

Club PLUi Bourgogne – DREAL Bourgogne

11 décembre 2014

Bref compte-rendu par Stéphane Lévêque, CEREMA Lyon

Introduction

Florence Laubier, directrice adjointe DREAL Bourgogne rappelle que le Club PLUi Bourgogne est devenu un réseau régulier, et s'en félicite.

Le PLUi est un outil qui prend de l'ampleur, notamment avec la loi ALUR, mais c'est un outil relativement nouveau pour lequel les besoins sont nombreux.

Le paysage est une question importante pour le PLUi, d'autant plus que l'actualité autour du paysage est riche, avec notamment le lancement du plan d'action national par Ségolène Royal.

Retour sur l'enquête/questionnaire du Club – septembre 2014

Magdalena Durand, responsable de la mission « Aménagement, planification, territoires » au SDD/DREAL B rappelle l'importance de prendre en compte les retours des participants sur le Club, qui est un réseau à destination des collectivités et doit être évolutif.

Elle présente les principaux enseignements du questionnaire de satisfaction.

Elle attire particulièrement l'attention sur deux sujets :

- le choix des prochaines thématiques : ce sera en premier lieu la consommation d'espace, et un vote en séance permet de confirmer que le suivant sera la politique de l'habitat ;
- peu d'enquêtés ont souhaité présenter leur expérience lors d'un Club, c'est dommage : il est rappelé que l'on peut aussi présenter ses difficultés et ses questions.

Bruno Rambourg, chargé de planification dans le cadre de la mission APT, reprendra la gestion DREAL du CLUB PLUi à partir du 1er janvier 2015.

Pour toute question ou renseignement, il conviendra de lui adresser un mail sur sa messagerie :

bruno.rambourg@developpement-durable.gouv.fr

Diffusion d'un extrait du film « un monde pour soi », avec François Tacquard

extrait mis à disposition par *Olivier Thiébaud, chargé d'urbanisme et paysage au PNR du Morvan*

Nous retenons les trois conditions qui, selon François Tacquard, permettent d'obtenir des documents intercommunaux de qualité :

- tenir compte du patrimoine (sens global)
- faire du (un projet) collectif
- trouver (et garder) la cohérence

Le Paysage rural dans le PLUi de la Vallée de Saint Amarin

François Tacquard, président de la Communauté de communes de la Vallée de St. Amarin, présente le PLUi de sa CC.

Le PLUi est la traduction d'un projet paysager, mais aussi du projet agricole et rural.

Histoire du territoire :

- le système agraire étagé a créé un paysage complexe mais lisible ;
- il y a ensuite eu l'implantation de belles usines au XIX^e siècle ;
- puis une dégradation du paysage à partir de 1950 : abandon du système agraire (les paysans devenant ouvriers) et de la gestion collective de certains espaces (qui a notamment entraîné un enrichissement), couplé à une urbanisation anarchique ;
- ensuite les friches industrielles sont apparues.

Ainsi la communauté de communes s'est préoccupée très tôt du paysage. Dès 1976, des actions paysagères ont été mises en place. En 1996, un Plan de Paysage a été réalisé, de même que la mise en place des MAE globales (tous les exploitants sont bio, et tout le monde a des subventions via des MAE : les financements agricoles sont donc liés au projet global). Après un premier POS intercommunal en 1998 (qui procédait plutôt du recollement des POS), et une politique sur le patrimoine bâti en 2006, le PLUi Grenelle a été lancé en 2012.

Le PLUi permet de passer de 2 à 4 dimensions (les 3 dimensions spatiales, et le temps) par l'approche des éco-paysages, qui permet de prendre en compte d'une part les terroirs, et d'autre part la structure des villages.

En termes d'orientations dans le PLUi, cela se traduit par exemple par :

- la préservation des jardins, qui ne sont pas des dents creuses ;
- le fait que les nouvelles maisons doivent respecter la silhouette de la rue ;
- la définition des différents zonages, depuis la zone patrimoniale à contrainte forte, jusqu'à la zone à urbanisation lente avec « OAP de rue », en passant par la zone libre (secteurs déjà situés dans des patchworks architecturaux, sans règle particulière).

La TVB est par ailleurs inadaptée au milieu rural, où tout le territoire est accueillant pour la biodiversité.

Dans la mise en œuvre, il est nécessaire d'avoir un aménagement frugal pour éviter loyer ou prix de l'immobilier trop élevés. A Wesserling (friche industrielle reconvertie), le prix au m² moyen de la réhabilitation est de 320 euros, voirie comprise. Le classement de bâtiments a permis d'attirer des investisseurs, car on peut défiscaliser les travaux.

Mais dans le PLUi, ce projet est impossible à zoner.

Débat

Quelle tension du marché du logement sur la communauté de communes ?

R : Elle est faible. Pour contrer le mitage, la solution de la *rue à urbanisation lente* a été choisie (l'idée vient d'Allemagne). La deuxième solution est un portage fort de la collectivité sur les *projets autour des gares* par exemple (avec une prise en charge des études, réseaux, et même de l'autopromotion si l'on ne trouve pas de promoteur).

Comment déclasser zones NB au niveau politique ?

R : Au départ on a proposé des zones 3AU, mais ce n'est pas légal. Pour rester stratégique, les réunions sont systématiquement intercommunales : cela aide. Il faut aussi expliquer que c'est une politique nationale (Grenelle).

Quel est le rôle des services de l'État ?

R : La DDT sert d'alibi pour convaincre les maires : on a besoin que l'État soit ferme.

Si ce n'était pas l'Etat, qui pourrait l'être, pour faire avancer les choses dans le bon sens ?

Comment sont gérés les espaces de transition ?

R : Avec une zone Nt : zone naturelle historiquement pastorale, actuellement en forêt ou en friche, et qui peut faire l'objet d'un projet eco-sylvo-pastoral.

Cela nécessitera d'instruire les permis de façon qualitative et pas seulement juridique.

Paysage urbain, friches industrielles

Laurent Thomassin, directeur de l'agence d'architecture AXIS à Troyes, travaille depuis 15 ans sur de nombreux sites industriels en friche, souvent localisés en ville.

Ils témoignent de la propension des maîtres d'ouvrage, en général, d'éluder l'idée de conserver l'existant, en donnant aux bâtiments une destination pour laquelle ils n'ont pas été faits.

Il faut également fuir l'approche esthétisante (il s'agit seulement de sauvegarde patrimoniale), une approche simpliste soumise à des effets de mode...

Pour appréhender ces sites, la méthode proposée par AXIS utilise la superposition de plusieurs grilles de lecture, mais en partant d'un projet global :

- l'approche urbaine : les sites sont importants en surface, et bien placés ; il faut se poser la question des nouveaux usages et des impacts de la transformation sur la ville, les relations du « nouveau » quartier avec la ville ;
- l'approche patrimoniale - mise en valeur du patrimoine industriel : il ne faut pas considérer uniquement le caractère exceptionnel, mais aussi l'importance des bâtiments dans la mémoire collective et leur capacité d'absorber des nouveaux usages ;
- l'approche environnementale : espace (économiser l'espace à construire par ré-utilisation du patrimoine), matière, énergie ;
- l'approche économique.

L. Thomassin présente ensuite l'application de la méthode sur deux exemples.

La friche Fontanille au Puy-en-Velay (pour l'OPAC 43) - l'ancienne manufacture de dentelle - est l'exemple d'un travail à partir de bâtiments existants, avec un changement radical d'usage : logements. Très peu de bâtiments ont été démolis, après une étude urbaine et structurelle. On a déconstruit une partie des bâtiments restants pour recréer des espaces nécessaires aux logements.

La reprise de l'existant est la seule solution pour avoir un budget maîtrisé.

La volonté de ne pas bouleverser l'espace urbain a prévalu : tous les efforts ont convergé vers la conservation de l'ambiance et de l'histoire du site.

La friche industrielle des Rives du Doubs à Valentigney (Montbéliard), était un site très contraint par son environnement, très enclavé, en phase de « clochardisation ». Une zone de logements et une zone d'activité ont été créées.

L. Thomassin insiste sur l'importance du « long terme » du projet, à intégrer dès le départ. On peut par exemple avoir un phasage bien réfléchi : sur cette friche, une première phase a permis de mettre sur le marché 50 % de la zone d'activité, donnant ainsi une vie et une rentabilité au site sans attendre la livraison de l'ensemble.

Débat

Les débats portent notamment sur le lien avec les démarches de planification.

- pour les Rives du Doubs, il est prévu de reprendre l'étude de faisabilité dans le PLU, avec l'agence d'urbanisme de Montbéliard ;
- dans les cas connus de l'agence AXIS, ce n'est pas la planification qui a été le point de

départ sur la requalification d'une friche, mais plutôt une question de la collectivité, qui est face à une friche. C'est lié au PLU dans le sens ou la réflexion sur le projet l'alimente. La collectivité peut vouloir voir le projet avant de changer le règlement (ça permet de cadrer en aval, sans risque de laisser s'urbaniser des terrains sans maîtrise)

Après-midi

Tour de table des EPCI et de leur avancement

Grand Châlon

Il y a eu en 2014 un changement de périmètre et un renouvellement des équipes politiques.

Une nouvelle prescription de la procédure est prévue en février : il y aura annulation de la délibération de 2012, pour passer en procédure ALUR.

Il y a beaucoup d'incertitudes au niveau juridique.

Concertation : une démarche participative avec les municipalités est prévue, avec notamment un travail par secteur.

CUCM

L'objectif est d'élaborer un PLUi valant SCoT : le lancement de la procédure a eu lieu en juin 2014, et le prestataire est retenu. Début 2015 se tiendra un séminaire de formation des élus.

Grand Dijon

Il se lancent en début 2015, affaire à suivre.

Portes de Puisaye Forterre

Le PLUi est arrêté, l'enquête publique aura lieu en janvier, avec approbation en février ou mars. Il y a un projet de PLUi sur la nouvelle intercommunalité issue de deux EPCI fusionnés.

Portes de la Bresse

Une réflexion sur la prise de compétence est en cours.

Sud Côte Chalonnaise

Il y a volonté d'élaborer un PLUi innovant. Une délibération de principe a été prise en octobre 2015, notamment pour les financements. L'EPCI a lancé en même temps un diagnostic agricole (avec une subvention Leader).

Matour et sa région

Le débat sur le PADD a eu lieu avant l'été, mais il va être reprogrammé pour prendre en compte les obligations ALUR (notamment les objectifs chiffrés de consommation d'espace).

Coeur de Puisaye

Le PLUi du Toucycois a été approuvé, et le PLUi sur les 24 communes du nouvel EPCI va être lancé.

PLUi Val d'Amour – projet paysage/carte paysagère

Vincent Dos Santos, architecte de l'agence Urbicand à Dijon, insiste en introduction sur l'aspect transversal du paysage, sur l'importance des représentations, et sur l'importance des paysages du quotidien.

Il explique ensuite la démarche d'Urbicand pour la réalisation d'un PLUi avec une approche paysagère, avec l'exemple de Val d'Amour.

En premier lieu, il y a eu une analyse de la communication du territoire sur le paysage : cela sert de base de travail. En complément, et pour faire émerger une dynamique, une campagne photo avec un questionnaire thématique a été lancée. Cela permet de comprendre les représentations (on s'aperçoit par exemple que ce qui est apprécié relève de l'ancien, et des espaces naturels).

Le diagnostic est l'occasion d'apporter des éléments de pédagogie.

Plusieurs aspects sont analysés, comme l'histoire du territoire et la typo-morphologie des bourgs. Sur cette base, une carte des qualités et des pressions paysagères a été réalisée.

La carte de synthèse du PADD présente, entre autres, la spatialisation des grandes intentions paysagères, et les intègre dans la stratégie générale.

Entre le PADD et les OAP, il faut prendre le temps d'échanger sur le projet. Des schémas de structure de village sont réalisés, sur la base desquels les élus travaillent aux orientations. Si cette méthode permet aux élus de rester dans le cadre du projet, la contrainte foncière (rétention) est une réelle difficulté dans les échanges.

Pour les OAP, ce sont d'autres exemples (du Grand Dijon qui sont montrés). Les OAP contiennent des principes généraux, des photomontages (à Hauteville les Dijon notamment) et des vues 3D.

Débat

Plusieurs sujets sont abordés :

- le paysage comme lien dans le PADD, permettant de comprendre le fonctionnement du territoire ;
- l'importance d'intégrer une dimension de projet, au-delà du zonage ;
- la difficulté d'établir des orientations précises (comme les objectifs chiffrés de la consommation d'espace, sans avoir au préalable travaillé les OAP).

Atelier OAP

OAP en milieu rural

1. Stéphane Leveque, CEREMA Lyon et Michel Chaillas, DDT de Côte d'Or animent cet Atelier avec des exemples tirés des PLUi et des citations d'articles du Codes de l'Urbanisme.

L'art. R11-21 du CU on refuse un permis de construire si le projet ne rentre pas dans le cadre d'une OAP : cet article est la référence pour appliquer les droits de sol. L'OAP fixe le cadre, donne l'ambiance dans laquelle on veut travailler. Apparemment aujourd'hui les PLUi accordent encore trop d'importance au règlement... l'ADS doit se transformer aussi, si on change cette façon de juger les PC : plus de règlement, que des OAP-cadre....

Stéphane attire l'attention que le groupe de travail national est active sur la question du paysage et il serait utile de faire bientôt le lien avec les retours de ce GT également.

Débats :

- la place et la vision du paysage : grâce à son caractère transversal, le paysage peut constituer le point de départ d'une réflexion de PLUi, son socle ;
- la nécessité de bien définir ce que l'on entend par paysage, « on ne parle pas tous du même paysage » (de la même notion de paysage, n. r.) ;
- la pertinence d'OAP thématiques « paysage » alors qu'il s'agit d'un sujet transversal : le

paysage....

- le PLUi est un document d'urbanisme, transversal également, pas un document de paysage...
- et « l'ambiance » ? - une question qui n'est pas abordée....
- d'habitude on fait un règlement pas seulement des OAP : est-il plus pertinent de ne faire que des OAP très bien structurées, sans règlement ?
- est-il plus utile de faire des OAP « thématiques » (dans ce cas : paysage) ou des OAP « globales » comme dans le cas du PLUi de la CC de la Vallée de St. Amarin ?
- pour les rues à développement lent : seul un croquis sommaire est nécessaire, mais suffisamment précis pour pouvoir le suivre des années après.. il aurait fallu 20 ans pour finir d'aménager la rue (F. Tacquard) : un pacte entre la collectivité et le « constructeur »... Il est nécessaire de donner cette « feuille de route » pour les 20 ans à venir quand on fait une rue à développement lent ;
- PNR Morvan : les documents deviennent des usines à gaz – pour les élus ruraux, ils sont difficiles à suivre, ils préfèrent ne pas avoir des OAP mais un règlement simple à suivre...Ils ont un PC tous les 2-3 ans et il est nécessaire d'aborder les réflexions différemment avec ce type d'élus ;
- on a un risque avec les PLU sans OAP : on arrive à un aménagement radicalement changé par rapport à la vision du moment de l'élaboration du document...

OAP en milieu urbain

2. Intervention des *deux jeunes diplômés architectes* sur les friches industrielles de Chalon. Le projet est embryonnaire : les outils portuaires avec leurs éléments mobiles peuvent devenir des éléments du site...

- ils attirent l'attention sur le potentiel économique de ces outils... il est visé « une autonomie » de ces sites...

Extras...

3. Présentation du projet de WESSERLING par *François Tacquard* (voir transcription des enregistrements).

Fil rouge de la séance

Loic Duffy, chargé de planification intercommunale à la DDT de Saône-et-Loire, rend compte de la journée, à travers tout d'abord le contexte d'une évolution de la vision du paysage : on passe d'une protection des paysages remarquables à la prise en compte de tous les paysages.

Trois points ont été relevés :

- comment faire un bon PLUi : il faut une vision intercommunale (ce qui pose la question de la gouvernance), une vision stratégique (il y a une place pour chaque commune, mais une place différente pour chacune), et l'imposition d'une contrainte collective. Il note une dualité dans l'approche et le rôle du PLUi : soit on fait un projet puis on réalise le PLUi pour permettre ce projet, soit c'est le PLUi qui arrive en amont et permet de générer des projets.
- comment bien prendre en compte le paysage : il faut prendre en compte l'histoire, tenir compte du patrimoine, du collectif, et de la cohérence d'ensemble (c'est avec ces trois critères que « l'on peut faire du beau »). Il note aussi une dualité : soit on voit très large, soit on pense cadre de vie / aménagement.
- quels outils : on a beaucoup parlé des OAP, et il y a là encore une dualité : soit on réalise des « OAP/thématiques » (en rapprochant le paysage du cadre de vie), soit des « OAP/projet d'aménagement », bien plus précises.

De relevés détaillés des exposés de François Tacquard, Laurent Thomassin et Vincent Dos Santos seront mis à votre dispositions sur le site internet de la DREAL, comme suite aux transcriptions des enregistrements effectués en séances.

Prochaines séances en prévision pour 2015 :

- au mois de mai : CLUB PLUi Bourgogne : « Consommation d'espace : mesures et stratégies de réduction »
- au mois d'octobre (ou novembre) : CLUB PLUi Bourgogne : « Politique du logement »

...