

Club PLUi Occitanie n°3

Les orientations d'aménagement
et de programmation (OAP)
au service d'ambitions politiques
dans les PLUi :
atouts, limites et opportunités

26 janvier 2017

École nationale supérieure
des mines d'Albi-Carmaux (Tarn)

Le programme de la journée

La journée était animée par Louise Walther-Vieilledent, de la DREAL Occitanie.

Introduction — Anne-Marie Rosé, vice-présidente déléguée à l'aménagement de l'espace et à l'urbanisme, chargée du PLUi à la communauté d'agglomération d'Albi

Quizz OAP — Catherine Léonard, responsable du groupe Territoire, Prospective, Évaluation du Cerema/Dter SO

L'OAP nouvelle formule dans les PLUi : place au projet ! – Catherine Le Calvé, architecte urbaniste à l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, référente du PLUi Bordeaux Métropole

Table-ronde : retours d'expériences d'OAP au service d'enjeux thématiques ou territoriaux

Animée par Vincent Braquet, responsable du service Aménagement territorial Sud Gard, Littoral et Mer à la DDTM du Gard

- Jean-Luc Bergeon, maire de Saint-Christol (Hérault), vice-président à l'aménagement de l'espace de la CC du pays de Lunel, conseiller régional, et Jacques Sauvaire, conseiller municipal de Saint-Christol
- Francis Salabert, maire de Lescure-d'Aligeois (Tarn)
- Sandrine Bertrand-Lamandé, responsable Développement GIE Garonne Développement (Haute-Garonne), assistant à maîtrise d'ouvrage du Groupe des Chalets, OPH31, Toit familial de Gascogne
- Benoît Colas, directeur d'agence Nexity
- Myriam Laidet, chargée de mission Patrimoine et Action territoriale au sein de la Mission Val de Loire, chargée de la gestion du site UNESCO — PLUi Angers-Loire-métropole

L'art d'écrire des OAP - Catherine Le Calvé

Le PLUiH de Toulouse Métropole - Thierry Chaumier, Responsable aménagement et urbanisme réglementaire à l'aua/T, Directeur de Projet du PLUiH de TM

Travail en ateliers

- **Atelier 1** : La conception d'OAP au service d'ambitions politiques : bonnes questions à se poser et conditions de gouvernance dans un PLUi.
- **Atelier 2** : Comment écrire des OAP ambitieuses, mais opérationnelles et réalistes en fonction des contextes territoriaux ? Les conditions de réussite et ce qu'il faut éviter.
- **Atelier 3** : Quelles conditions pour une mise en œuvre aisée des OAP et l'émergence de projets de qualité ?

Restitution des ateliers par les rapporteurs et mise en perspective des propos - Catherine Le Calvé



Liste des participants à la réunion du club PLUi Occitanie du 26 janvier 2017

Type de structure	Nom	Prénom	Nom de la structure
AU	ANDRIEU	Sabrina	aua/T
	CHAUMIER	Thierry	aua/T
	POIROT	Nicolas	aua/T
	CANTAGRILL	Anaïs	Agence d'Urbanisme Catalane
	COMBALBERT	Florence	Agence d'Urbanisme Catalane
	LONGO	Cora	Agence d'Urbanisme Catalane
CAUE	AUGE	Bruno	CAUE 09
	CURE	Sylvie	CAUE 12
	FREMONT	Florence	CAUE 31
	RIEG	Isabelle	CAUE 31
	POULLE	Frédéric	CAUE 32
Collectivités	COUREAU	Amandine	Syndicat Mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège (09)
	LAFABREGUE	Magalie	CC des Pyrénées Audoises (11)
	DUMAS	Julie	CC du grand Villefranchois (12)
	MANDROU-TAOUBI	Françoise	CC du grand Villefranchois (12)
	SDOUR	Nour-Eddine	CC du grand Villefranchois (12)
	MOULY	Marielle	CC Conques-Marcillac (12)
	ROMERO	Maryse	CC Millau Grands Causses (12) (absente excusée)
	DERAMOND	Valérie	CC du Frontonnais (31)
	FERRET	Michel	CC Lauragais, Revel et Sorézois (31)
	LEMOINE	Jérémy	CC Lauragais, Revel et Sorézois (31)
	GAUDONEIX	Maïa	TOULOUSE MÉTROPOLE (31)
	GOSSET	Eric	TOULOUSE MÉTROPOLE (31)
	NADALIN	Daniel	Mairie de BOULOC (31)
	TEULERE	Catherine	CD 31
	CERON	Claire	Syndicat mixte du SCoT de Gascogne (32)
	SANCHEZ-MARTIN	Christine	Syndicat mixte du SCoT de Gascogne (32)
	GREMMEL	Virginie	CC de la Gascogne Toulousaine (32)
	NAVARRO	Sylvain	CC de la Gascogne Toulousaine (32)
	SOLANA	Pascale	CC de la Gascogne Toulousaine (32)
	ALBERT	Benoît	Montpellier Métropole
	BADET	Gaël	Montpellier Métropole
	LAURANT	Guillaume	CC Sud-Hérault (34)
	BINARD	Sandrine	CA Grand Cahors (46)
	THOMASSIN	Marie-Aude	CA Grand Cahors (46)
	CHERPEAU	Aline	CC Haut Ségala-Grand Figeac (46)
	CRESSON	Rebecca	CC Haut Ségala-Grand Figeac (46)
	LAJUDIE	Aude	CC du Causse de Labastide-Murat (46)
PRUNET	Christophe	CC Causses et Vallée de la Dordogne (46)	

Type de structure	Nom	Prénom	Nom de la structure
Collectivités	RACHDI	Myriam	CC Causses et Vallée de la Dordogne (46)
	ALARD	Gilles	CA Tarbes-Lourdes (65)
	FOURNIL	Delphine	CA Tarbes Lourdes (65)
	FOURCADE	Lydie	CC Neste-Barousse (65)
	OLLION	Marie-Anne	CC Conflent Canigo (66)
	AUGE	Jean-Guy	MAIRIE ALBAN (81)
	RIESENMEY	Jean-Pierre	MAIRIE ALBAN (81)
	BLAISE	Bruno	CA Castres Mazamet (81)
	BUREAU	Justine	CA du Rabastinois, Tarn & Dadou, Vère-Grésigne et Pays Salvagnacois (81)
	CAZAGOU ROUQUIER	Fabienne	CC Centre Tarn (81)
	COTTEREAU	Matthias	CC du Sor et de l'Agout (81)
	HABER	Camille	CC du Laurécois - Pays d'Agout (81)
	HEUDELEINE	Sophie	CA de l'Albigeois (81)
	LAULANIÉ	Flavie	CA de l'Albigeois (81)
	RAYSSEGUIER	Denis	CA de l'Albigeois (81)
	LABBÉ	Guillemette	CC des Monts d'Alban et Villefranchois (81)
	MAULET	Fidji	CC des Monts d'Alban et Villefranchois (81)
	MARBOT	Laure	CC de la haute vallée du Thoré (81)
	MASQUELIN	Brigitte	SMIX SCoT Autan Cocagne (81)
	ROUSSEL	Flavien	Commune Curvalle (81)
BRAJOUX	Pascal	CC des Deux Rives (82)	
ESCARPIT	Nathalie	CC des Deux Rives (82)	
MARTY	Patrick	CC Grand Sud Tarn et Garonne (82)	
MOUNEYRAC	Christine	CC Grand Sud Tarn et Garonne (82)	
DDT	BOINEAU	Jérôme	DDT 09
	TOUDERT	Azziz	DDT 09
	AIT-AÏSSA	Malib	DDTM 11
	JELIC	Thomas	DDTM 11
	MANDON-DALGER	Isabelle	DDTM 11
	BREILLER-TARDY	Samuel	DDT12
	COSTES	Daniel	DDT 12
	MAJOREL	Christophe	DDT 12
	MARVEZY	Joël	DDT12
	PERRIER	André	DDT 24 Dordogne
	BRAQUET	Vincent	DDTM30
	GOURMAUD	Bruno	DDTM 30
	BARDOU	Thierry	DDT 31
	CHERAMY	Sandrine	DDT 31
	FOISSAC	Christian	DDT31
	GUEUNOUN	Delphine	DDT 31
	LABORDE	Alexandre	DDT 31
	LARRIEU	Jean-Claude	DDT 31

Type de structure	Nom	Prénom	Nom de la structure
DDT	MATEU	Sophie	DDT 31
	QUILLIEN	Erwan	DDT31
	SABOT	Christophe	DDT 32
	FRAUENSOHN	Isabelle	DDTM 34
	JOBLON	Sylvain	DDTM 34
	RENARD	Fabrice	DDTM 34
	MORIER	Laure	DDTM 40
	TRUQUET	Sébastien	DDT46
	COURNUT	Christine	DDT 48
	MARY-SERRE	Christine	DDT 48
	SOBOLEFF	Sophie	DDT 48
	BACHARD	Vincent	DDT 65
	CARRERE	Ludivine	DDT 65
	LASSERRE	Pascale	DDT 65
	SILVESTRE	Geneviève	DDTM 66
	ALDIGUIER	Arnaud	DDT 81
	ANDREY	Pascal	DDT 81
	BONNAUD	Stéphane	DDT 81
	BUCHHEIT	Pascal	DDT 81
	CALMETTES	Roch	DDT 81
	COULETEL	Jean-Luc	DDT 81
	CREME	Cyril	DDT 81
	DINIS	Louis	DDT 81
	LYPRENDI	Bernard	DDT 81
	RIVIERE	Pierre-Luc	DDT 81
	VANEL	Carole	DDT 81
	BONY	Patricia	DDT 82
	DEL CAMP	Juliette	DDT 82
FOURNIER	Sylvie	DDT 82	
DREAL	SASIA	Geneviève	DREAL Occitanie
	WALTHER-VIEILLEDENT	Louise	DREAL Occitanie
	DE NARDI	Nadine	DREAL Occitanie
	MAGENC	Chrystel	DREAL Occitanie
	PELLIET	Henri	DREAL Occitanie
Intervenants	BERGEON	Jean-Luc	CC du pays de Lunel (34)
	BERTRAND	Sandrine	GIE Garonne développement
	COLAS	Benoît	NEXITY
	LAIDET	Myriam	Mission Val de Loire patrimoine mondial
	LE CALVE	Catherine	AU Bordeaux
	LEONARD	Catherine	CEREMA SO
	ROSE	Anne-Marie	CA de l'Albigeois
	SALABERT	Francis	Commune de Lescure (81)
	SAUVAIRE	Jacques	Commune de Saint-Christol (34)

Type de structure	Nom	Prénom	Nom de la structure
Autres	DE THOLOZAN	Diane	AMENA
	SALIOU	Yoann	PLURALITES
Rédactrice	MEDAILLE	Valérie	Valérie Médaille, communication, conseil

Introduction

Anne-Marie Rosé, vice-présidente déléguée à l'aménagement de l'espace et à l'urbanisme, en charge du PLUi à la communauté d'agglomération d'Albi

Mesdames et messieurs bonjour

En ma qualité de vice-présidente en charge du PLUi à la communauté d'agglomération d'Albi, il me revient le privilège de souhaiter la bienvenue dans cet amphithéâtre de l'École des mines, au Club PLUi de notre nouvelle et grande région Occitanie.

C'est un plaisir à plusieurs titres.

D'une part celui de vous faire découvrir un **site de recherche et d'enseignement supérieur qui fait notre fierté : l'école des mines d'Albi-Carmaux** avec laquelle nous entretenons des liens étroits et dont nous accompagnons le développement pour lui permettre de passer le seuil des 1000 étudiants en formation sur son campus. L'objectif est tout prêt d'être atteint.

Cette école participe à la vitalité de la technopole Albi Innoprod que vous avez peut-être aperçue à votre arrivée et qui est en plein développement avec des entreprises nouvellement installées, des start up qui se déploient. Le parc d'activités technopolitain est récent, il est à l'initiative de notre communauté d'agglomération et nous sommes fiers de pouvoir montrer la qualité de cet aménagement public.

En professionnel de la planification il ne vous échappera pas qu'un aménagement public d'une telle ampleur repose sur des documents d'urbanisme adaptés. C'est en quelque sorte une évocation par l'exemple de la préoccupation de cette journée autour des **orientations d'aménagement et de programmation, les OAP**.

Votre participation en nombre - puisque 120 participants sont décomptés aujourd'hui - témoigne du dynamisme de notre club PLUi régional.

Le choix d'Albi pour l'accueil de cette 3ème journée ne doit rien au hasard. J'ai pensé un instant que cela tenait à notre situation idéale d'épicentre en Occitanie, ou à notre rang de 2e agglomération où il fait bon vivre dans tout le sud-ouest comme le proclame le magazine l'Express. Ou bien parce que nous sommes un territoire à énergie positive!

Mais non à ce qu'il semblerait la raison est tout autre.

Elle tient, me dit-on, à **la dynamique du Tarn en matière de PLUi** qui affiche un palmarès d'une dizaine de PLUi approuvés ou en cours sur les 60 qui le sont en Occitanie, parmi les 600 engagés France entière.

Quelle que soit la raison, c'était un bon choix !

Mieux encore je pense que c'est très utile. Nous sommes sur un domaine mouvant, en mouvement, avec des solutions à inventer pour que **le changement d'échelle que suppose un PLUi** soit admis par tous les acteurs des territoires et fasse sens. Il est essentiel de partager les expériences, d'apprendre de nos erreurs et de diffuser nos réussites pour avancer.



C'est la vocation même de ce club qui vise à favoriser les échanges d'expériences et ainsi améliorer la qualité des démarches que nous menons : vous le constaterez j'en suis certaine lors des ateliers de l'après-midi.

C'est un lieu aussi où nous pouvons **croiser les points de vue**, celui de l'État, de ses services, tout à la fois associés et régulateurs; celui de la collectivité, de ses services et de ses élus, plus largement celui de l'ensemble des acteurs de la planification.

Il est bon que nous appréhendions les attendus de chacun pour mieux travailler ensemble et construire de solides partenariats.

En quelques années, et quelques lois !... **les PLUi sont devenus incontournables pour la planification territoriale.**

L'intercommunalité est consacrée comme l'échelle la plus pertinente de la planification. Autant vous dire que tous les élus ne l'entendent pas spontanément ainsi. Un changement d'échelle dès lors qu'il touche à notre sol n'a rien d'évident. Passé le choc affectif ... et l'esprit de clocher ! intellectuellement, rationnellement, il faut convenir que cela a du sens.

Pour l'urbanisme, comme l'habitat, les transports, les activités économiques, les communes ont intérêt à mutualiser leurs moyens et à avoir une vision plus large de l'aménagement de leur territoire.

Le développement des PLUi s'inscrit dans cette dynamique.

Notre agglomération a fait le choix de s'engager dès 2015 dans l'élaboration du PLUi du grand Albigeois. Avec un contexte particulier et porteur de dynamiques : un SCOT en révision, un PDU volontaire (c'est-à-dire non obligatoire) en gestation, et un PLH en finalisation. Un service commun ADS sur les rails. Un nouveau projet de territoire Grand albigeois Cap 2030.

Le PLUi a été une sorte de consécration de cette dynamique globale, avec dans notre esprit un rôle d'ensembliser mais également à portée opérationnelle.

Cela a bien sûr également permis de stabiliser les documents d'urbanisme que sont les POS qui devenaient caduques ainsi que le maintien des PLU non "grenellisés" qui peuvent ainsi faire l'objet d'adaptations. C'est un paramètre qui participe évidemment de la décision.

Pour ce qui est de l'avancement du PLUi grand albigeois nous sommes à l'orée du PAdd, les enjeux et les orientations sont établies et nous sommes en train de les partager avec les conseils municipaux avant le débat du PAdd qui se tiendra dans le délai -qui n'est plus de rigueur - du 27 mars. Nous n'avons pas souhaité dévier de l'objectif du 27 mars car nous avons lancé une dynamique forte et il nous a semblé préférable de garder le rythme.

Je pense qu'en matière de PLUi, le rythme est aussi important que la technique pour intéresser les élus et les aider à faire **territoire commun**. C'est peut être aussi parce qu'un élu n'est jamais prophète en matière de technique !

Le thème de la journée est très important mais aussi très technique. Je confesse par avance mes limites en la matière, mais je pose aux experts qui vont intervenir une recommandation qui me semble essentielle : veiller toujours à ce que la technique ne forme pas un mur entre le décisionnaire et l'habitant, que la règle soit comprise par tous, au premier chef les élus qui les décident et doivent donc pouvoir les expliquer. À cet égard je voulais en parlant du PLUi

de l'Albigeois souligner que nous le réalisons avec l'agence d'urbanisme de Toulouse métropole un partenaire éclairé attentif qui a su se mettre à notre portée d'élus, et nous aider à faire territoire. Un de ses représentants éminents intervient cet am pour parler du travail de la métropole toulousaine et j'en profite pour dire tout le plaisir que nous avons à travailler avec son équipe.

Je ne vous dirai rien de plus sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), si ce n'est que nous mesurons leur importance. Je félicite les organisateurs de cette journée pour le choix du thème et me réjouis par avance de tout ce que nous allons en apprendre.

Quizz OAP

*Catherine Léonard, responsable du groupe Territoire,
Prospective, Évaluation du Cerema/DTerSO*

Que signifie le sigle OAP ?

- A. Objectifs d'aménagement et de planification
- B. Orientations d'aménagement et de projets
- C. Obligation d'avant-projet
- D. Orientations d'aménagement et de programmation

Réponse D : Pièce obligatoire du PLUi, les orientations d'aménagement et de programmation, ou OAP, sont un objet à préciser, car elles revêtent différentes formes tant par leur portée territoriale (OAP métropolitaines, intercommunales, par commune, par secteur, par quartier) ou leur thème.

Que signifie le sigle POA ?

- A. Plans et objectifs d'aménagement
- B. Programme d'orientations et d'actions
- C. Projet d'ouvrage d'art
- D. *Pacific ocean area*

Réponse B : Pièce constitutive des PLUi valant PLH ou PDU, le programme d'orientations et d'actions, ou POA, a été introduit par la loi ALUR. À la différence des OAP, il ne contient pas de dispositions opposables par rapport aux autorisations d'urbanisme, mais liste des actions permettant de mettre en œuvre les politiques de l'habitat, des transports et des déplacements.

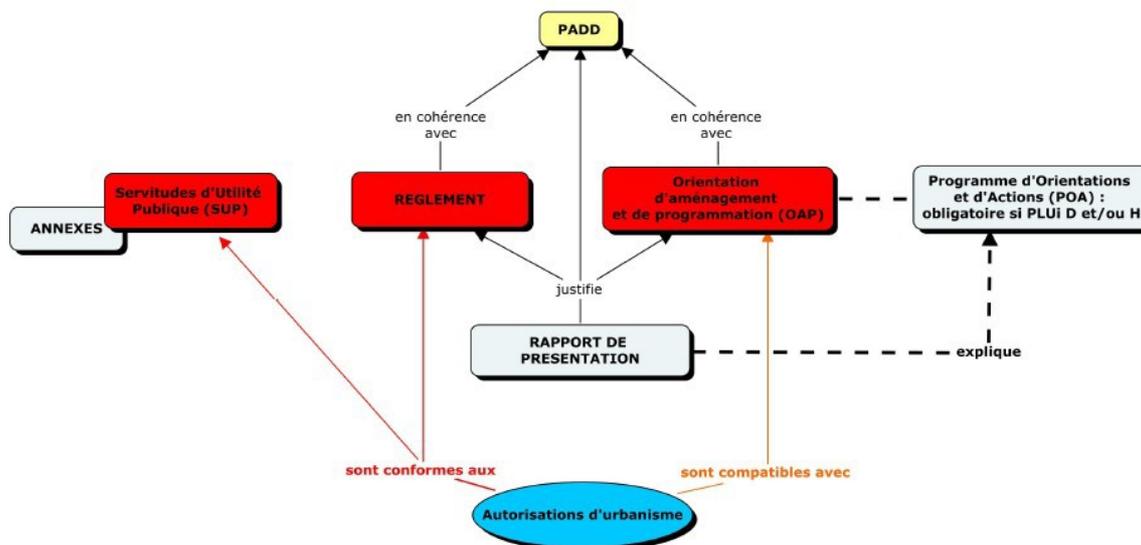
Quelle loi est à l'origine des OAP ?

- A. Loi solidarité et renouvellement urbain (2000)
- B. Loi urbanisme et habitat (2003)
- C. Loi portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle II (2010)

D. Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014)

Réponses A et C : La loi SRU introduit la notion d'orientations d'aménagement et est complétée par la loi urbanisme et habitat qui ajoute le caractère opposable aux autorisations d'urbanisme. La loi Grenelle II introduit la partie programmation, et donne donc vraiment naissance à la notion d'OAP. Enfin, la loi ALUR vient compléter le dispositif. En synthèse, les deux lois qui sont à l'origine des OAP sont donc la loi SRU et la loi Grenelle II qui vient la renforcer.

Quelle articulation de l'OAP avec les différentes pièces du PLUi ?



L'OAP nouvelle formule dans les PLUi : place au projet !

Catherine Le Calvé, architecte urbaniste à l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, référente du PLUi Bordeaux Métropole

Un peu d'histoire...

- **2000** : la loi SRU crée l'orientation d'aménagement, point de départ de l'OAP, un document non opposable qui permet de définir des intentions d'aménagement à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur en complément du PADD ;
- **2003** : avec la loi UH, l'orientation d'aménagement devient un document opposable par compatibilité dissocié du PADD ;
- **2010** : avec la loi ENE, naissance de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), sur le même principe, mais avec la possibilité de traduire une programmation urbaine dans l'OAP en lien notamment avec le volet habitat (PLH) ou déplacements (PDU), lorsqu'ils sont intégrés au PLUi ;

- **2014** : avec la loi ALUR, les OAP deviennent **un outil de projet** à toutes les échelles et aux formes diversifiées, une obligation pour les zones AU (conditions d'équipement et d'aménagement) et peuvent désormais se passer de règlement.

Le PLUi : pièces non opposables, rappel et nouveautés

Première pièce non opposable, le **rapport de présentation du projet** est une pièce essentielle expliquant à la fois le territoire et le projet. Le **diagnostic du territoire** justifie quant à lui le bien-fondé du projet. Une autre pièce non opposable est l'**évaluation environnementale**, et *a minima* l'état initial de l'environnement. Enfin, la **justification des choix d'aménagement** comporte l'obligation de justifier tout élément réglementaire (règlement écrit et graphique, plan réglementaire et OPA), un principe de cohérence avec le PADD et une nécessaire complémentarité entre OAP et règlement.

Le **PADD** traite des orientations de développement et d'aménagement à 10, 15 ou 20 ans. Clé de voûte du PLUi, expression du projet politique, le PADD est la pièce la plus stable et un document majeur auquel tout le PLUi se réfère. Il doit définir un objectif en matière de consommation des sols. Sur la forme, le PADD doit être facilement compréhensible et expliquer très clairement le projet pour le territoire.

" Échanges avec la salle

Tous les objectifs doivent-ils être affichés dans le PADD ? Et le PADD devient-il une pièce d'instruction ?

Christophe Prunet, CC des Causses et vallée de la Dordogne

Les objectifs déclinés dans les POA doivent avoir été précisés dans le PADD, comme dans un système d'entonnoir : le PADD donne de grandes orientations, que les OAP reprennent ensuite à l'échelle d'une thématique ou d'un secteur.

Le PADD n'est pas une pièce d'instruction, mais en cas de contentieux le juge fera un lien avec le PADD.

Catherine Le Calvé

Concernant les POA, **deux types de POA** sont possibles :

- Les **POA mobilité** des collectivités organisant les transports valent PDU et sont réservés aux EPCI souhaitant mettre en œuvre une politique de mobilité à une large échelle de territoire ;
- Les **POA habitat**, destinés aux EPCI compétents en matière d'habitat et souhaitant mettre en œuvre une politique de l'habitat sur une échelle large, valent PLH.

Certains PLUi, à l'image de celui de Bordeaux, intègrent les deux problématiques et ont donc valeur à la fois de PDU et de PLH.

Pièces opposables

Parmi les pièces opposables figurent **les OAP**, opposables par compatibilité. Les OAP sont obligatoires dès qu'une zone AU figure dans un PLUi, pour traduire les POA habitat et/ou mobilité et, autant que nécessaire, traduire le projet. Mais si les OAP sont essentielles dans la traduction de l'expression du projet sur le territoire, elles demandent une ingénierie de fabrication et une ingénierie de construction.

Autre pièce opposable, **le règlement** est opposable par conformité. Il comprend un plan de zonage qui délimite *a minima* les zones U, AU, A et N, ainsi qu'un règlement écrit pouvant être illustré par des schémas ou autres. Peu d'articles sont obligatoires et la forme est libre, mais trois chapitres sont conseillés :

- Usages des sols (nouvelles destinations et sous-destinations) ;
- Formes urbaines, paysage et environnement ;
- Dispositions techniques (raccordements aux réseaux et équipements des terrains).

À titre d'exemple, dans le PLUi « trois en un » de Bordeaux Métropole, le parti pris a été d'anticiper le décret et d'organiser le règlement selon ces trois grands volets. Il s'agit là d'un exercice un peu compliqué au départ, car il faut ventiler les différents articles dans ces trois volets. Mais il suit une logique : identifier d'abord ce qui doit être fait sur le terrain, puis envisager les différentes formes possibles et enfin réfléchir aux dessertes et aux équipements. Dans le règlement, **deux nouveautés** sont majeures : des zones U ou AU sans règlement uniquement gérées par une OAP — ce qui renforce le rôle des OAP, véritables outils de projets, mais devra être justifié dans le rapport de présentation — et des zones U dont le règlement est le RNU.

Loi ALUR et décret relatif à la réforme du PLUi

Les OAP sont désormais **des pièces obligatoires du PLUi**. Cela suppose une clarification du champ couvert par l'OAP : aménagement, déplacements, habitat, environnement... De la même façon, doivent être clarifiés les usages de l'OAP, qui peuvent être multiples et se superposer. L'OAP peut être organisée par thème ou par entité spatiale, sa forme est entièrement libre même si certains thèmes sont obligatoires.

Dans tous les cas, il faut veiller à en faire une utilisation équitable et justifiable, et ne pas oublier que si les orientations sont à respecter, elles peuvent aussi être interprétées par le maître d'ouvrage pour atteindre les objectifs fixés.

OAP nouvelles : le champ des possibles

L'OAP par secteur est obligatoire dans les cas d'ouverture d'une zone AU à l'urbanisation.

Elle est facultative pour orienter l'aménagement de secteurs ou de quartiers en projet en complément du règlement écrit, pour prendre en compte la protection du paysage ou des continuités écologiques, et pour accompagner les secteurs d'aménagement sans complément réglementaire écrit en zone U ou AU.

L'OAP thématique (nouvelle OAP) peut être obligatoire ou facultative :

- Obligatoire pour le thème « équipement commercial et artisanal » à défaut de SCoT ;
- Facultative pour le thème « patrimoine » dans les zones U gérées au RNU, par politique sectorielle (déplacements et habitat notamment, en articulation avec le règlement) et pour le thème « stationnement ».

Dans tous les cas, l'OAP thématique ne doit contenir que des éléments en lien direct avec les autorisations du droit des sols.

La forme des OAP : précise... mais pas trop

La forme des OAP est libre, mais avec des contenus obligatoires :

- En zone AU, les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone ;
- Pour les POA mobilité, les dispositions relatives à la desserte en transports et au stationnement (dans ce cas, les OAP prennent le relais du POA mobilité) ;
- Pour les POA habitat, les dispositions relatives à la programmation en logements, y compris les logements sociaux ;
- Pour les OAP sans complément de règlement, les objectifs de densité, de stationnement, de desserte en transports, de programmation de logements, de mixité fonctionnelle ;
- Pour les OAP « aménagement commercial », le contenu du DOO du SCoT ;
- Pour les OAP « patrimoine » en zone U au RNU, les principes d'intégration des constructions dans le paysage naturel ou urbain.

Enfin, les textes imposent désormais clairement une **délimitation obligatoire des OAP sectorielles sur le plan de zonage**, afin que les pétitionnaires puissent les voir directement en complément du règlement. Ainsi, alors que dans le PLU précédent de Bordeaux Métropole les OAP n'avaient pas de périmètre — ce qui rendait difficile l'explication auprès des pétitionnaires —, le nouveau PLUi « trois en un » comporte une délimitation précise.

Types d'OAP sectorielles particulières

Les OAP relatives à l'équipement commercial et artisanal sont obligatoires en l'absence de SCoT pour développer l'armature commerciale projetée, établir les conditions d'établissement et d'extension du commerce de grande distribution ainsi que les conditions d'implantation, d'aménagement, de stationnement, des localisations, d'insertion...

Les OAP de secteurs d'aménagement sans complément réglementaire (R 151-8 du code de l'urbanisme), qui nécessitent une ingénierie d'accompagnement particulière avec des compétences croisées pour gérer la marge d'appréciation, sont destinées exclusivement aux zones U ou AU, et comportent un contenu et un schéma d'aménagement obligatoires (qualité de l'insertion paysagère, mixité fonctionnelle et sociale, qualité environnementale et risques, besoins en stationnement, desserte en transport en commun, desserte par les voies et réseaux).

OAP thématiques

Les OAP thématiques doivent couvrir tout ou partie du territoire de l'EPCI et traiter d'un thème et de sa déclinaison dans les AOS, sous forme de principes. Le projet doit donc être compatible avec ces principes, ce qui s'avère moins simple que la gestion avec un règlement très précis.

Parmi les OAP thématiques, on pourra trouver par exemple :

- Une OAP habitat traitant du principe de distribution des logements dans les opérations ;
- Une OAP déplacements traitant des principes d'aménagement des espaces publics ;
- Une OAP patrimoine traitant du principe de conservation et de mise en valeur du patrimoine naturel ou bâti ;
- Une OAP TVB traitant du principe de traduction de la TVB dans les AOS ;
- ...

Ces exemples montrent qu'il s'agit là d'une « petite révolution » quant à la façon de traiter les autorisations d'urbanisme.

OAP : quelques points de vigilance

Un même terrain peut être concerné par plusieurs OAP, ce qui suppose de veiller à la cohérence, à l'évolution dans le temps et à l'application. C'était le cas du premier PLU de Bordeaux Métropole, qui comportait plusieurs OAP recouvrant des territoires différents. Cette notion se révélait très compliquée à gérer comme à expliquer aux pétitionnaires. L'élaboration du nouveau PLUi a été l'occasion d'une remise à plat avec un objectif de plus grande simplicité.

Par ailleurs, le principe de compatibilité nécessite une ingénierie d'instruction renforcée, car de nombreuses questions se posent notamment au niveau de la gestion des AOS. Le plus souvent, il faut mettre en place une instance de dialogue réunissant l'ensemble des partenaires, qui permette de définir comment seront mis en œuvre les principes et de faire émerger le projet. Cet outil de projet est donc utile tant à l'évaluation du projet au regard des objectifs fixés qu'à la négociation et à l'explication.

Table ronde

La table ronde était animée par Vincent Braquet, responsable du service Aménagement territorial Sud Gard Littoral et Mer à la DDTM du Gard.

Jean-Luc Bergeon, maire de Saint-Christol (Hérault), vice-président à l'aménagement de l'espace de la CC du pays de Lunel, conseiller régional

En France, l'aspect affectif explique une certaine difficulté à évoluer vers les PLUi, et il est à noter que l'arc méditerranéen est vierge de PLUi.

Le territoire sur lequel je suis élu se situe à mi-distance des contreforts des Cévennes et la Méditerranée, et à mi-distance de l'agglomération nîmoise (350 000 habitants) et de la métropole de Montpellier (450 000 habitants). Il compte cinq intercommunalités, trois dans le Gard et deux dans l'Hérault. L'enjeu prioritaire en termes d'aménagement est le lien entre le monde urbain et le monde rural, en sachant que le modèle métropolitain a connu une augmentation ces dernières années.

La question qui se pose en termes de devenir est la suivante : notre territoire n'a-t-il d'autres choix que d'évoluer vers une forme de complémentarité entre les deux métropoles en devenant une sorte de jardin (de jeux, de loisirs, naturel, touristique, alimentaire...), ou de disparaître dans une conurbation urbaine où les deux métropoles finiraient par se rejoindre ?

Pour autant, tout ne sera pas métropole en France et la démarche menée sur notre territoire peut être **déclinée sur d'autres territoires français**.

Il y a dix ans, Saint-Christol a engagé une réflexion sur ce que pourrait être son devenir. Si la commune ne compte que 1 500 habitants, elle est caractéristique des enjeux de ce territoire situé à mi-chemin entre deux métropoles : une superficie de 1 000 ha avec de nombreux espaces naturels et agricoles essentiellement viticoles, sept domaines viticoles, une appellation Languedoc réputée, et moins de 10 % d'urbanisation.

En amont du PLU, nous avons lancé une étude de définition urbaine avec une ambition politique : baser le développement de la commune sur le volet agri-touristique et œnologique. Cette étude nous a permis de **définir les lieux stratégiques de la commune** : espace culturel, espace logement, espace service, espace développement économique, espace sport et loisirs.

|| Une OAP doit faire sens dans un document d'urbanisme parce qu'elle aura un impact au-delà de la zone couverte par le document. Elle est porteuse de messages. Il faut savoir regarder non seulement la zone concernée, mais aussi ce qui est induit sur les zones alentour afin d'ouvrir une vraie discussion entre les opérateurs, les aménageurs, et les politiques. Lorsqu'un opérateur me rappelle qu'il n'a « rien fait sur la commune », je lui demande « et pour faire quoi ? » Il y a quelques années, nous avons construit avec un opérateur une résidence de tourisme de 270 lits, parce que ce projet correspondait au moment où nous développions une activité agri-touristique. Le projet avait du sens, apportait une plus-value. Il ne faut pas greffer une opération sur un territoire juste pour faire une opération. La définition d'une OAP patrimoine peut aider à donner du sens.

Jean-Luc Bergeon

Le cœur du village a été réservé à l'espace logement, avec un projet de construction de logements sociaux. En tout, quatre ou cinq espaces publics ont ainsi été choisis pour structurer l'espace, distants les uns des autres de 300 ou 400 mètres pour permettre les mobilités douces. Cet effort de structuration répondait à la volonté de **reconstruire le village sur lui-même avant de l'étendre**. Ainsi, **la force de l'espace public** a permis de donner une vraie dimension et une vraie direction à la commune, même s'il a été parfois difficile a été de faire admettre cette logique d'orientations globales aux propriétaires privés.

S'agissant du PLUi, je n'ai pas réussi à ce jour à convaincre mes collègues élus d'engager cette démarche à l'échelle de l'intercommunalité, car certains ne sont pas encore à ce niveau de réflexion (communes avec des POS ou des cartes communales).

Mais, quel que soit le projet, l'idée directrice doit être de partir des caractéristiques du territoire pour le « mettre en musique » en valorisant son patrimoine et ses savoir-faire. J'essaie de porter cette logique au niveau du grand secteur de l'entre-deux Cévennes-Méditerranée et Nîmes-Montpellier, en mobilisant les cinq intercommunalités pour évoluer dans une logique de PETR, puis vers un PLUi et peut-être à terme vers une grande intercommunalité qui serait un point d'équilibre entre Nîmes et Montpellier.

Certains territoires ont déjà bien compris l'intérêt qu'il y a à se regrouper. Mais en bordure de Méditerranée les enjeux sont très forts et tous les maires ne sont pas prêts, pour diverses raisons, à abandonner certaines de leurs compétences.

Jacques Sauvaire, conseiller municipal de Saint-Christol (Hérault)

À Saint-Christol, **la révision du PLU a été utilement éclairée par les réflexions menées en amont**, qui ont facilité la mise en place du PLU et du PADD. La volonté était de construire sur ce qui est urbanisable. Nous sommes donc restés dans les limites constructibles précédentes, qui comportaient des secteurs en friche sur lesquels on a défini des OA avant que cela ne soit obligatoire. Notre objectif était double : ne pas étendre la commune au-delà du raisonnable en termes

|| Échanges avec la salle

En Haute-Garonne, on a pu déplorer il y a cinq ans une interdiction d'épandage de produits phytosanitaires agricoles dans une zone de 50 m autour des habitations. Or, les équipements dont sont aujourd'hui dotés les agriculteurs permettent de réduire automatiquement de moitié la quantité d'intrants, ce que ne peut pas faire le particulier dans son jardin. Dans un secteur viticole comme celui de Saint-Christol, une OAP peut-elle prévenir ces problèmes de mitoyenneté entre espace agricole et espace urbain ?

Flavien Roussel, conseiller municipal à Curvalle (81)

Le cœur de village de Saint-Christol comporte un espace privé boisé, un parc remarquable qui a été préservé pour le protéger de l'urbanisation. Par ailleurs, la commune est une commune « zéro phyto » en ce qui concerne l'entretien des espaces verts publics, ce qui a un impact sur les agriculteurs et les viticulteurs, et nous construisons actuellement une aire de lavage qui leur sera ouverte.

Jean-Luc Bergeon

|| Je distingue trois phases dans le processus : définition du projet politique (quels sont les objectifs de la collectivité avec ce projet ?), faisabilité économique et technique, appel à un aménageur qui conduira les négociations foncières et engagera l'opération. Ces trois phases sont d'égale importance.

Jacques Sauvaire

d'accueil de population, et construire une nouvelle station d'épuration sur des terrains conservés en secteur AU. Des OA ont été définies sur ces secteurs, dont certains sont situés à proximité du cœur du village très dense. Il fallait donc réussir la « greffe » urbaine et sociale de ces terrains sur le cœur du village. Pour ce faire, les OA ont été assez directives en termes d'équipements, d'environnement, de liaisons.

De mon point de vue, les élus ont affaire à **deux difficultés dans une opération d'aménagement** : entendre les propriétaires fonciers, mais sans céder aux pressions, et ne pas laisser les architectes et les urbanistes aller trop loin dans le détail au risque de figer le projet, de le verrouiller. Il faut savoir laisser place à d'éventuelles évolutions ultérieures.

Myriam Laidet, chargée de mission Patrimoine et Action territoriale au sein de la Mission Val de Loire, chargée de la gestion du site UNESCO — PLUi Angers-Loire-métropole

L'OAP Val de Loire Patrimoine mondial a été définie en 2015, en profitant de la possibilité donnée par la loi ALUR de définir des OAP sur une logique de territoire.

Le Val de Loire est classé depuis 2000 au patrimoine mondial de l'UNESCO en tant que « monument de nature et de culture ». On ne parle pas là d'un monument isolé, mais d'un territoire de 880 km² qui répond à trois des dix critères que compte la liste UNESCO : densité et qualité du patrimoine architectural et urbain (le patrimoine monumental du Val de Loire est parmi l'un des plus denses du monde), authenticité du paysage culturel fluvial, qualité d'expressions paysagères héritées de la Renaissance et du siècle des Lumières.

Ainsi, l'UNESCO reconnaît le Val de Loire comme appartenant à la mémoire de l'humanité.

Dans ce contexte, Angers-Loire Métropole a cherché tout d'abord à caractériser, à l'échelle du PLUi, le patrimoine bâti et la façon dont il organise le paysage, ainsi que ses aires de protection. Le patrimoine mondial ne couvre pas l'ensemble du PLUi, mais une partie des sept communes concernées, qui forment une zone tampon. La zone du patrimoine mondial constitue donc **un espace transversal organisé autour du fleuve**, et l'OAP a permis d'en caractériser les dimensions.

Sur cet espace où la pression urbaine est importante, les crues du fleuve demandent **une culture d'habitat différente**. En effet, les crues restituent les espaces en faisant apparaître les points hauts et les « villes ponts ». On peut aujourd'hui habiter sur un fleuve et y développer une infrastructure urbaine sous réserve de développer une réflexion différente.

Pour caractériser le territoire patrimonial, vingt diagrammes ont été dessinés en reprenant l'occupation du sol ainsi que les caractéristiques physiques, géologiques, économiques et sociales du territoire, pour trouver les logiques d'organisation. Point de confluence entre Loire et Maine, mais aussi point de rencontre entre bassin parisien et bassin armoricain, le territoire est caractérisé par l'adaptation de l'habitat au fleuve, le développement de l'agriculture et de la viticulture, et des formes de villégiature, car le fleuve — espace de contemplation et de loisirs — attire en dépit de sa dangerosité.

L'OAP Val de Loire Patrimoine mondial est articulée en **trois orientations**, avec à chaque fois une carte de diagnostic et une carte dynamique qui montre comment révéler les grands espaces :

- **Orientation 1 : révéler les grands équilibres paysagers**

En marge des cartes, des fiches déclinent à l'échelle du grand paysage les principales orientations à prendre en compte en lien avec des motifs paysagers (viticulture, horticulture...). Chacun des motifs paysagers décrits correspond à une qualification de zonage que l'on retrouve ensuite sur le plan de secteur.

- **Orientation 2 : qualifier les espaces urbains**

Les différentes typologies de l'habitat sont décrites avec leurs caractéristiques patrimoniales, qu'il s'agisse de l'habitat de coteaux, de l'habitat au plus près du fleuve ou de l'habitat en pied de coteaux. Pour cette orientation, la carte dynamique, ou carte projet, montre des projets situés essentiellement en dehors de la zone cœur. En effet, le travail a porté en priorité sur la zone tampon, la « zone d'abord », essentielle en termes de cohérence patrimoniale à l'échelle d'un territoire. Ainsi, et pour que la logique de patrimoine ne soit pas une logique de périmètre, mais une logique d'héritage, l'attention a été portée tout autant sur les éléments patrimoniaux bâtis de la zone cœur que sur ceux de la zone tampon.

- **Orientation 3 : qualification des entrées et des cheminements, traversées**

Ici, l'approche mobilité a tenu compte du caractère fluvial du territoire et de la notion d'itinérance non pas sur le fleuve, mais le long du fleuve, avec les voies en pied de coteaux et une logique de traversées de franchissement.

En conclusion, une OAP patrimoine permet d'approfondir la connaissance et surtout de **faire de la valeur patrimoniale une valeur historique, une valeur paysagère et une valeur d'usage**.

Par ailleurs, conduire une OAP patrimoine permet que le temps de diagnostic soit aussi le temps de projet, et que, sans les figer dans le temps, on puisse spatialiser des éléments hérités du passé qui caractérisent fortement l'espace pour pouvoir mieux se projeter dans l'avenir. D'autre part, le document constitue un document-cadre qui est tout à la fois un plan d'action, le volet « patrimoine mondial » de chaque document d'urbanisme et une trame pour la programmation de projets d'aménagement.

|| L'intelligence de projet ne coûte pas forcément cher. Elle est avant tout une question de concertation, de connaissance des bonnes sources d'information sur le projet, d'écoute, de compréhension et de coordination. En revanche, la mise en œuvre peut parfois donner lieu à des surcoûts.

Les régions peuvent mettre en place dans le cadre de leurs politiques territoriales un système de bonifications. Sans être très importantes, ces bonifications ont un effet de levier en permettant de donner le temps à l'ingénierie, de poser la question du sens du projet par rapport au sens du territoire et d'associer tous les acteurs concernés, y compris et surtout les investisseurs privés parce que plus ils sont associés à l'amont et moins ils auront ensuite à redéfinir le projet par rapport aux attentes.

Il existe des exemples de lotissements ou d'équipements de service dont les projets ont été menés en associant représentants de l'État, de la collectivité, des riverains, et investisseurs. On constate alors que la phase d'écoute prend finalement moins de temps parce que tous les acteurs sont réunis.

Myriam Laidet

Enfin, cette OAP, la première en Val de Loire, a suscité l'envie des autres collectivités de lancer de telles démarches, parce que cette approche permet une cohérence territoriale et renforce la vision du patrimoine vu non comme un frein, mais comme une ressource.

Francis Salabert, maire de Lescure-d'Albigeois

La commune de Lescure-d'Albigeois fait partie de la communauté de communes de l'Albigeois, au nord d'Albi. Elle est traversée par la RN88 qui relie Toulouse à Lyon, une « vieille nationale » autour de laquelle Lescure s'urbanise. Un projet de 2x2 voies est à l'étude, qui permettra d'urbaniser et de construire dans de meilleures conditions. Depuis septembre 2014, la commune dispose d'un PLU qui va évoluer vers un PLUi.

En 2003/2004, la commune avait franchi le seuil de 3 500 habitants alors qu'elle ne comptait pas de logements sociaux. Pour faire face à ses nouvelles obligations, elle a engagé la construction de centaines de logements sociaux sur des terres agricoles. Par la suite, la municipalité a réfléchi à des solutions d'aménagement plus satisfaisantes et cette réflexion a débouché sur l'élaboration du PLU.

Deux OAP sont définies de part et d'autre de la route.

Du côté gauche en allant vers Lyon, l'OAP couvre environ 2,3 ha et cherche à compenser le manque de logements sociaux. L'aménageur y a donc prévu des logements sociaux, mais aussi des terrains à bâtir, des logements avec accession à la propriété et la création de rues en lieu et place des chemins ruraux existants. Cet aménagement très rectiligne à l'origine a été modifié pour être « allégé » et permettre une diversité de l'habitat et de l'organisation de l'espace. Depuis l'entrée en vigueur du PLU en 2014, le calendrier a été serré. Or, les acquisitions foncières demandent du temps, d'autant plus que l'OAP prévoit de nombreux aménagements de voirie. Elles ont aussi un coût financier non négligeable. Mais finalement les logements sociaux sont demandés, car ils sont aérés (immeubles en R+2 maximum avec un 2^e étage bien intégré dans le toit). À terme, 80 à 90 logements auront été construits sur les 2,3 ha. Actuellement, le projet est en phase d'acquisitions foncières et de modification mineure du PLU, avec un démarrage attendu dans les mois à venir.

La seconde OAP couvre un secteur du côté droit de la RN88, côté village médiéval. Sur cette zone, d'anciennes parcelles agricoles restaient libres. Elles vont d'agrandir le village en le densifiant jusqu'à l'axe RN88. Plusieurs types de constructions sont prévus, dont 110 maisons, des immeubles R+2, des logements intergénérationnels, avec un objectif de 50 % de logements sociaux. Là encore, l'OAP suppose de créer des accès et des rues, davantage encore que sur la première OAP. Le projet est aujourd'hui bien avancé, et les acquisitions foncières ont pu être réalisées sans difficulté. Avec ces projets, la commune de Lescure doit gérer l'accroissement rapide et important de sa population : 3 500 habitants en 2003/2004, 4 500 aujourd'hui et 6 000 à terme avec les deux lotissements prévus.

Il est vrai que parfois on ne sait pas prendre le temps nécessaire pour partir sur de bonnes bases. Heureusement, sur notre territoire le PLUi se passe très bien, et les communes d'Albi et de Lescure ont le même objectif : croître ensemble. Lescure avait accumulé un retard en matière de construction de logements sociaux, mais le PLU sera voté en 2019 pour l'agglomération, au moins pour les plus grandes communes. C'est un pari sur l'avenir.

Francis Salabert

Or, les OAP ne prévoient pas tout ce qui est public, alors que l'école du village est saturée et qu'il faudra construire une deuxième école.

Cela étant, les OAP permettront d'**atteindre un certain équilibre**. Il reste que les tendances actuelles vont trop vite par rapport à ce type de projets et peuvent conduire à un certain nombre d'erreurs.

Sandrine Bertrand-Lamandé, responsable Développement GIE Garonne Développement (Haute-Garonne), assistant à maîtrise d'ouvrage du Groupe des Chalets, OPH31, Toit familial de Gascogne

Le GIE Garonne Développement intervient en assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de trois opérateurs sociaux : le groupe des Chalets et l'OPH 31 en Haute-Garonne, et le Toit familial de Gascogne dans le Gers. Parmi eux, le groupe des Chalets a développé depuis longtemps une fonction d'aménageur et accompagne les collectivités dans toutes les dimensions de leurs projets au-delà du seul logement social.

Le GIE travaille avec l'outil OAP dans **une vision très opérationnelle**, et avec toutes les difficultés qu'il comporte, en accompagnant dans leurs projets les collectivités qui s'interrogent sur la mise en œuvre des orientations qu'elles ont décidées et sur la faisabilité des OAP en termes d'applicabilité réelle de leurs objectifs. Il est nécessaire d'**anticiper pour éviter ensuite des adaptations trop importantes** qui demanderaient du temps et pourraient dénaturer le projet, en se posant dès l'amont, dès la conception du projet, la question de l'opérationnel en termes de maîtrise foncière, ainsi que de la faisabilité technique et économique de l'opération.

Aujourd'hui, une OAP soulève des questions d'architecture, de paysage, d'environnement, de formes urbaines. Elle soulève également des questions de densité et de mixité, pour lesquelles il peut être opportun de fixer en amont, par la négociation, un minimum, mais aussi, pour des raisons économiques et fiscales, un maximum. Structure publique, le GIE Garonne Développement a à cœur d'accompagner les collectivités sur leurs opérations d'aménagement dans le respect du message porté, d'où la nécessité de poser ces questions très à l'amont, et ce même si les temps sont plus longs.

Dans ce sens, la concertation en amont doit non seulement concerner les propriétaires fonciers, mais aussi porter sur tous les aspects techniques et environnementaux. C'est pourquoi nous préconisons la mise en place, dès l'écriture de l'OAP, d'**une véritable démarche projet associant tous les partenaires**, dont les partenaires fonciers.

|| Les questions que nous soulevons sont posées depuis vingt ans en urbanisme, mais sont posées aujourd'hui de façon différente : les OAP engagent dans le temps, avec une dimension intercommunale et l'intervention d'aménageurs. Parfois, un maire doit porter un document qui était porté par l'ancienne municipalité. Par ailleurs, le contexte évolue en permanence et sur des temps très courts alors qu'il reste des temps longs tels que ceux des négociations foncières ou des études...

*Vincent Braquet,
animateur de la table ronde*

Benoît Colas, directeur d'agence Nexity

Je suis directeur de l'agence régionale de la filiale d'aménagement du groupe Nexity. L'agence intervient sur des opérations immobilières d'ensemblier urbain, y compris sur des sujets de mixité fonctionnelle, sur des territoires assez circonscrits de l'aire urbaine toulousaine, de l'Albigeois ou de Lavelanet. Les opérations immobilières peuvent être de taille très modeste (10 à 20 logements) ou dépasser 2 500 logements. Les logiques et les processus sont donc très variés.

Nous travaillons tous les jours avec des PLU, et bientôt avec les nouveaux PLUiH, celui de la métropole toulousaine qui n'est pas encore tout à fait applicable ou celui de l'Albigeois en cours d'élaboration. Les PLU avaient introduit les OAP « ancienne génération », mais la **nouvelle génération d'OAP** sera vraisemblablement très différente. Nous en attendons une dimension de projet négocié plus importante, mais aussi de nouvelles difficultés. La crainte de l'aménageur est que les nouveaux PLUiH, portés par des structures intercommunales, entraînent des temps de maturation plus longs et une adaptation moins aisée. Les élus, producteurs d'OAP, devront en tenir compte en réfléchissant davantage encore que par le passé aux orientations qui seront prises, car la gestion par une structure intercommunale rendra toute adaptation ultérieure plus difficile. Or, la temporalité des projets est appelée à être un élément encore plus prégnant dans l'avenir.

"Échanges avec la salle

En tant qu'aménageur, allez-vous à la rencontre des élus pour leur proposer de définir des OAP ?

Geneviève Silvestre, DDTM des Pyrénées-Orientales

Le projet urbain et la définition du contenu du PLU sont en charge des élus et non des aménageurs. L'aménageur est l'opérateur du micro-projet urbain qui fait partie du projet urbain lui-même. Il faut que cette partie du projet urbain ait été réfléchi et que l'OAP ne se réduise pas à un projet immobilier de construction ponctuel sur une entité disponible à ce moment-là.

Certaines collectivités nous appellent parce qu'un projet urbain commence à émerger et qu'elles souhaitent mener avec nous, en amont, une réflexion sur l'opérationnalité de ce projet. Mais lorsque le projet est déjà dessiné, nous devons faire avec...

Notre retour d'expérience nous permet d'alerter les élus qui produiront de nouvelles OAP sur le fait que, trop souvent, il manque des maillons de la chaîne, des éléments mal vus ou mal anticipés, et que ce défaut d'anticipation obligera peut-être à redéfinir l'OAP, d'où un risque de perte de temps et de difficultés avec les riverains.

D'autre part, ce qui a donné satisfaction ailleurs n'est pas forcément transposable à l'identique. L'OAP et le PLU doivent être le résultat d'une étude et d'une réflexion menées sur le territoire concerné et qui seront des gages de qualité et d'efficacité lors de la mise en œuvre opérationnelle.

Benoît Colas

Dans le développement des projets urbains, un aménageur privé a bien sûr un objectif économique de retour sur investissement, mais aussi un objectif de construction de la ville : **chaque projet est un morceau de ville**. Souvent, la difficulté de fabrication des OAP tient au fait que tous les maillons de la chaîne n'ont pas été consultés en amont. Par ailleurs, l'aménageur se trouve face à différents cahiers des charges qui jusqu'à présent n'étaient pas intégrés dans les PLUi. Les PLH vont être intégrés dans les PLUiH, mais il existe aussi des

cahiers des charges sur la gestion des espaces publics, des voiries, des réseaux... Or, parfois, ces logiques se confrontent et se télescopent, et l'OAP veut mettre en œuvre des choses qui n'ont pas été assez discutées et concertées avec les services gestionnaires des espaces verts, de l'eau, des ordures ménagères, de la voirie... L'aménageur se trouve alors pris entre les élus, les techniciens et les services de l'État en essayant de « faire entrer le carré dans un cercle ». Or, **les éléments des nouvelles OAP seront prescriptifs**.

L'exemple de Lescure-d'Albigeois montre que le maire va devoir modifier l'OAP initiale faute d'anticipation suffisante, notamment en matière de maîtrise foncière alors que le projet de construction d'une centaine de logements concerne huit entités foncières et 25 propriétaires fonciers. Dans les tissus urbains en capacité de développement, tous les cas de figure sont possibles, avec des propriétaires fonciers privés, des propriétaires fonciers publics, des indivisions... J'invite donc les élus à **travailler la concertation très en amont avec les propriétaires fonciers**, qui devront avoir entendu le message et le discours des élus pour que le projet corresponde aux objectifs.

Par ailleurs, il est également nécessaire de **bien prendre en compte les aspects environnementaux**, car certains textes et règlements peuvent, s'ils ont été mal maîtrisés en amont, devenir des freins ou empêcher la mise en œuvre des OA. Ce point est préoccupant, d'autant plus que les lois environnementales se renforcent. Même si les PLUiH ont une dimension d'évaluation environnementale plus importante que leurs prédécesseurs, ils ne vont pas au niveau de la parcelle. Or, si l'on découvre trop tard l'existence de certaines espèces ou de corridors écologiques, il sera trop tard pour adapter le projet et il faudra le reprendre à zéro. Je citerai en exemple le cas d'un projet où la densité prévue ne pourra pas être atteinte et où les éléments de mixité ne pourront pas être développés, car plus d'un hectare de terrain devra être gelé après la découverte tardive, lors de l'enquête environnementale à la parcelle, de la présence de lézards et de grenouilles. Dans ce cas, l'OA devra être réévaluée depuis le départ.

L'art d'écrire des OAP

Catherine Le Calvé, architecte urbaniste à l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, référente du PLUi Bordeaux Métropole

Engager la démarche

En premier lieu, engager une démarche d'OAP consiste à définir le cadre d'élaboration des OAP au regard des orientations du PADD, des thématiques nécessitant une attention particulière (habitat, transport, patrimoine, TVB, économie...), des secteurs stratégiques d'intervention identifiés en amont, et des projets en cours ou à venir.

Bordeaux Métropole a conduit une **démarche « ville en projet »** en croisant l'offre urbaine en transports en commun, en services, en équipements et en espaces verts urbains de proximité, avec le foncier malléable (foncier encore vierge ou en sous-densité), ce qui a permis de définir les secteurs à densifier en priorité, les sites de projets en cours ou en devenir, et les zones AU.

Ces bases ont constitué, avec un bilan des OAP existantes (à reconduire, à modifier, à supprimer) le cadre de réflexion des OAP.

En termes de gestion du temps, il est important d'intégrer la phase de construction des OAP dans le planning général d'élaboration du PLUi (ni trop tôt ni trop tard), d'évaluer la faisabilité des études préalables ainsi que le niveau d'avancement des études existantes (orientations et programmation).

En ce qui concerne la méthodologie, il convient de définir l'échelle des différentes OAP par secteurs ou thématiques, certains secteurs pouvant être concernés par deux thématiques, TVB et habitat par exemple. Dans ce cas, la superposition doit être simple à comprendre et le document doit rester clair et lisible pour le pétitionnaire. Il est également nécessaire, afin d'éviter toute incohérence, d'identifier la complémentarité entre les OAP et les autres volets du PLU, les POA, et les différentes pièces réglementaires, et de choisir le mode de justification dans le rapport de présentation.

Enfin, une vigilance doit être apportée au choix des prestataires en répertoriant les différentes tâches à effectuer, en identifiant les compétences nécessaires en fonction des secteurs et thématiques à traiter — sans oublier que la compétence environnementale prend de plus en plus d'importance —, et en établissant un cahier des charges identique pour tous les prestataires.

Construire les OAP par secteur

Sur le fond, plusieurs préconisations peuvent être faites :

- Identifier les principes forts et les invariants pour le développement du secteur, en fonction des études ou des réflexions engagées et sur la base d'un tour de table permettant de rassembler toutes les informations sur le projet et ses contraintes (évolution du foncier, contraintes techniques, risques naturels...);
- Bien articuler les échelles, du périmètre large aux « zooms » sur les îlots ou terrains à enjeux;
- Définir les principes d'aménagement et de programmation en ménageant les marges de souplesse nécessaires pour ne pas « écrire » un projet, mais permettre de s'adapter aux éventuelles contraintes foncières, programmatiques, techniques... (ne pas dessiner un projet ou faire un copier-coller de projets réalisés ailleurs, mais donner le champ des possibles dans lequel les concepteurs vont pouvoir s'exprimer, voire développer des projets originaux ou adaptés au contexte);
- Fixer des orientations et non des prescriptions, des règles strictes, et s'assurer à tout moment de la cohérence avec le règlement, surtout si des équipes différentes sont en charge des OAP et du PLUi;
- Éviter les indications chiffrées trop précises (normatives), fixer plutôt des orientations qualitatives ou des objectifs à atteindre;
- Dessiner des principes de liaisons — sous forme de flèches par exemple — plutôt que des tracés précis pour éviter de reconduire indéfiniment des schémas urbains trop classiques et ouvrir des alternatives aux concepteurs (moins on est précis dans l'OAP et plus on lui laisse la possibilité d'évoluer parfois loin de ce qui avait été imaginé au départ).

Sur la forme :

- **Hiérarchiser et structurer les différentes parties de l'OAP**, en décrivant le contexte, en développant les enjeux et les objectifs pour le site et en définissant les orientations d'aménagement et de programmation elles-mêmes ;
- **Articuler ces différentes parties avec le volet justification dans le rapport de présentation**, en évitant par souci de clarté de faire figurer des éléments de justification dans l'OAP ;
- **Jouer la complémentarité et trouver le bon équilibre** entre orientations écrites et graphiques ;
- **Veiller à faire figurer tous les éléments de compréhension du site sur les documents graphiques** (fond de plan notamment, en sachant qu'une photo aérienne seule n'est pas toujours suffisante à une bonne compréhension par le pétitionnaire et qu'il faut parfois y ajouter des éléments de topographie) et s'assurer de la cohérence avec les autres documents réglementaires ;
- **Légèrer clairement** toutes les orientations graphiques et faire le lien avec les orientations écrites le cas échéant ;
- Identifier clairement **ce qui relève de l'illustration ou de l'indication** dans les schémas, croquis, photos..., en sachant que le juge sera sévère en cas d'ambiguïté.

Étude de quelques exemples d'OAP

Le cumul d'informations sur une même page peut prêter à confusion entre les éléments de contexte et l'orientation. La **ville de Blois** a résolu cette difficulté en identifiant clairement les éléments de contexte, les enjeux, les objectifs et les orientations. En outre, les orientations sont décrites en plusieurs parties : dispositions générales, constructions, déplacements, traitement paysager et espaces publics, performance énergétique (sujet fréquemment développé dans les OAP, même si les orientations données touchent parfois à la limite de ce qui peut être fait). Un schéma de principe de développement général comporte des zooms sur certains secteurs, et la mention « illustration indicative » est portée lorsque c'est nécessaire pour écarter tout risque de contentieux. De façon générale, la ville de Blois a rédigé des OAP complètes en les illustrant par des schémas explicatifs et des « illustrations indicatives » à la fois riches et claires.

Pour distinguer ce qui relève du rapport de présentation de ce qui relève de l'OAP, **Bordeaux Métropole** a choisi d'écrire des « livrets de quartiers » associant dans un même document le complément du rapport de présentation (partie explicative non opposable indiquant les éléments de contexte, les objectifs généraux et les objectifs pour la zone sous forme de cartographie), et l'OAP proprement dite. Cette présentation permet de donner sur un même document toutes les informations au pétitionnaire et d'alléger l'OAP en n'y faisant figurer que l'orientation que l'on souhaite opposer aux autorisations de construire.

Pour indiquer les seuils de densité à atteindre, **Brest Métropole** a fait le choix d'une représentation sous forme de dégradé de couleurs sans donner de fourchettes ou de seuils, mais en faisant figurer le phasage. S'agissant de la TVB, la métropole a choisi d'écrire une OAP TVB sur l'ensemble des communes et en déclinant des principes en milieu très urbain.

Les DDT du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, l'association des maires du Haut-Rhin, l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne et le Parc naturel régional des Ballons des Vosges ont coproduit un **guide méthodologique** présentant des OAP existantes et en proposant une analyse critique.

Pour les OAP patrimoniales, un très bon exemple est celui d'**Angers-Val-de-Loire** présenté plus tôt dans la journée, très clair sur le fond et dont les parties écrites et graphiques sont parfaitement traitées. Cet exemple montre aussi combien il est important pour les lecteurs non avertis de faire le lien entre cartographie à grande échelle et cartographie à petite échelle, par le biais de légendes notamment. Enfin, l'articulation entre l'OAP patrimoniale à grande échelle et les OAP sectorielles ou locales est clairement expliquée, notamment par des schémas illustrant la double approche.

Le PLUiH de Toulouse Métropole

*Thierry Chaumier, Directeur de projet du PLUiH de Toulouse Métropole,
Responsable aménagement et urbanisme réglementaire à l'aua/T*

Le territoire de Toulouse Métropole, qui compte 37 communes et 740 000 habitants, s'inscrit dans un contexte de **forte attractivité socio-économique** qui nécessite une anticipation et un accompagnement de la croissance. Les questions de l'accueil des populations, de la réponse aux besoins (logements, équipements, desserte, ...) sont ainsi au cœur de la réflexion conduite dans le PLUiH. Le projet devant en outre répondre à des nouveaux enjeux de développement, sous-tendus notamment par des nouveaux projets structurants, comme la création d'une 3^e ligne de métro. L'exercice du PLUiH est donc un exercice complexe à mener dans un **planning tendu** : deux ans et demi de travail technique et quatre ans de procédures en tout.

Le PLUi intègre le PLH, mais pas le PDU. Le PADD fixe le cadre et précise les invariants métropolitains. Il constitue un socle qui porte les valeurs métropolitaines en fixant un cap qui tient compte notamment du fort enjeu d'attractivité (+ 8 000 à 9 000 habitants par an avec une exigence de production de 6 500 à 7 500 logements par an), du besoin en logements sociaux, des préoccupations environnementales.

Ce socle est décliné en **quatre grandes orientations thématiques**, des éléments-cadres qui figurent dans les OAP à différents niveaux.

Deux de ces orientations sont axées sur l'environnement et deux sur le développement urbain :

- La TVB et le paysage, qui constituent des éléments fondateurs du projet métropolitain et des guides pour les choix d'aménagement ;
- La protection des espaces agricoles avec un scénario de modération de la consommation d'espaces qui s'inscrit dans la poursuite de l'effort conséquent déjà engagé au travers du SCoT et se matérialise par une prise en compte très significative des enjeux agricoles ;
- Les centralités : 150 centralités/polartités sont identifiées. Elles constituent des lieux d'accueil privilégiés de la population (elles accueillent d'ores et déjà la moitié de la croissance de démographique);
- Le développement urbain, avec la volonté de recentrer la ville sur elle-même, dans les secteurs qui présentent les conditions les plus favorables pour accueillir ce développement (dans l'esprit de ce qui a été fait à Bordeaux).

Dans le PADD, la question de **l'intensification urbaine** est évoquée sous l'angle de la **compensation** : donner envie aux gens de vivre en ville suppose de leur fournir un certain nombre d'aménités urbaines, dont la desserte ou la nature en ville. La prise en compte du cadre de vie, par une qualité urbaine renforcée et une mise en valeur du patrimoine naturel et urbain, constituent en outre des paramètres essentiels de la démarche toulousaine. La traduction très fine de la TVB (jusque dans les OAP) sous forme de réservoirs de biodiversité,

de corridors écologiques, d'îlots de fraîcheur, les actions visant à accroître le confort des habitants (immeubles traversants favorisant le confort climatique, choix architecturaux et patrimoniaux (EBP, ensembles urbains ...), l'organisation du développement autour des réseaux structurants de desserte TC ... constituent des leviers de mise en oeuvre de ces principes.

Le travail réglementaire est en cours, avec plusieurs clés d'entrée prioritaires, au premier rang desquels figurent **la réponse au besoin en logements et un travail de fond à partir de la forme urbaine** (questions de la continuité, du retrait, de l'alignement). Ce travail est complété par une approche thématique sur la TVB, le paysage, l'agriculture, le commerce...

Ainsi, le processus de construction du PLUiH s'organise autour d'une complémentarité d'échelles, de territoires et d'outils. **Le PADD présente les orientations à l'échelle de la métropole, les OAP (thématiques uniquement) celles à l'échelle des sites de projets au niveau communal ou infra-communal.** La démarche repose sur la recherche de cohérences entre les principes d'aménagement : la réponse au besoin en logement est ainsi mise en perspective avec les enjeux de desserte et d'équipements, les exigences environnementales, ... ce qui servira en matière d'extension urbaine, de « jauge » pour déterminer les futurs secteurs de projets (les zones AU) qui déclencheront de nouvelles OAP.

La traduction réglementaire des OAP se veut souple, et dans l'esprit de l'urbanisme négocié. Cette approche étant voulue et assumée. Si certaines OAP s'inscriront dans le règlement du PLUiH (zones UM notamment), la plupart seront couvertes par une zone spécifique UP (zone de projet), qui se déclinera en dispositions réglementaires très légères (dispositions générales du règlement et étiquettes graphiques par exemple), pour faciliter un urbanisme de projet plutôt que réglementaire. Certaines OAP pourront être plus autonomes encore, et porter leur propre règlement.

Dans cette logique d'urbanisme de projet, l'ensemble du travail réglementaire repose sur **deux leviers de mise en oeuvre : une ingénierie renforcée** avec une montée en gamme de l'instruction, **et une démarche projet, renforcée également** ; toutes les nouvelles OAP étant par exemple adossées à des études urbaines.

Le chantier des OAP est ouvert depuis plus d'un an, avec un groupe de travail dédié, associant les services de la réglementation urbaine et de la direction des opérations et de l'aménagement, les services instructeurs et l'agence d'urbanisme, pour travailler en profondeur sur la méthode (cahier des charges spécifique), l'encadrement et le suivi des études préalables et la formalisation des OAP.

Au total, **160 à 170 OAP** devraient être inscrites dans le PLUiH, dont **80 OAP « ancienne mouture »** qui restent inchangées. Les **80 autres** sont des OAP reprises ou nouvelles, **avec un « cahier des charges » commun d'élaboration : une partie graphique et une partie texte à deux niveaux.** Le premier niveau, non opposable, définit les grands enjeux et les grands objectifs du projet qui rejoindront le rapport de présentation dans une logique de justification. **La suite du texte** est davantage axée sur les orientations thématiques et comporte des illustrations précisant les vocations, la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la qualité environnementale, les déplacements, la desserte des terrains, le phasage du projet. Enfin, **un schéma d'aménagement** donne les orientations souhaitées en matière d'organisation spatiale.

Les éléments structurant l'ensemble du texte ne représentent pas une innovation complète en ce qu'ils s'appuient sur les éléments prévus par le code. Pour autant, **dès lors qu'il s'agit de mixité fonctionnelle et sociale, on est bien dans une logique de programmation**, car la plupart des OAP précisent ce qui sera fait en termes de nombre de logements, de commerces, de services, de diversité des formes de l'habitat. Par ailleurs, le traitement des espaces partagés est sous-tendu par une logique de **qualité d'usage de l'espace public** et aborde les notions de typologies, de niveaux de confort, voire de mobilier urbain. **Sur les principes de qualité architecturale et paysagère, certaines OAP urbaines montrent des principes de composition et de valorisation**, et on est là dans un registre plutôt visuel et sensitif. En outre, **la question de l'insertion dans le tissu urbain environnant** touche à la question sensible de l'intégration au contexte, à la densité, à la prise en compte de la dimension patrimoniale, et génère parfois une adaptation des hauteurs et de la « silhouette urbaine ».

Enfin, une représentation graphique avec des nuances de couleurs reprend les éléments du texte en indiquant le degré d'intensification du bâti pour un secteur donné.

Restitution des ateliers de travail

Atelier 1 : La conception d'OAP au service d'ambitions politiques : bonnes questions à se poser et conditions de gouvernance dans un PLUi

La restitution de l'atelier était assurée par Sandrine Binard, chargée de planification à la Communauté d'agglomération du Grand Cahors, et Jean-Luc Bourgeon, maire de Saint-Christol.

Les questions traitées par l'atelier :

- *Pourquoi les OAP doivent-elles être pensées par les élus ? Atouts et opportunités des OAP ?*
- *Quelles bonnes questions se poser ? Pourquoi ? Combien ? Jusqu'où aller dans la déclinaison des orientations du PADD ? Résonance entre problématiques et échelles de réflexions...*
- *Quelle gouvernance des OAP ? Temporalité par rapport au PADD ? Rapport entre les ambitions communautaires et le respect des identités communales ? Qui associer à leur conception (services instructeurs, élus, population, acteurs locaux...) ?*

Remarque préliminaire des membres de l'atelier : les échanges ont porté sur les OAP elles-mêmes mais aussi sur le PADD et le PLU, et les conclusions présentées sont nécessaires dans l'élaboration des différentes phases de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Des POS aux PLUi : du temps, du temps encore...

La présence de l' élu dans l'OAP est indispensable, il doit être **au cœur même de la décision**, même si le partenariat avec l'ensemble des autres acteurs est également nécessaire. Dans ce cadre, la mise en place d'un vocabulaire partagé et d'une culture commune est essentielle.

Cela étant, il faut se souvenir d'où partent les élus. En 1982, la décentralisation a donné au maire le pouvoir de signer les permis de construire et de dessiner les limites administratives de la commune, et ce modèle prévaut encore aujourd'hui. Or, on attend désormais du maire une culture partagée de l'aménagement du territoire qui n'est pas forcément son « logiciel de base ». Cet écueil, ce blocage, seront encore présents pendant des années, le temps du renouvellement des élus d'avant l'intercommunalité qui restent empreints de pratiques relevant du niveau communal.

S'approprier les problèmes : interactions élus/techniciens

L'atelier a évoqué les expériences de trois territoires. L'un d'eux est l'Albigeois, avec son système pédagogique et son animation permettant un vrai partage culturel des éléments à construire sous forme de jeux de rôle et d'ateliers donnant un droit à la parole aux élus, aux techniciens et aux habitants. Rappel est ainsi fait qu'une **OAP ne peut être réalisée qu'avec une réappropriation du problème et une recherche réellement collective de solutions.**

Cette réflexion touche à la question du **travail de binôme entre élu et technicien**. S'il appartient bien à l' élu de prendre les décisions, il doit s'appuyer sur les compétences des techniciens pour « mettre en musique » son projet politique, sans fuir ses responsabilités en s'abritant derrière le technicien ou le bureau d'études lorsqu'il est saisi par des citoyens.

Allers/retours communes/interco

Ont également été évoquées les **échelles de territoire, de décision et de gouvernance**. La réflexion intercommunale doit être descendante, mais aussi ascendante. Ainsi, l' élu en charge de la gestion de la commune doit pouvoir s'exprimer à son échelle, en plus de la dimension intercommunale qui abordera les sujets transversaux (gestion des cours d'eau, des transports...). Cette communication dans les deux sens est nécessaire à un projet partagé.

A ce sujet, le travail en collaboration intercommunale peut aussi venir de la commune. Par exemple, des communes regroupées pour gérer un centre de loisirs ont ensuite évolué vers l'intercommunalité. On est alors loin du schéma d'un niveau intercommunal venant « écraser » le niveau communal, ou du PLUi qui viendrait « poser sa patte » sur le local, mais dans un schéma favorisant une réelle appropriation de la démarche par des élus non plus « victimes » mais **constructeurs de la démarche**.

OAP thématiques : rassemblement des élus autour d'un projet commun

Au sujet des OAP thématiques, l'atelier a considéré que ce type d'OAP pouvait plus facilement rassembler les élus sur un sujet faisant consensus, constituer une porte d'entrée à l'appropriation d'une OAP sur un territoire (*a contrario* des OAP par secteurs ciblées sur une seule commune) et faciliter l'appropriation d'une culture commune, d'un vocabulaire commun, d'un partage de connaissances. Pour résumer, l' élu et le technicien ne doivent pas se craindre mutuellement, mais se garantir un droit à la parole et un devoir d'écoute au bénéfice du projet.

L'interco est l'avenir : rien ne sert de lutter

En conclusion, l'intercommunalité est à l'évidence la solution d'avenir et les élus ne doivent pas mener des combats qui n'en sont plus, car s'opposer à l'intercommunalité n'est plus d'actualité depuis longtemps. Par ailleurs, de nouvelles lois obligent les élus à travailler ensemble et il n'est aujourd'hui plus concevable de penser seul l'aménagement d'un territoire. Ainsi, la GEMAPI oblige à travailler ensemble dans une logique de bassin versant : un bassin versant déborde toujours des deux côtés, descend toujours dans le même sens, et tout ce qui pourra être mis en place pour lutter contre les inondations ou gérer la ressource en eau sera obligatoirement de niveau intercommunal. Par ailleurs, la pression financière amènera les communes à la logique intercommunale sous peine de ne pas être éligibles à certains financements.

Atelier 2 : Comment écrire des OAP ambitieuses, mais opérationnelles et réalistes en fonction des contextes territoriaux ? Les conditions de réussite et ce qu'il faut éviter...

La restitution de l'atelier était assurée par Thierry Chaumier, *Directeur de projet du PLUiH de Toulouse Métropole, Responsable aménagement et urbanisme réglementaire à l'aua/T.*

Les questions traitées par l'atelier :

- *Comment les prévoir dans les cahiers des charges ? Sous-traitance possible ? Compétences d'ingénierie ? Nombre ? Quels matériaux/ niveaux de précision nécessaires dans le diagnostic, dans le PADD ?*
- *Quel type d'OAP mobiliser en fonction des objectifs et des contextes ? : OAP sectorielles, OAP de secteur sans règlement, OAP thématique, OAP patrimoniale... ?*
- *Où placer le curseur des invariants et de la réglementation des OAP (écrite ou dessinée) en fonction des contextes et des acteurs en présence ? respect des ambitions face aux enjeux territoriaux / réalisme des exigences / niveaux de pression foncière et d'attractivité / contexte économique / typologies des porteurs de projets avec leur capacité à répondre aux objectifs formulés dans l'OAP et leur rapport de force avec la collectivité...*

La représentation très large dans l'atelier (60 participants) a permis d'évoquer des contextes très divers (urbains et ruraux), avec des appréciations et des niveaux de lecture divers.

1 – L'organisation d'une OAP : l'atelier s'est posé plusieurs questions.

Avec qui définir une OAP ? Quel dispositif de pilotage technique et de gouvernance ? Les grandes agglomérations et les métropoles mettent en place un dispositif dédié avec un/e référent/e, un dispositif de suivi avec des bureaux d'études ou des agences qui assurent un relais technique, et un cahier des charges très précis. Sur les territoires plus ruraux, le dispositif est plus réduit notamment pour des questions d'échelle et d'ingénierie, avec un groupe de pilotage resserré (le maire, le président de la communauté de communes, le service ADS...), qui pilote des bureaux d'études ayant la lourde charge d'assurer la régulation technique et la volumétrie du nombre d'OAP. Un exemple intéressant a été cité, celui d'une communauté de communes de Dordogne, où un découpage par secteur a été fait avec un référent par secteur jouant le rôle de garant et de régulateur par rapport au contenu et à la forme des OAP.

Où définir des OAP ? Par essence, les OAP se posent sur des zones AU. Il s'agit là d'une obligation légale. Mais est-il opportun de poser aussi des OAP sur les zones U ? Et comment le faire ? Plusieurs participants à l'atelier ont estimé que cette possibilité était intéressante sur les territoires restructurés, que cela pouvait constituer un outil de cohérence et de négociation sur les zones urbaines. En revanche, ces OAP peuvent se révéler un peu minimalistes dans certains contextes et il faut alors les coupler avec des outils de mise en œuvre permettant d'aller plus loin, comme une OPAH. Par ailleurs, la volonté politique doit alors être clairement affirmée, et bien poser la question du phasage et de la temporalité.

Comment gérer le nombre parfois pléthorique des OAP sur certains territoires (jusqu'à 400 OAP potentielles) ? Sur ce dernier point, la régulation est obligatoire, notamment lors

qu'intervient un bureau d'études ou un prestataire, avec un cahier des charges de type marché limité, ou accord-cadre (cas de Toulouse Métropole) qui permet d'avoir une géométrie variable, ou tranche conditionnelle dans les marchés.

Quand écrire une OAP ? Pour certains membres de l'atelier, il semble judicieux d'écrire l'OAP une fois que le projet est défini, de façon à engager les secteurs de projet sur des bases stables. D'autres, souvent représentants de communes plus urbaines, estiment préférable de lancer le travail bien en amont avec la volonté d'être prêt le jour J.

2 - Quel type d'OAP mobiliser en fonction des contextes (OAP thématique/patrimoniaire, contexte urbain/rural) ? Sur le fond, plusieurs membres de l'atelier ont estimé qu'une OAP trop précise faisait courir un risque de blocage du projet. Il est donc important de bien identifier le contexte et le niveau d'ingénierie nécessaire. Sur la forme, l'atelier a souligné qu'il peut exister des freins — tels que le morcellement du foncier — ou des accélérateurs — tels que l'animation. Le niveau de portage par les aménageurs peut, quant à lui, constituer un frein ou un accélérateur en fonction des contextes. Dans tous les cas, se concentrer sur l'espace public, « tenir l'espace public », est important pour voir émerger ce que l'on souhaite voir émerger du projet, le reste pouvant faire l'objet d'une plus grande souplesse laissée aux opérateurs. Concernant les OAP thématiques, il a été dit qu'elles peuvent porter sur les déplacements, la TVB, le paysage, autant d'éléments forts et structurants d'un territoire. Pour l'ensemble des participants, les OAP thématiques peuvent se décliner en OAP sectorielles. Un des membres de l'atelier a souligné qu'au-delà du volume global d'informations, l'OAP thématique peut permettre à des EPCI qui se forment, des « jeunes communautés », de se retrouver autour de valeurs communes traduites en continuité du PADD sur le territoire : « L'OAP reflète la volonté politique ».

A également été évoquée l'importance de la préfiguration du travail des OAP et du travail à mener en amont, la question foncière et les diagnostics fonciers étant des leviers importants de même que le paysage et les questions de forme urbaine. Enfin, l'effet de taille de l'OAP doit être appréhendé très à l'amont afin d'éviter d'englober trop ou pas assez de situations.

3 - Sur la question du curseur et des invariants, il a été dit que le niveau de curseur est très lié à la caractéristique du territoire : selon qu'il est urbain ou rural, le niveau d'ingénierie, le nombre d'aménageurs, le portage financier et foncier feront évoluer le curseur. Les invariants peuvent relever de la topographie, des accès (principes seulement), des voies douces, de la forme urbaine, des espaces publics... En revanche, d'autres points peuvent rester plus souples lorsque les aménageurs sont bien identifiés et que projet est « bien ficelé ». A défaut, le règlement doit prendre le relais. Par ailleurs, a été soulignée la nécessité de bien distinguer les secteurs avec une pression foncière et ceux où l'attraction est plus patrimoniale qu'en lien avec la qualité, qu'elle soit urbaine ou autre.

La dernière question portant sur les OAP et les règlements a été rapidement évoquée par l'atelier et a donné lieu à davantage de questions que d'affirmations. Si l'absence de règlement derrière une OAP peut permettre de ne pas figer les projets et de conserver de la souplesse dans la conception, les risques peuvent être un manque de lisibilité pour le public et surtout un risque juridique lié à la grande marge d'interprétation.

En conclusion, l'atelier a retenu la notion d'adaptabilité au contexte, à la gouvernance, aux moyens, à l'ingénierie : « **Tout le monde est motivé, mais chacun fait avec ses moyens !** ».

Atelier 3 : Quelles conditions pour une mise en œuvre aisée des OAP et l'émergence de projets de qualité ?

La restitution de l'atelier était assurée par Guillemette Labbé, CC des Monts d'Alban et du Villefranchois.

Les questions traitées par l'atelier :

- *Comment favoriser la compréhension des OAP par les différents maillons de la chaîne d'acteurs (conception/ instruction/ négociation) ? Capacité de conception des porteurs de projet (aménageurs, promoteurs, particuliers...) / capacité d'analyse des services instructeurs / cohérence et compatibilité : quelle négociation possible et quels enseignements en tirer sur la conception des OAP ?*
- *Comment faciliter leur déclinaison/ reprise/ traduction via les outils de financement et de maîtrise de l'urbanisme (ZAC, ZAD, AFUP, PUP, TA...) ?*
- *Comment favoriser dialogue, concertation, créativité ? Quelle association des instructeurs à la planification, quel accompagnement amont des porteurs de projet ?*

Les membres de l'atelier ont listé les différents acteurs liés à la mise en œuvre de l'OAP, puis ont échangé sur leurs expériences pour identifier des situations de blocage. De ce travail émergent plusieurs recommandations.

1 - En premier lieu, il est essentiel de disposer d'une OAP bien conçue et d'études préalables précises (réseaux, topographie...), en recourant le cas échéant à un système d'information géographique (SIG) en tant qu'aide à la décision. La concertation doit être large au moment de la conception de l'OAP pour faciliter la compréhension et l'acceptation du projet. C'est aussi l'une des garanties de la faisabilité du projet.

2 - À l'échelle intercommunale, il est intéressant de prioriser les OAP les unes par rapport aux autres et de les phaser en zone AU, avec l'idée de distinguer :

- Les secteurs qui peuvent « partir vite » avec un programme d'aménagement très opérationnel, (études poussées, analyses technique et financière) ;
- Ceux qui passeront en phase opérationnelle plus tard, lorsqu'une opportunité se présentera ou que les élus seront prêts : dans ce cas, on resterait sur des bases de conception plus simples.

3 - Par ailleurs, il est nécessaire à la collectivité d'avoir une politique foncière et de maîtriser le foncier, ou, à défaut, d'utiliser des outils comme le projet urbain partenarial (PUP) pour faciliter la mise en œuvre de l'OAP.

4 - En termes d'ingénierie, un budget doit être dédié à la conception des OAP, ainsi qu'une équipe qui restera présente lors de la mise en œuvre.

5 - Enfin, il est essentiel d'assurer des échanges permanents entre les acteurs de la mise en œuvre des OAP, que ce soit au niveau de la planification, de la conception, de l'instruction, des promoteurs ou des aménageurs. De la même façon, les échanges devront être permanents entre élus communaux et élus intercommunaux afin de faire évoluer les documents d'urbanisme en fonction des besoins.

Conclusion de la journée

Catherine Le Calvé, architecte urbaniste à l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, référente du PLUi Bordeaux Métropole

Pour croiser la table ronde et les travaux en ateliers, je retiendrai **trois idées majeures**.

Les OAP doivent « faire sens » en prenant en compte les atouts et les fragilités du territoire. Dans ce cadre, les OAP patrimoniales constituent une avancée et sont un outil transversal permettant de questionner le cadre de vie, mais aussi les qualités d'usage du territoire, les savoir-faire locaux et les pratiques. Une autre avancée est la définition d'OAP sur la TVB, les questions environnementales pouvant aujourd'hui avoir des incidences fortes sur un projet lorsqu'elles sont traitées *a posteriori*.

Les OAP TVB peuvent, comme c'est le cas pour Angers Val de Loire, être utilement couplées avec une OAP patrimoine. L'idée est de s'appuyer sur les éléments du patrimoine bâti et naturel comme autant de ressources pour le projet, mais également de définir des OAP qui « donnent des messages » aux territoires limitrophes. En outre, l'OAP doit prendre en compte les habitants, dans une intercommunalité qui donne toute sa place à chacun des habitants. Dans ce cadre, le couplage d'une OAP thématique sur l'habitat et d'une OAP sectorielle peut permettre de décliner toutes les orientations en matière d'accueil et d'insertion. Ainsi, le lien entre thématique générale et OAP sectorielle trouve tout son sens. Enfin, une autre dimension est l'utilisation économe de l'espace et des ressources en général, qui suppose de bien identifier les questions de densité et de forme urbaine, mais aussi met en évidence l'intérêt de la mutualisation des moyens.

L'OAP doit faire émerger des projets adaptés et innovants en associant les acteurs le plus en amont possible. Il faut pour cela identifier tous les acteurs concernés : opérateurs, géomètres, notaires... L'objectif est que le projet aille au-delà du copier/coller et du produit standardisé en développant des dispositifs innovants en matière d'aménagement comme de forme urbaine. Cet objectif nécessite d'interroger la faisabilité des projets et d'intégrer très tôt les contraintes opérationnelles, dont la gestion urbaine, le développement durable, l'énergie, et bien sûr la question centrale du foncier. Concernant les outils associés, l'OAP peut représenter l'opportunité de se poser la question des outils à mobiliser en dehors du PLU. Enfin, « faire du projet intelligent » signifie faire du projet qui s'adapte aux nouveaux modes de vie, en interrogeant ces nouveaux modes de vie sous l'angle de l'habitat, des activités économiques ou du fonctionnement du territoire, avec la volonté de définir les qualités qui peuvent lui être apportées en plus.

Échanges avec la salle

Les zones AU sur lesquelles porte l'obligation sont-elles bien des zones ouvertes à l'urbanisation et non des zones AU qui sont en fait fermées à l'urbanisation ?

Gaël Badet, Montpellier Métropole

Oui, c'est bien ainsi que nous l'avons envisagé.

Catherine Le Calvé

Dans les Pyrénées-Orientales, certaines communes font des OAP sur des zones bloquées, voire des OAP baptisées « non opposables »...

Geneviève Silvestre, DDTM des Pyrénées-Orientales

L'OAP doit permettre le développement des projets dans le temps. Dans la dimension intercommunale d'aujourd'hui, il faut construire des objectifs et des projets communs, établir une culture commune, un vocabulaire commun, nouer un dialogue sur le long terme. Le temps de l'aménagement est un temps long, mais cette temporalité de l'urbanisme peut permettre d'initier un dialogue avec les habitants et d'envisager le territoire à plus longue échéance : une fois que l'opération sera réalisée, comment poursuivre le développement de ce secteur ? L'OAP peut donner ce temps d'avance. Par ailleurs, se donner le temps de construire les OAP peut faire gagner du temps à la fin en évitant de se tromper et de devoir tout reprendre. C'est, aussi, bien identifier les invariants dans le temps, de façon à construire quelque chose « qui tienne la route » et accompagne le projet sur le moyen terme. L'OAP est donc un outil à développer sous de multiples formes et qui demande de l'imagination...

'' Échanges avec la salle

Qu'en est-il des zones économiques en entrée d'agglomération, qui portent des enjeux forts ?

Pascal Andrey, DDT 81

C'est un vrai sujet. Il me semble essentiel de définir des OAP sur les entrées de villes, et les textes le permettent. On trouve des exemples d'OAP sur des secteurs mixtes avec une zone d'activité ou commerciale et une zone d'habitat. On a dit longtemps qu'il était difficile d'imposer des projets sur les zones économiques, mais il faut quand même essayer car ces zones sont trop souvent des zones de non-droit. L'OAP a tout son sens sur ces secteurs.

Catherine Le Calvé

''

La DREAL Occitanie lance un appel à volontaires pour le groupe d'appui régional PLUi, ainsi qu'un appel à idées pour le sujet de la prochaine journée du club PLUi Occitanie, qui pourrait être thématique (énergie, TVB, économie...).

*Louise Walther-Vieilledent,
DREAL Occitanie*

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Midi-Pyrénées

Cité administrative,
1, rue de la Cité administrative - CS 80002
31074 Toulouse Cedex 09

tél. 05 61 58 50 00
fax 05 61 58 54 48

www.midi-pyrenees-developpement-durable.gouv.fr



