'heure actuelle mais il n'est plus possible pour une commune d'en rédiger un. La loi ALUR souligne d'ailleurs que les POS seront caducs au 1er janvier 2016, c'est-à-dire que les communes se retrouveront soumises au RNU (Règlement National de l'Urbanisme). Quant à celles qui auront engagé une procédure de révision avant le 31 décembre 2015, elles disposeront d'un délai de trois ans maximum pour transformer leur POS en un PLU. Tout comme le PLU, le POS était obligatoirement composé d'un rapport de présentation et d'un règlement.

En revanche, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) a été créé par la loi SRU. Il s'agit du cœur du projet urbanistique d'un territoire. En effet, selon l'article L123-1-3 du CU, « *le PADD définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public (...) de la commune* ».

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Le POS était un document essentiellement statique, focalisé sur les zonages. Il se contentait uniquement de règlementer ce qui était autorisé et ce qui n'était pas autorisé de construire sur une zone. Le PLU se veut plus moderne et complet en étant doté de la dimension de planification. Avec l'introduction du PADD et des orientations d'aménagement détaillées ci-après, le PLU dépasse l'urbanisme de règles pour s'intéresser davantage aux projets d'aménagement.

Les premiers PADD des PLU pouvaient comprendre deux parties. La première partie obligatoire définissait les orientations d'urbanisme et d'aménagement de la commune dans son ensemble. La seconde partie, facultative cette fois-ci, fournissait des précisions sur des projets particuliers permettant de mettre en œuvre les orientations générales définies par la première partie.

D'un point de vue historique, cette partie facultative est la préfiguration des Orientations d'Aménagement (OA). Les OA deviennent une composante autonome dans un PLU, c'est-à-dire séparée du PADD, en 2003 avec la loi Urbanisme et Habitat (loi UH). Puis la loi relative à l'Engagement National pour l'Environnement (loi ENE) du 12 juillet 2010 vint développer d'avantage les fonctions des OA, les rendant obligatoires, conduisant à ce qu'elles soient renommées Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP).

Alors que le PADD énonce les grands objectifs d'aménagement, les OAP apportent des précisions sur des points généraux ou sur des orientations plus précises, rédigées de façon à ce que les aménagements s'insèrent de façon durable et cohérente avec l'ensemble de la commune. Le règlement, quant à lui, fixe les règles d'urbanisme dans un souci de conformité pour les nouveaux aménagements comme pour l'évolution du bâti déjà existant. Enfin, le rapport de présentation doit justifier l'ensemble des dispositions retenues (c'est-à-dire principalement les OAP) à partir des résultats du diagnostic et de l'évaluation environnementale de la commune.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Selon l'article L.123-1-4, « les OAP comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ». Leurs champs d'action sont relativement diversifiés (figure 2). Conjointement, OAP et règlement permettent d'atteindre les objectifs du PADD. L'ensemble doit donc être cohérent avec les objectifs du PADD et les respecter. Enfin, il est important de lire les OAP comme des intentions d'aménagement afin de structurer ou requalifier des secteurs à aménager ou à réhabiliter. Ce ne sont pas des photos-montages de zones telles que l'on pourra les voir une fois l'opération achevée.

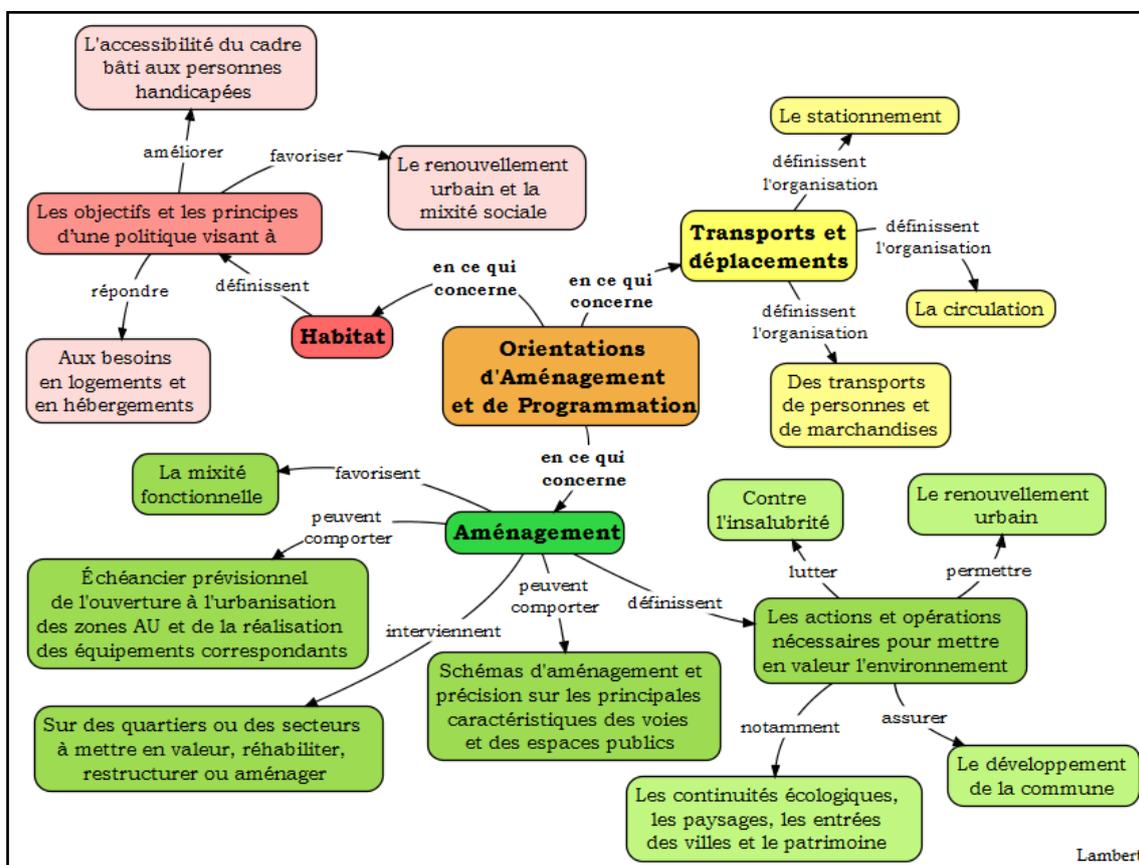


Figure 2 : Rayon d'action des OAP d'après l'article L. 123-1-4 du CU

Avant de comprendre quel lien unit les OAP et l'aménagement opérationnel des zones à urbaniser (AU), il paraît important de définir ce que sont ces zones. Chronologiquement, les zones AU ont remplacé les zones NA (naturelles urbanisables) des POS, lorsque ceux-ci évoluent vers un PLU. Avec les lois SRU puis ENE, plusieurs règles ont été énoncées à propos des

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

zones AU par l'intermédiaire de l'article R.123-6 qui nous renseigne sur la nature de ces zones très particulières et sur leurs conditions d'urbanisation.

Tout d'abord, une zone AU est une zone pouvant être urbanisée sur un terrain à caractère naturel. Dans les faits, le critère clef est basé sur l'état des équipements existants à la périphérie d'une zone AU. D'après le CU, il faut « *que les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU aient une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone* ». Même si cette règle est appliquée, il semble qu'en pratique, les auteurs des PLU classent en zone AU des zones naturelles (N) ou agricoles (A) considérées comme « banales », c'est-à-dire ne présentant pas de caractère particulier appelant leur protection. La qualité environnementale, celle des sols et/ou le nombre d'activités agricoles présentes y sont faibles ce qui explique la tentation de les urbaniser.

Ensuite, il existe deux types de zones AU : la zone 1AU qui concerne une zone « idéalement » située, d'après la règle formulée ci-dessus, et destinée à être urbanisée dans le court terme ; et la zone 2AU, destinée à être urbanisée dans le plus long terme, en principe après la zone 1AU, une fois que celle-ci sera équipée en périphérie immédiate des différents réseaux, en capacité de desservir l'ensemble des futures constructions de la zone.

Enfin, ce sont les OAP et le règlement qui définissent les conditions d'aménagement et d'équipement d'une zone AU. Les OAP permettent de privilégier les approches « projet » et de renforcer le caractère opérationnel des développements urbains voulus par le PLU. Plus concrètement, la généralisation du recours à l'outil OAP doit faciliter le saut qualitatif attendu dans l'aménagement des zones AU. Celles-ci peuvent ainsi, soit être globalement urbanisées lors d'une OAP d'ensemble, soit « *au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes aux zones prévues par les OAP et le règlement* ». Quant aux zones 2AU, seule une modification ou une révision du PLU les transformant en 1AU, pourront autoriser leur urbanisation.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

D'un point de vue urbanistique, nous sommes face au type de zone le plus complexe à définir et à encadrer en raison des grands enjeux qu'il représente pour le développement de la commune et en raison de son statut qualifié d'instable dans le temps. En effet, contrairement aux autres zones (U, A ou N), une zone AU est appelée à subir une transformation programmée de l'utilisation de son sol à court terme. Elle n'est qu'une phase entre une situation non bâtie à celle d'un espace urbanisé.

Les auteurs des PLU doivent exprimer clairement leur intention d'urbaniser des zones. La loi relative à l'Engagement National pour le Logement (loi ENL) de 2006 a permis d'insérer dans le rapport de présentation un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU. Mais cet échéancier n'avait pas de valeur réglementaire, c'est pourquoi la loi ENE prévoit depuis une insertion facultative de cet échéancier au sein des OAP.

1.2. La DREAL Franche-Comté et l'objectif du stage

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Franche-Comté est un service de l'État, chargé de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de changements climatiques, de biodiversité, de construction, d'urbanisme, d'infrastructure de transport, d'énergie, de sécurité des activités industrielles et de prévention des pollutions. Elle relève de deux ministères : celui de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et celui du Logement et de l'Égalité des Territoires.

La DREAL est divisée en plusieurs services. Le travail présenté dans ce mémoire relève de celui d'EDAD (Évaluation, Développement et Aménagement Durables). Le service est chargé de réaliser des évaluations environnementales sur les plans, projets et programmes instruits par d'autres services que ceux de la DREAL. Il participe à l'aménagement du territoire, veille à ce que le développement durable soit pris en compte dans les documents d'urbanisme, éduque à l'environnement et au développement

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

durable, soutient la vie associative, les agendas 21, gère les fonds européens (notamment le programme FEDER) et supervise la documentation technique et les systèmes d'information géographique de la DREAL.

EDAD assiste méthodologiquement les collectivités territoriales qui rédigent leurs documents d'urbanisme. Il travaille en étroite collaboration avec les Directions Départementales des Territoires (DDT). Il veille aussi par la suite à suivre dans le temps ces documents, et émet des avis sur les procédures d'évolutions de ceux-ci. Avec la loi, nous avons vu que les OAP sont aujourd'hui obligatoires dans les nouveaux PLU. Or nous n'avons pas suffisamment de recul pour vraiment dire si ces outils contribuent à aménager de façon cohérente et durable les zones AU.

Il s'agit ici de tenter de répondre à cette question centrale. Parmi les objectifs de ce stage, EDAD souhaiterait évaluer les OA afin de voir si elles ont contribué à privilégier un aménagement favorable à l'économie des ressources, une diversité des formes urbaines et une meilleure prise en compte des valeurs environnementales et paysagères. Il s'agit aussi de montrer si les OA décrites dans le PLU aboutissent aux aménagements visibles sur le terrain, si elles ont été suffisamment réfléchies et mises en adéquation avec les autres documents du PLU. En définitive, ce travail apportera une lecture critique qualitative sur un certain nombre de cas de zones AU récemment urbanisées en Franche-Comté, pour illustrer les réussites ou les échecs d'aménagement et espérer qu'à l'avenir, les futures urbanisations de zones AU soient de qualité.

EDAD bénéficiera aussi en interne d'un bilan lui permettant de réaliser une autocritique vis-à-vis de ses conseils délivrés aux collectivités. Il est en effet question de s'intéresser aussi à la pertinence et la qualité des éventuelles remarques et observations faites par les services de l'État, et donc celles de la DREAL. Notons que dans le cadre de l'aménagement des zones AU, les OAP peuvent faciliter l'utilisation et/ou l'aménagement d'éléments nouveaux se remarquant par leurs caractéristiques durables. Les zones AU pourraient

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

prochainement être réservées à la construction d'éco-quartiers. Tester dès aujourd'hui dans ces zones, grâce aux OAP, des matériaux ou des équipements se révélant performants et vieillissant bien dans le temps, est autant de temps gagné dans le développement et l'aménagement des futurs quartiers des communes. Enfin, et de façon plus « terre-à-terre », le service se dotera par la suite d'une banque de données à but pédagogique exploitable pour les prochains projets d'aménagement.

2. Méthode de travail

L'analyse de l'aménagement opérationnel des zones AU n'a encore jamais été entreprise au niveau de la DREAL Franche-Comté. Ce stage s'est donc construit autour d'une méthodologie qui a évolué au cours des premières semaines, suivant les premiers résultats obtenus, avec une stabilisation un mois après le début du stage. Cette seconde partie présente cette méthodologie. Il se peut qu'à l'avenir, d'autres DREAL ou structures reprennent et améliorent ce qui a été tenté à Besançon, et étoffent d'avantage la banque de données qui en résulte. Étant donné que l'ensemble du territoire français est soumis aux mêmes règles et aux mêmes documents d'urbanisme, cette étude peut tout à fait être reconduite dans une autre région.

2.1. Le choix des communes

L'analyse d'un panel de zones AU franc-comtoises nécessite plusieurs étapes. La première consiste à identifier les communes cibles. Le choix est guidé par trois critères. Il faut premièrement qu'une commune ait un PLU approuvé et non en cours de révision. Parmi les 1 785 communes de la région, seules 14,7% sont concernées (figure 3).

Deuxièmement, le PLU doit avoir été approuvé par le conseil municipal après 2002. Étant donné que les PLU n'existent que depuis 2000, il est plus judicieux d'attendre quelques années pour voir apparaître les premières OA. Celles-ci étant facultatives mais vivement recommandées jusqu'en 2010, 2002 est considérée comme une année charnière en terme de prise de conscience de l'intérêt des OA. D'ailleurs rappelons que dès 2003, elles deviennent une composante à part entière des PLU.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

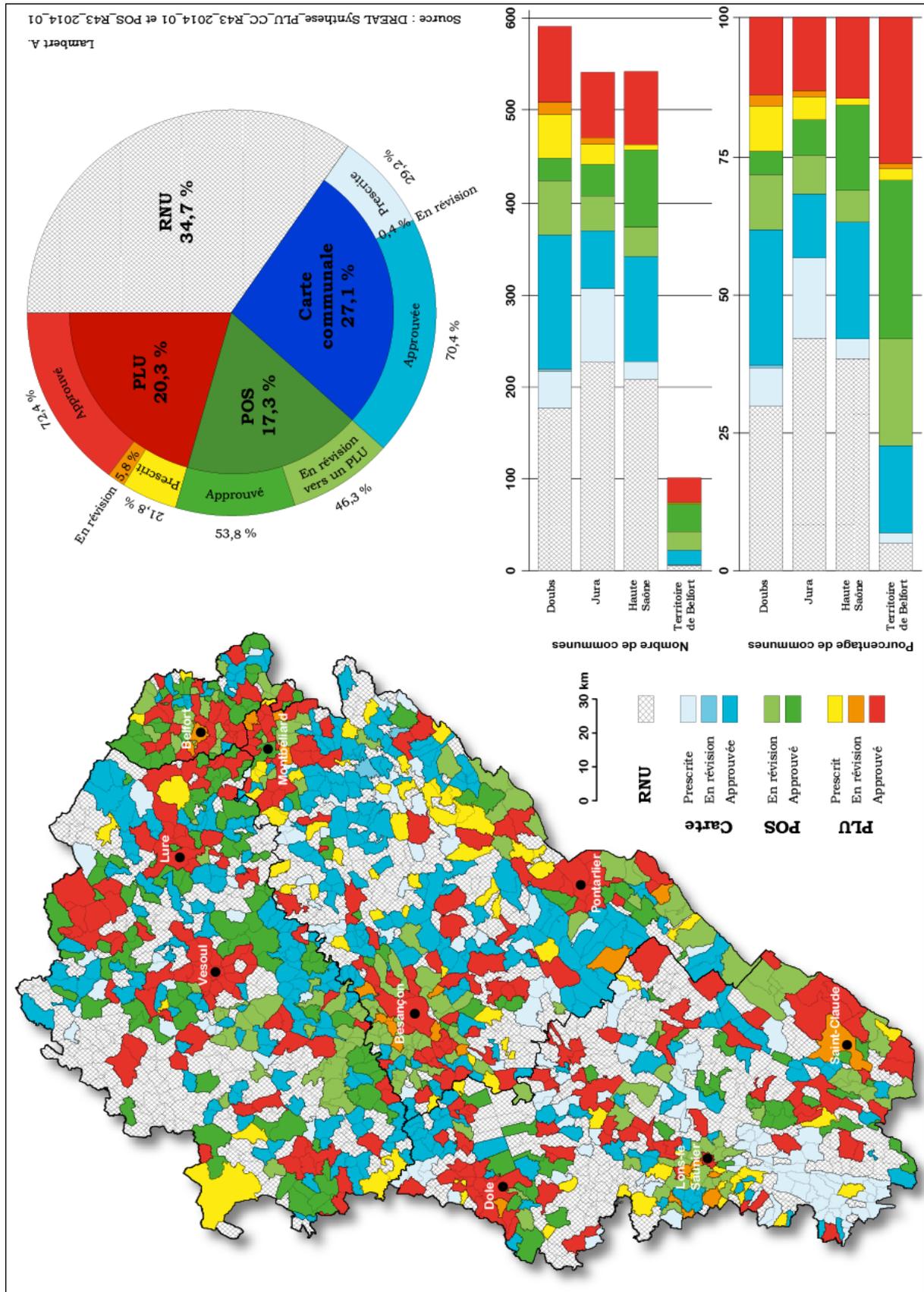


Figure 3 : Les procédures des documents d'urbanisme au 1^{er} janvier 2014

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Enfin, il est préférable que le service EDAD et/ou que les quatre DDT de la région aient connaissance de l'urbanisation récente d'une zone AU dans les communes sélectionnées. Grâce à l'accompagnement qu'ils réalisent auprès des collectivités dans leurs démarches de planification et de la publication d'avis d'État, les agents de l'État sont en mesure de suivre l'évolution récente d'une situation avant même qu'une zone nouvellement urbanisée n'apparaisse sur les images satellites, voire sur les cartes.

2.2. Visite du terrain et réalisation des cartes

Une fois qu'une commune répond à ces trois premières conditions, la seconde étape consiste à se rendre sur le terrain pour y réaliser un reportage photo. La zone AU est entièrement visitée et photographiée afin de pouvoir cartographier le plus précisément possible le nouveau lotissement. Les photos permettent aussi d'archiver des éléments d'analyse des différents aménagements. Lors de la première analyse, un paysagiste-conseil de la DREAL a participé à la visite du terrain afin d'apporter des éléments complémentaires. Comme nous le verrons plus tard dans cette partie, un PLU apporte logiquement de l'importance au traitement des paysages, d'où l'intérêt de profiter du savoir et des conseils de professionnels.

Régulièrement, la visite de terrain se fait alors que la zone AU n'est pas encore totalement achevée. La voirie est encore ensablée, la majorité des habitations est en cours de construction. La qualité des trottoirs, des clôtures, des façades, des toitures sont donc autant d'éléments que l'étude ne peut analyser dans l'immédiat. Elle se reporte alors à une seconde visite afin de rendre à terme un avis général le plus objectif possible.

Sitôt la visite du terrain faite, la troisième étape rassemble l'ensemble des informations recueillies et disponibles sur la zone AU afin de procéder à la réalisation de cartes et de schémas. Le logiciel Adobe Illustrator est le principal outil utilisé à ce moment de l'étude. En général, trois cartes sont produites. La première localise la commune sur fond IGN, par rapport à ses

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

voisines et en précisant sa place en Franche-Comté. La seconde se focalise sur l'emprise du bâti de la commune, avec identification des zones U, A, N et AU présentes. La BD Topo et une photo aérienne sont ajoutées. Une charte graphique est appliquée afin de toujours produire un ensemble de présentation homogène. La troisième carte est centrée sur la zone AU. L'image aérienne est plus fine et permet de découvrir à quoi ressemblait la zone avant son urbanisation. Des couches d'informations réalisées en dessin superposent chaque habitation, l'ensemble des voiries (celle réservée à l'automobile et celle réservée aux modes doux), le stationnement et les espaces verts. La lecture en parallèle du PLU permet d'ajouter aussi les OAP si elles existent. Celles-ci sont souvent dans le PLU mentionnées sous la forme de croquis, ou dans la légende des cartes, telles que les intentions de voies à créer ou zones d'emplacement réservé (figure 4).

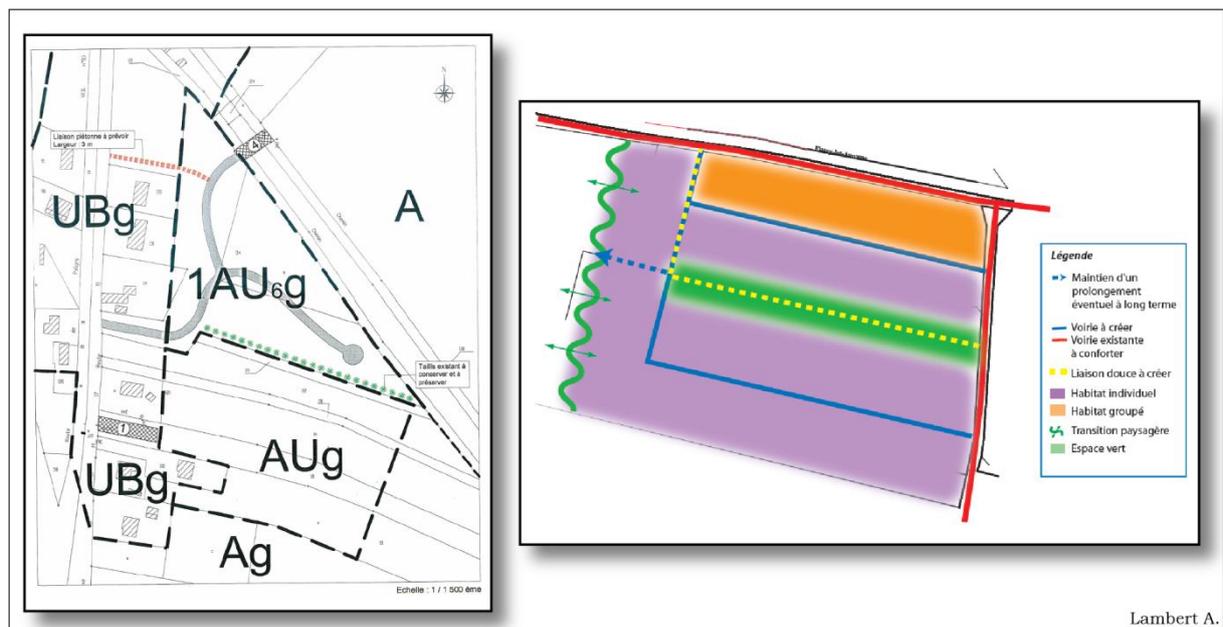


Figure 4 : Exemples d'OAP (Mont-sous-Vaudrey et Sampans)

2.3. Lecture du PLU et rédaction de l'analyse

Une fois les cartes achevées, la lecture approfondie du PLU est entreprise. Afin que l'analyse soit réalisée de façon précise, la rédaction se construit une nouvelle fois suivant un plan fixe (figure 5). La première partie réalise une présentation succincte de la localisation de la commune. Sa population et ses perspectives de croissance sont aussi mentionnées. Le PADD permet de bien comprendre les défis qui attendent la commune mais aussi de souligner ses points forts et ses opportunités. Le rapport de présentation dresse quant à lui le portrait de la commune dans son passé et son présent, en dévoilant son cadre général, son dynamisme et son rythme de croissance.

Il n'est pas question dans cette première partie d'évoquer la zone AU étudiée car il faut d'abord avoir une idée bien précise du cadre général puis descendre progressivement par la suite au niveau de la zone AU pour saisir les causes de son urbanisation. Celle-ci n'a pas en effet été urbanisée sans raison, elle répond forcément à un besoin communal voire supra-communal, plus ou moins avéré.

C'est à partir dans la seconde partie de l'analyse que la zone AU se met en place. Sa localisation, son emprise au sol ou encore son accessibilité sont autant de points qui peuvent au premier abord donner un premier avis sur le projet, sur la réflexion qu'il a suscité en amont, pour se faire une première idée sur la qualité de vie qu'auront les nouveaux habitants.

Cette partie de l'analyse va aussi mettre en lumière les raisons qui ont conduit les élus à urbaniser la zone AU en question. En règle générale, la construction d'un nouveau lotissement naît de la volonté politique de conserver ou d'acquérir un niveau d'équipements conséquent afin d'exercer une certaine attractivité. Pour cela, la commune a besoin ou profite d'un apport de population. Les cas étudiés sont principalement des communes périurbaines qui profitent du rayonnement de la ville voisine pour accueillir une population aux pratiques citadines. Les élus ouvrent ainsi à l'urbanisation leurs zones AU, et les nouveaux lotissements peuvent

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

rapidement comporter des incompatibilités, des abus, des erreurs dans leur conception comme dans leurs équipements.

La troisième partie est la plus importante du livret puisqu'elle évalue la qualité de trois grands types d'équipements de la zone AU : l'habitat, la voirie et l'environnement. Le règlement du PLU est le document qui apporte le plus d'éléments car il est décomposé en sous-points qui ne traitent que d'un sujet à la fois. Ainsi pour les aspects extérieurs des habitations par exemple, de la toiture, aux façades en incluant le système d'assainissement, le PLU détaille ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas afin d'assurer une harmonie à l'ensemble des habitations du lotissement, mais aussi plus largement à l'ensemble des habitations de la commune.

L'évocation de l'intégration paysagère est fréquente dans le texte. Plusieurs cas accordent une importance toute particulière à la qualité des franges urbaines lorsque la zone AU est une ancienne terre agricole en périphérie du bâti. Les haies et les clôtures sont alors explicitement définies afin de garantir à terme au village une bonne harmonisation avec son environnement. Le PLU se doit d'insister pour finir sur la qualité du cadre de vie des habitants. L'analyse relève si les auteurs du PLU ont suffisamment pris en compte l'importance des espaces publics. Cela peut se traduire par l'aménagement de voies réservées aux modes doux, de terre-pleins arborés, d'un espace de loisirs...

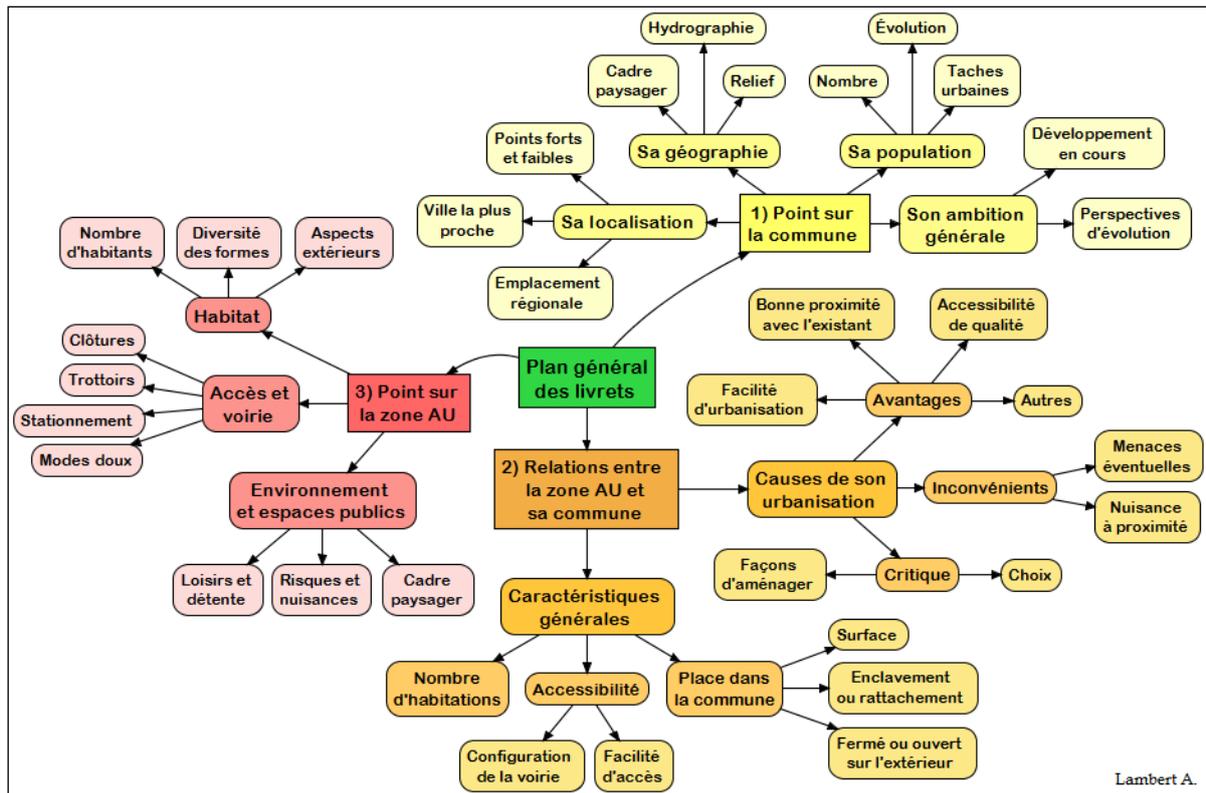


Figure 5 : Ensemble des points pris en compte dans une analyse

Chaque livret s'achève ensuite par un grand tableau à deux colonnes. La première « Ce que dit le PLU », classe par grandes parties tous les arguments du PLU quant à la zone AU. La seconde colonne « L'aménagement opérationnel » répond à chacun des éléments en expliquant s'il est respecté ou non.

L'ensemble de l'étude devait initialement comporter au minimum dix sites par département. Or, il s'est avéré que cela aurait plus de sens si une analyse qualitative était menée au lieu d'une analyse quantitative. Ainsi, d'une page par cas, chaque analyse prendra la forme d'un livret d'une vingtaine de pages.

3. Présentation de résultats

Une semaine et demie voire deux semaines sont nécessaires à la rédaction d'un livret. Cette dernière partie présentera l'un d'entre eux et exposera un corpus de cartes où chacun des types rencontrés dans les livrets sera commenté. Il sera aussi question de mettre en lumière les difficultés rencontrées lors de la constitution des livrets tout comme les facilités et les réussites. Enfin, le mémoire se clôturera par le devenir de cette étude.

3.1. Le livret et ses cartes

Les cas étudiés sont en moyenne des zones de quelques hectares, au sein de communes périurbaines, souhaitant offrir du logement à une soixantaine de nouveaux habitants, dans un cadre rural et calme. Ainsi, l'ensemble de ces paramètres suffisent à constituer des lotissements identiques par leurs caractéristiques et par leurs compositions. Étant tous soumis à des PLU imposant un certain style et une certaine quantité d'informations, la rédaction des analyses, respectant toujours un même plan et une même grille de lecture, débouche sur des livrets de taille équivalente (figure 6).

Tous les PLU étudiés n'offrent pas la même qualité d'information même si leurs auteurs adoptent un style cherchant à le faire croire. Ainsi, il peut exister une différence notable entre deux PLU comme par exemple entre celui de la petite commune de Braillans, au nord de Besançon, et celui de sa voisine Marchaux. La difficulté durant les premières semaines de stage a été de se rendre compte de cette différence, surtout lorsque lire ce genre de document est un exercice complètement nouveau et que la naïveté, l'inexpérience et l'absence de recul prédominent sur l'esprit critique. L'accompagnement des agents d'EDAD a donc beaucoup influencé sur la restitution des premières lectures.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

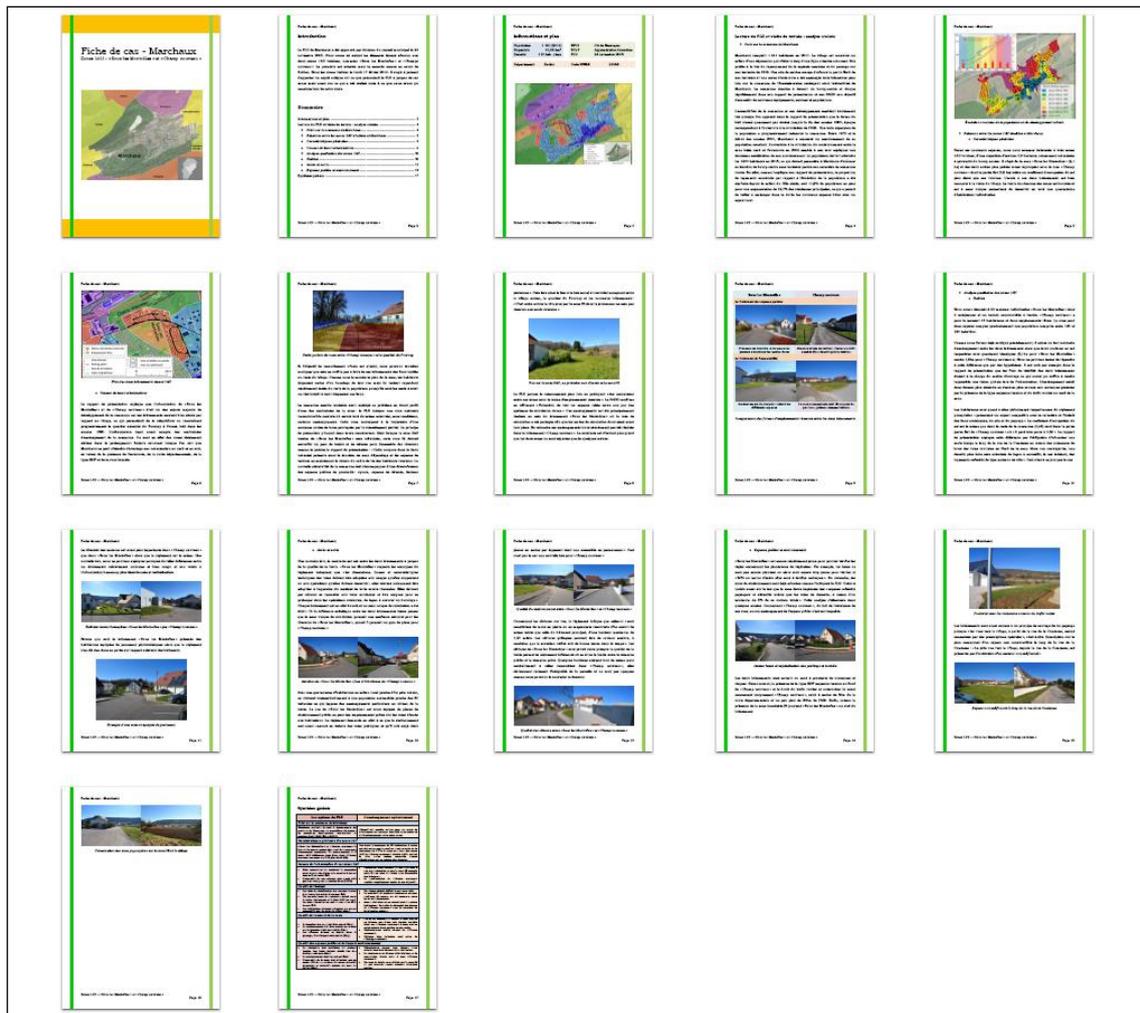


Figure 6 : Le livret de Marchaux

La construction des différentes cartes est l'étape la plus consommatrice de temps. Les premiers cas ont permis de tester la chartre graphique et fixer les règles d'illustrations. Par la suite, la dizaine de cartes et croquis qui a suivi a adopté les mêmes paramètres ce qui a permis de gagner en productivité et de fournir à la DREAL une homogénéisation des rendus (figures 7 à 11).

La nature de la mission confiée ne permet pas un traitement statistique en raison de son orientation qualitative. De même, une modélisation n'aurait eu que peu d'intérêts pour la DREAL car il s'agit d'évaluer des OAP et les aménagements qui en découlent en fonction de l'environnement qui les entourent et non de déterminer qu'elle serait la meilleure forme qu'une zone AU pourrait avoir pour remplir un ensemble d'exigences. Une modélisation aurait pu toutefois être réalisée mais elle aurait demandé une durée de stage

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

supplémentaire et n'aurait eu qu'une fonction de gadget pour l'étude. Ainsi, le soin a été intensifié sur la qualité des cartes de présentation et de situation.

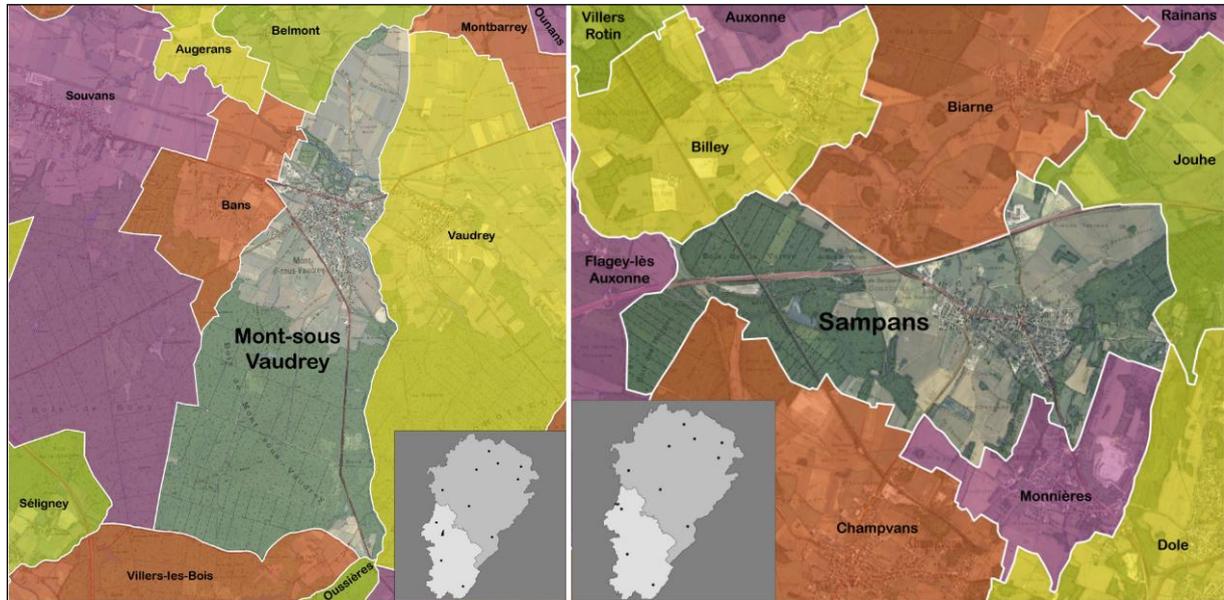


Figure 7 : Exemples de cartes de situation

Devant la richesse qu'offrent les cartes de certains PLU, l'accès à d'autres sources d'information comme les BD Topo, les cartes IGN, le cadastre et les bases de données de l'application CARMEN (Cartographie du Ministère de l'Environnement), la tentation a été grande de tout cartographier.

Il a été intéressant d'ailleurs d'ajouter aux cartes des PLU des données spécifiques comme par exemple l'altitude, les zones inondables ou des zones tampons matérialisant les nuisances sonores du trafic routier. Ces données n'ont classiquement pas leurs places dans la cartographie de position des PLU or il s'avère que cela aurait été judicieux de les ajouter afin d'éviter l'urbanisation de certaines zones AU. La suspicion d'oublis délibérés par les auteurs des PLU est parfois grande mais il est compréhensible dans leurs intérêts qu'une carte réglementaire mentionne le minimum de nuisances ou d'aberrations spatiales. La mission de ce stage aura permis de rétablir certaines réalités du terrain et rendre quelques cartes de PLU plus intelligentes.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

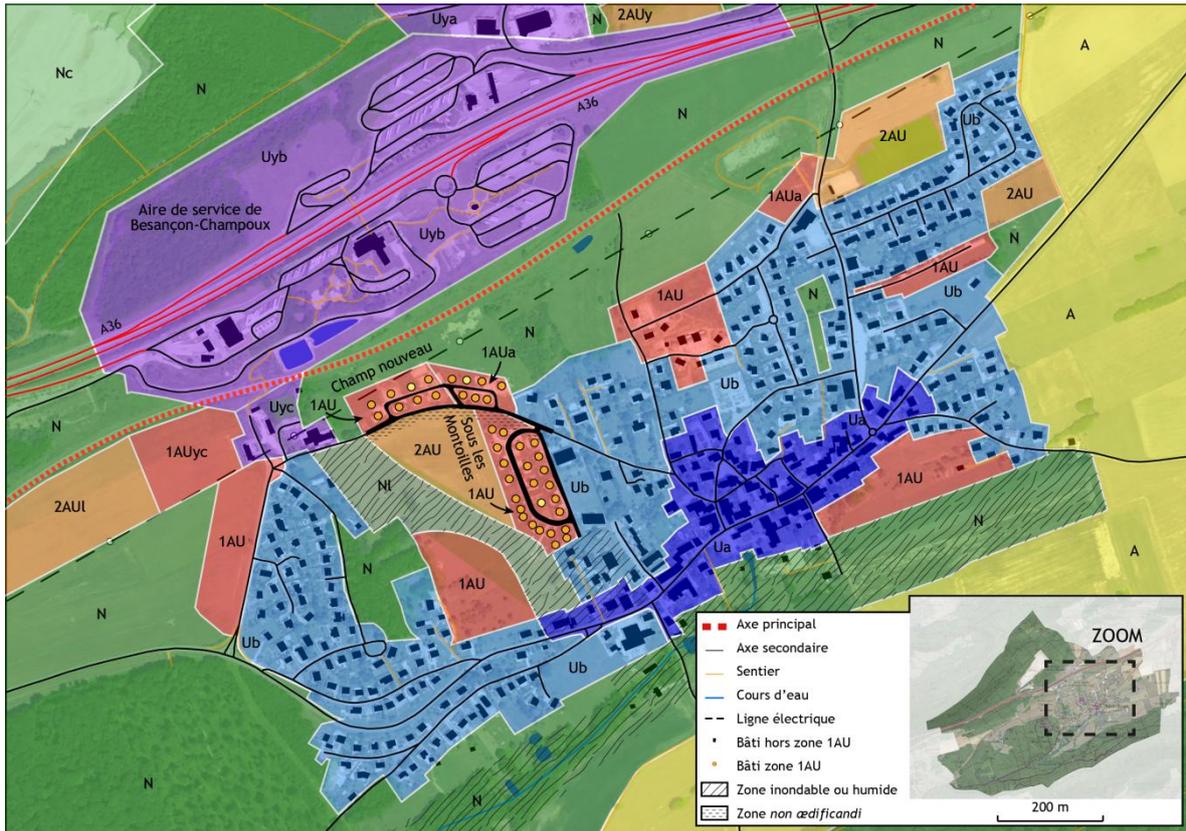


Figure 8 : Plan de la commune de Marchaux

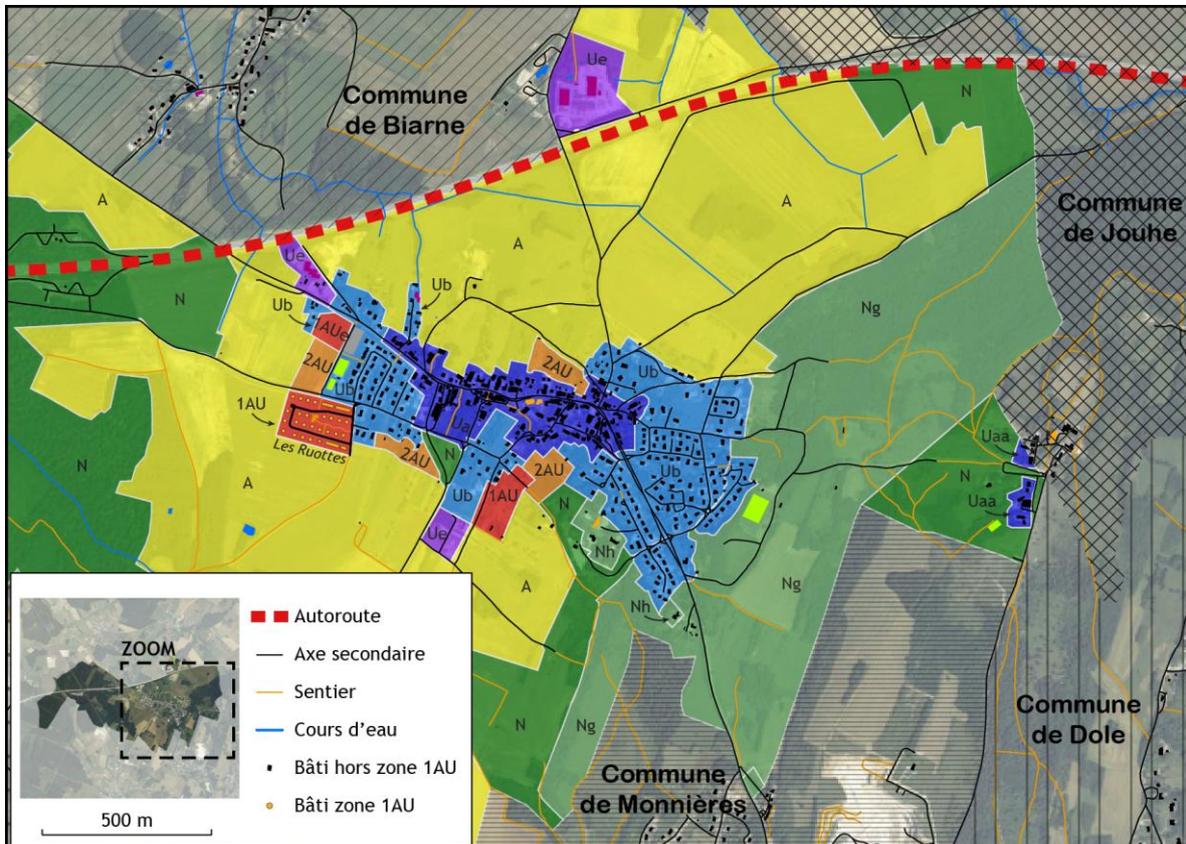


Figure 9 : Plan de la commune de Sampans

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

Les cartes des zones AU sont en quelque sorte les premières représentations illustrant les nouveaux lotissements construits. Inspirées des plans des aménageurs, fournis par les DDT lorsqu'elles y ont accès, elles montrent la zone AU telle qu'elle était au moment de la visite du terrain. En cela, elles peuvent être plus précises que les croquis des aménageurs puisque le nombre et les emplacements des habitations prévus ne correspondent jamais à ce qui est réellement construit même si l'idée globale est respectée.

La conception de ces cartes à grande échelle cherche à montrer les premières caractéristiques plutôt positives de la zone, mais aussi celles négatives. Puis la lecture du texte permet d'affiner l'analyse en s'appuyant sur des citations des différents documents du PLU.

Ainsi pour le cas de Brailans (figure 10), l'ajout des courbes de niveau, de la zone tampon du bruit routier et des flèches d'accessibilité dévoilent, avant même de lire le texte, que la zone 1AU est peu accessible, construite en pente, en partie dans la zone de nuisance sonore et surplombant la zone 2AU. En découvrant ces caractéristiques, le lecteur peut déjà se questionner sur les raisons qui ont poussé les auteurs du PLU à préférer rendre constructible cette zone avant sa voisine, beaucoup plus proche du village ancien, disposant d'un terrain plat et suffisamment éloigné du trafic routier de la départementale.

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

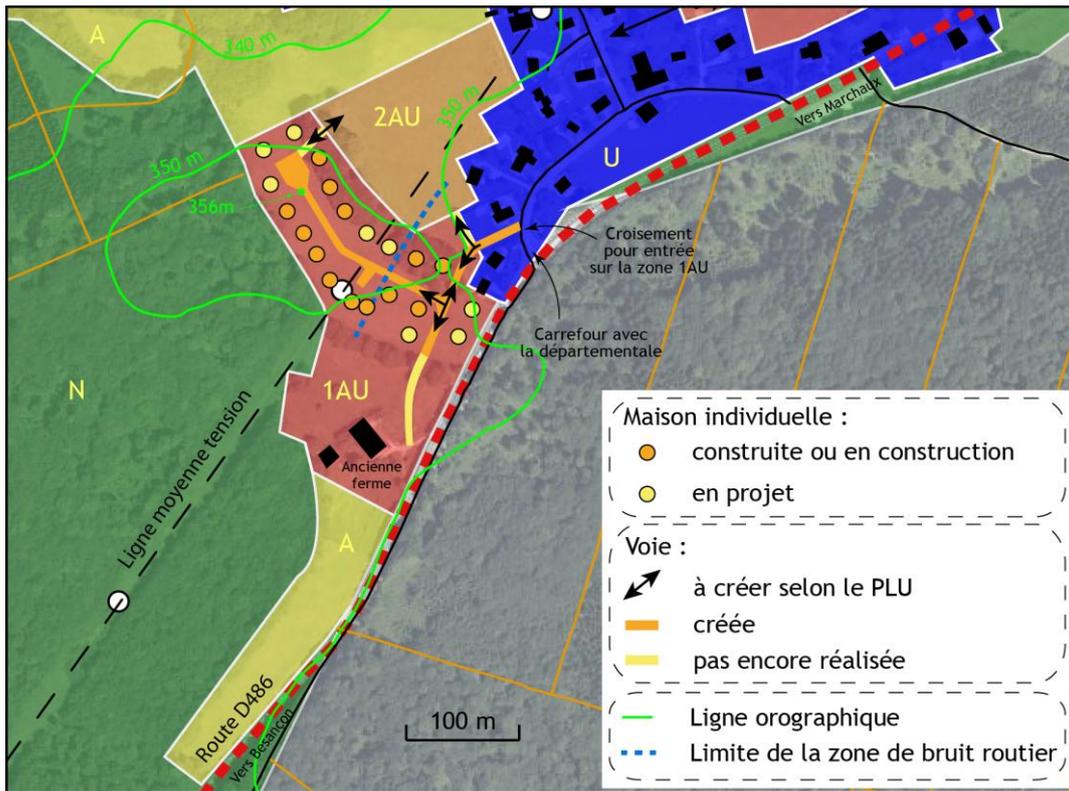


Figure 10 : Plan de la zone 1AU de Braillans

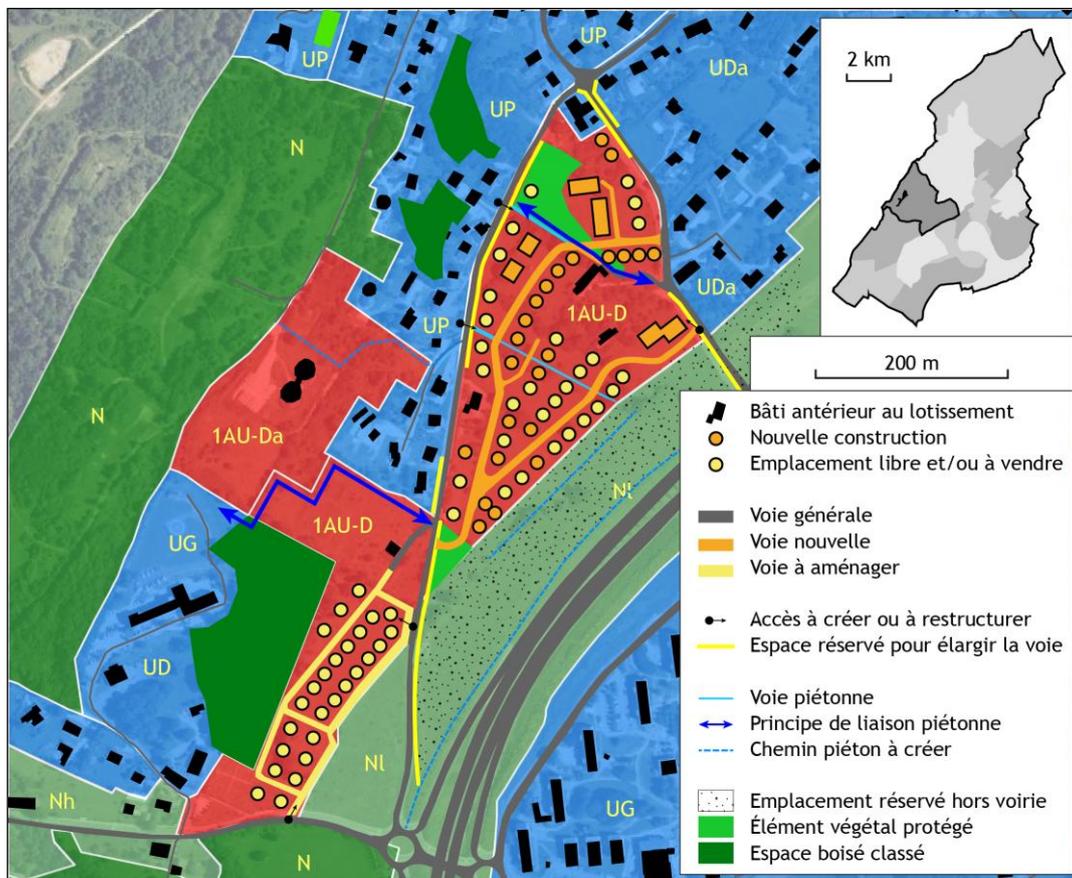


Figure 11 : Plan de la zone 1AU des Montboucons à Besançon

3.2. Les éléments particuliers

Les deux cartes particulières présentées ci-dessous (figures 12 et 13) sont des initiatives non envisagées au préalable dans l'analyse mais qui permettent de bien illustrer l'ampleur de l'urbanisation que souhaite atteindre par moment les auteurs des PLU. Lorsque l'une des missions du PLU est de justement chercher à canaliser l'étalement urbain, la mission de ce stage se devait de souligner ces points là et de chercher à s'assurer que les aménagements entrepris soient au moins raisonnés, cohérents, utiles et durables.

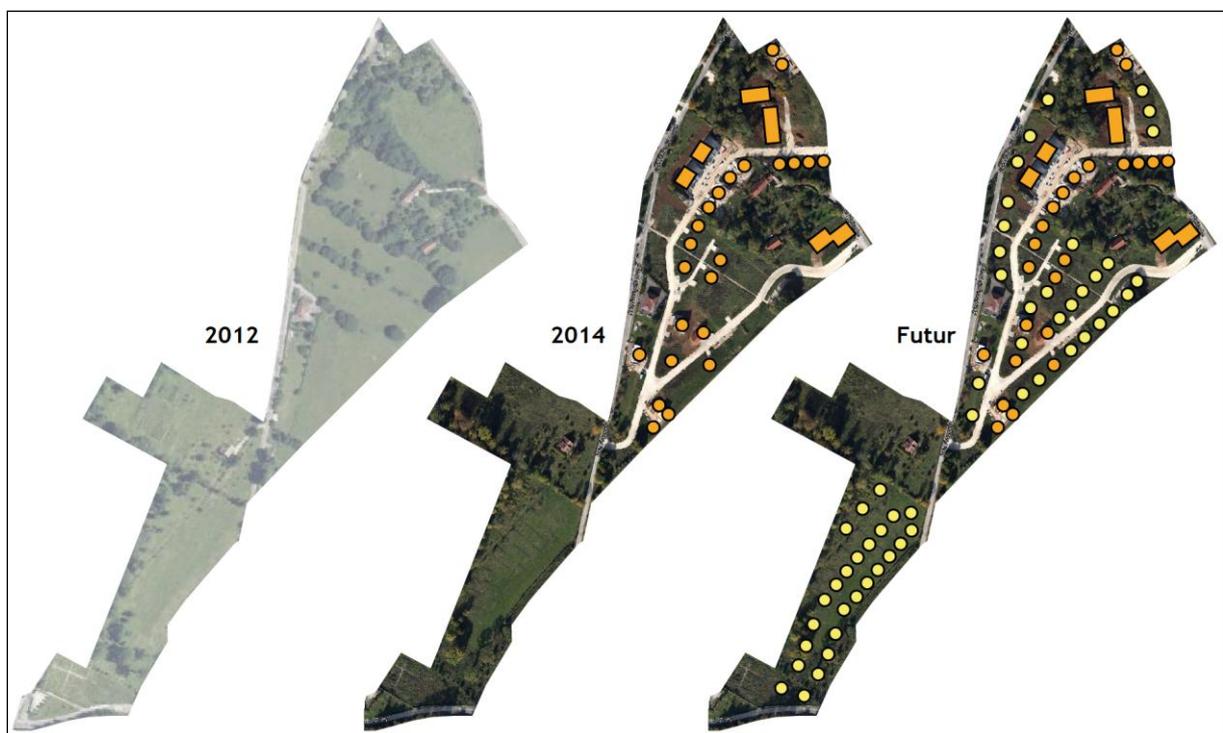


Figure 12 : Évolution de l'urbanisation de la zone AU des Montboucons

Grâce à « l'outil dynamique d'urbanisation » mit en place par la DREAL, il a été possible de retracer l'histoire de l'urbanisation d'une commune et de calculer les surfaces de chaque vague de construction. L'une des démagogies formulées dans les PLU est d'affirmer que par rapport à la surface des zones agricoles et naturelles, l'urbanisation d'un nouveau lotissement s'avère négligeable à l'échelle de la commune. Or rapporter le nombre de nouveaux hectares urbanisés à l'échelle de la surface déjà bâtie permet de vraiment

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

prouver si un projet d'aménagement est adéquat ou non pour la structure de la commune.

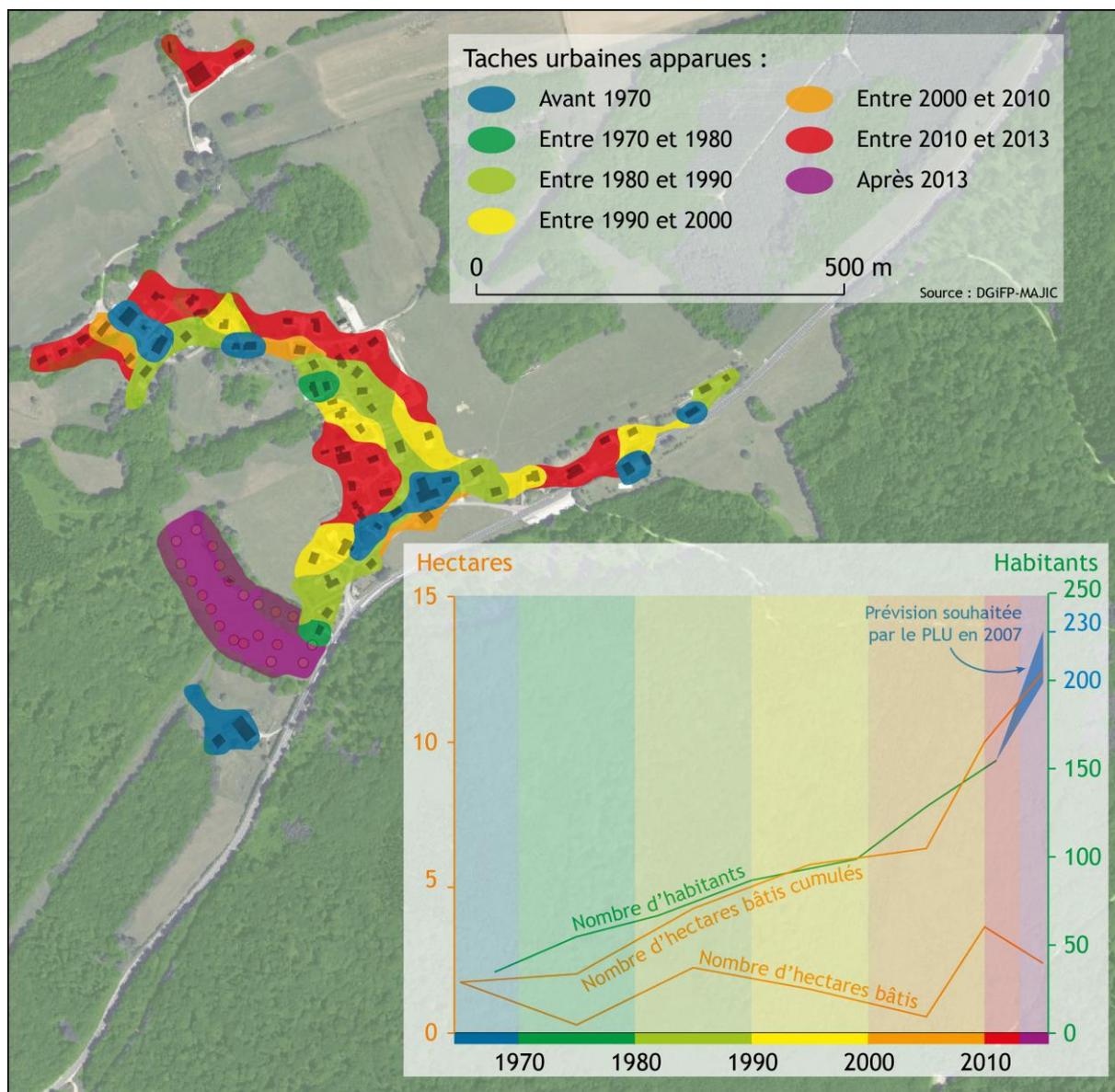


Figure 13 : Évolution des tâches urbaines de Brailans

Enfin, afin de s'assurer plus précisément du respect des OAP, quelques cartes ont été dessinées de manière à comparer les intentions des auteurs du PLU et le traitement qu'en ont fait les aménageurs (figures 14 et 15). Si l'idée générale est tout de même respectée, les lotissements n'ont pas la configuration prévue par les OAP. En cela, une OAP n'est pas en effet destinée à être une prévisualisation de la zone telle qu'elle sera dans un avenir proche mais bien d'orienter vers une idée d'aménagement.

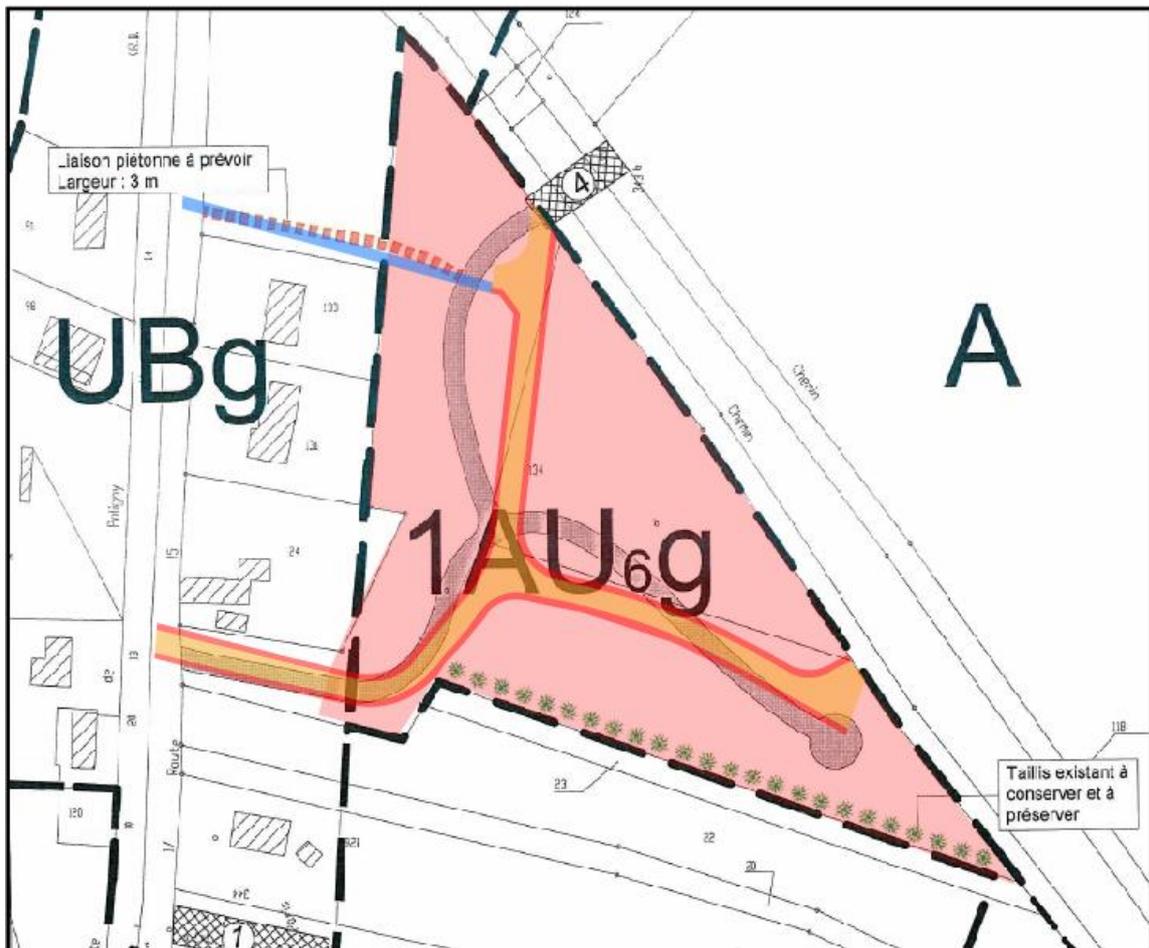


Figure 14 : Comparaison entre l'OAP et la réalité (en couleur)

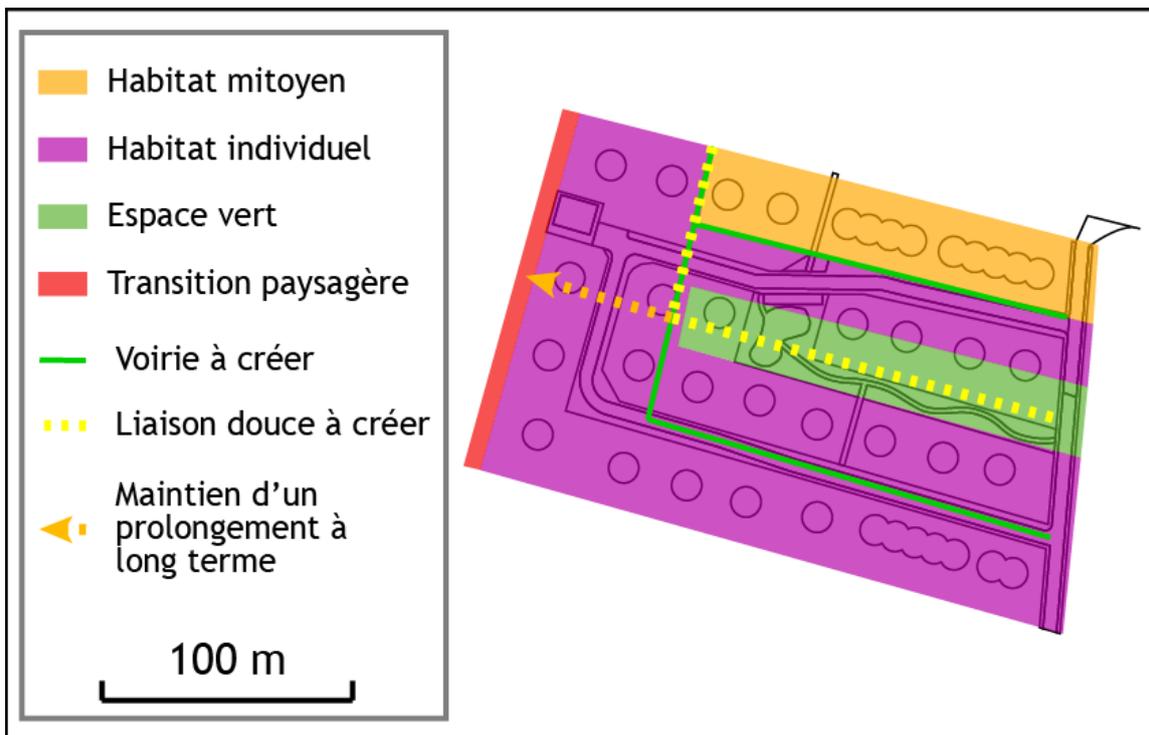


Figure 15 : Comparaison entre l'OAP (en couleur) et la réalité

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

3.3. L'avenir de l'étude

Le 19 juin, cette étude a été présentée à l'ensemble du service EDAD, suivie de la visite de la zone AU de Braillans. Une seconde présentation réunissant cette fois-ci les agents DREAL chargés de la planification et ceux des quatre DDT de Franche-Comté se tiendra le 26 juin lors d'un club de planification. Il est question lors de ces deux rendez-vous d'expliquer l'intérêt de l'étude menée, de présenter les différentes étapes du travail et commenter les résultats obtenus sur les communes de Braillans et de Marchaux.

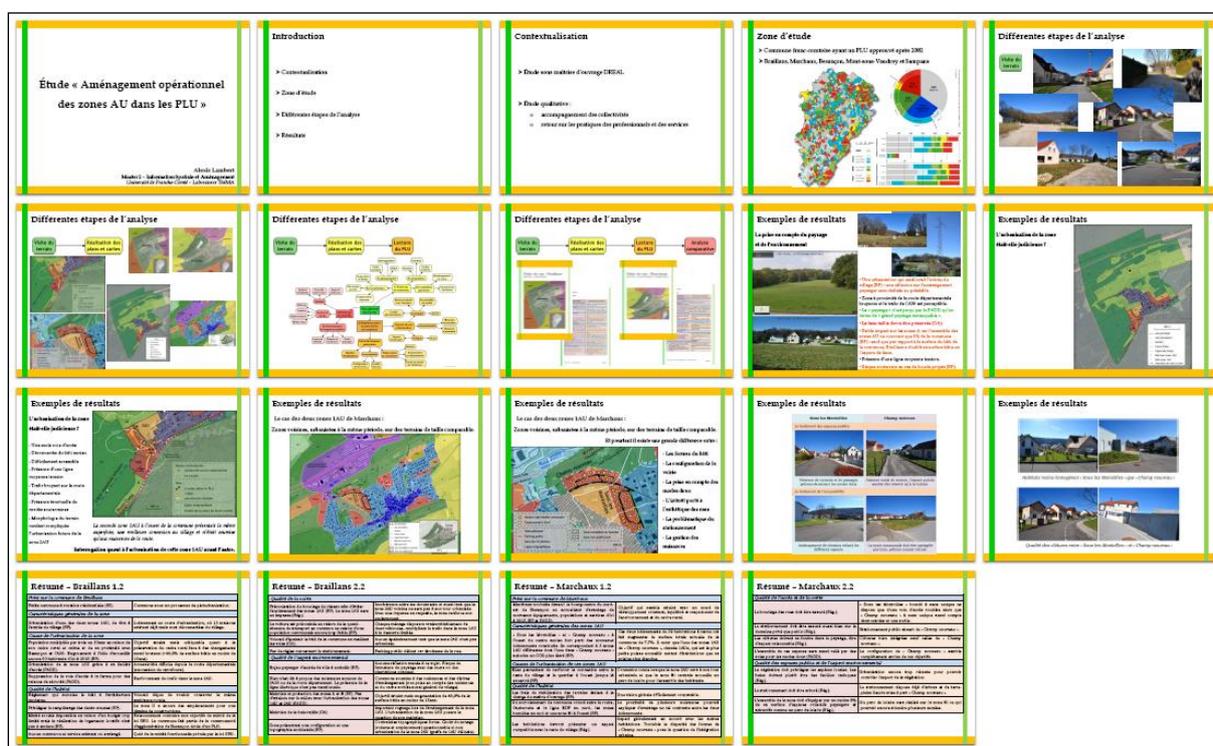


Figure 16 : Présentation lors des réunions de service

L'ensemble du travail prendra la forme d'un dossier comprenant une synthèse générale renvoyant aux divers livrets. Ce dossier sera mis à la disposition des agents des DDT et de la DREAL en charge des questions de planification. Les conclusions de l'étude seront partagées et valorisées comme lors du club planification du 26 juin mais aussi lors de Journées Techniques de la Planification ou de réunions de partenaires avec des agences d'urbanisme, le réseau ville durable. Comme dit dans la première

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

partie du mémoire, deux grands objectifs sont visés : comprendre si les OA sont respectées et contribuent à aménager qualitativement les zones AU ; évaluer la qualité des pratiques et des conseils que les agents de l'État formulent aux collectivités territoriales.

Il est tout à fait envisageable que cette étude soit poursuivie dans le cadre d'un second stage, afin d'étudier d'autres cas et revenir sur les premières zones AU non achevées lors de la première visite.

Conclusion

Une OAP dans une zone AU est ce qui, avec la participation du règlement, indiquera aux aménageurs les directions à prendre pour équiper au mieux le nouveau lotissement d'une commune. Ceci est la vision idéale de l'objectif que de tels documents cherchent à faire respecter. C'est une entreprise nouvelle dans l'histoire de l'aménagement et leur généralisation permettra de ne plus refaire les mêmes erreurs d'urbanisation, de garantir aux habitants la construction de nouveaux espaces de vie adaptés en tout point à leur environnement et à l'avenir.

Or, ce mémoire qui intervient durant le quatrième mois de travail, semble déjà montrer que la réalité du terrain est loin de suivre la généralité souhaitée. Tout d'abord, à l'échelle de la Franche-Comté, les communes possédant un PLU sont encore minoritaires. Si en rédiger un pour toutes s'avèrerait disproportionné et inutile, l'absence d'un tel document pour celles possédant de fortes perspectives d'avenir ou jouissant d'un apport de population s'avère actuellement déraisonnable. Ensuite, tous les PLU ne bénéficient pas du même sérieux de rédaction de la part de leurs auteurs. Ainsi, l'aménagement opérationnel des zones AU n'est par moment que partiellement respecté dans les termes exprimés par les OAP et/ou le règlement, quand chez d'autres ces documents n'exposent qu'une liste d'éléments à ne pas réaliser sans véritablement dégager de projet.

Il se peut toutefois que les cas étudiés jusqu'à présent aient été finalement sélectionnés par les agents de la DDT et de la DREAL à cause de leur manque d'approfondissement manifeste au moment de leurs évaluations par les services de l'État. Ainsi, les conclusions de ce mémoire se retrouvent biaisées. Quoiqu'il en soit, ces résultats apporteront aux professionnels un retour sur des cas précis de terrain qui leur permettront d'évaluer l'accompagnement qu'ils proposent aux collectivités et espérer ainsi à terme une révision et une rédaction de qualité de l'ensemble des OAP de la région.

Annexes

A. Extraits de la chartre graphique

Codage des couleurs des zones <i>(avec 75 % d'opacité)</i>	Rouge	Vert	Bleu
Ua : Bâti ancien	0	0	255
Ub : Bâti secondaire	0	128	255
Uy : Zone d'activités	128	0	255
1AU : Zone à urbaniser à court terme	255	0	0
2AU : Zone à urbaniser à long terme	255	128	0
A : Zone agricole	255	255	0
N : Zone naturelle	0	128	0
Nx : Zone naturelle spécifique	93	174	93

Éléments de la BD Topo	R	V	B	Contour	Pointillé (tiret – espace)	Graisse	Aspect	Angle	Opacité	
Bâti	0	0	0	Non	Non	-	-	-	100%	
Cours d'eau	0	112	255	Oui	Non	1	Rond	Rond	60%	
Route	Structurante	224	19	20	Oui	2 – 2	4	Carré	Pointe	100%
	Autoroute	255	0	0	Oui	Non	1	Rond	Rond	100%
	Goudronnée	0	0	0	Oui	Non	0,5	Rond	Rond	100%
	En terre	230	152	0	Oui	Non	0,5	Rond	Rond	60%
Ligne EDF	0	0	0	Oui	12 – 12	1	Rond	Rond	100%	
Pylône	255	255	255	Oui	Non	-	-	-	100%	

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU

B. Documents divers ayant permis les analyses



Zone AU de la Tuilerie à Mont-sous-Vaudrey



Zone AU des Ruottes de Sampans via Google Street View

L'aménagement opérationnel des zones AU dans les PLU



Comparaison photo de la zone AU de « Chez Cloutier » de Brailles

Sous les Montoilles	Champ nouveau
<i>Le traitement des espaces publics</i>	
	
Présence de trottoirs et de passages piétons sécurisant les modes doux	Absence totale de trottoir, l'espace public semble être réservé qu'à la voiture
<i>Le traitement de l'accessibilité</i>	
	
Aménagement de chemins reliant les différents espaces	La route communale doit être partagée par tous, piétons comme voiture

Exemple d'une analyse : ici les deux zones AU voisines de Marchaux

Table des illustrations

Figure 1 : Les différents documents qui composent un PLU	7
Figure 2 : Rayon d'action des OAP d'après l'article L.123-1-4 du CU	10
Figure 3 : Les procédures des documents d'urbanisme au 1 ^{er} janvier 2014	16
Figure 4 : Exemples d'OAP (Mont-sous-Vaudrey et Sampans)	18
Figure 5 : Ensemble des points pris en compte dans une analyse	21
Figure 6 : Le livret de Marchaux	23
Figure 7 : Exemples de cartes de situation.....	24
Figure 8 : Plan de la commune de Marchaux	25
Figure 9 : Plan de la commune de Sampans	25
Figure 10 : Plan de la zone 1AU de Braillans.....	27
Figure 11 : Plan de la zone 1AU des Montboucons à Besançon	27
Figure 12 : Évolution de l'urbanisation de la zone AU des Montboucons	28
Figure 13 : Évolution des tâches urbaines de Braillans.....	29
Figure 14 : Comparaison entre l'OAP et la réalité (en couleur).....	30
Figure 15 : Comparaison entre l'OAP (en couleur) et la réalité.....	30
Figure 16 : Présentation lors des réunions de service.....	31

Bibliographie

Lévy J. et Lussault M. (dir.), 2004. *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.

Gridauh. Comptes rendus de travaux, écriture des PLU.

www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/

Dalloz. Code de l'Urbanisme, édition 2014 (téléchargé depuis Legifrance).

www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075

Plans Locaux d'Urbanisme des communes de :

- Besançon, www.besancon.fc/index.php?p=602
- Braillans, prêté par la DDT du Doubs
- Marchaux, prêté par la DDT du Doubs
- Mont-sous-Vaudrey, fourni par la DDT du Jura
- Sampans, fourni par la DDT du Jura