

LA RÉVISION

ET L'ÉLABORATION DES P.L.U.

Le P.L.U. : éléments de méthode

La création ou la révision d'un document d'urbanisme (le Plan Local d'Urbanisme en l'occurrence) est une étape importante dans l'évolution des territoires urbains et ruraux d'une commune.

Les élus locaux ont aujourd'hui à faire face à des enjeux de développement, à court, moyen et long termes, où le projet communal est placé au cœur d'une démarche mieux réfléchie et davantage partagée.

L'ambition de ce projet implique désormais une cohérence de réflexion et de concertation dans laquelle élus, professionnels et acteurs locaux doivent pleinement jouer leurs rôles respectifs de décideurs éclairés, d'intervenants compétents et d'animateurs pertinents.

Comment planifier et aménager durablement ? Quel outil pertinent et adapté utiliser pour mener à bien le projet de la commune ? Avec qui et comment recourir à une commande en urbanisme ? Autant de questions auxquelles sont confrontés régulièrement les décideurs locaux et pour lesquelles services de l'Etat (DDE...), organismes de conseils (CAUE...), services techniques et professionnels, chacun dans leurs rôles et prérogatives, sont prêts à accompagner les élus dans toutes les étapes de leur réflexion en matière d'urbanisme.

Le document qui suit a pour objectif d'apporter les premiers éléments d'une approche sur l'opportunité et la faisabilité d'une révision ou de l'élaboration d'un PLU, en préalable à la décision de faire. Il s'agit d'un document à portée générale, traitant de questions propres à différents territoires et pouvant dépasser le cadre de votre commune.

Ce document a été élaboré conjointement par l'Association des Urbanistes du Grand Ouest, le CAUE 44 et la DDE 44. Il est complété par une trame de cahier des charges pour la révision ou l'élaboration d'un PLU.

Ces documents peuvent vous être explicités par ces professionnels pour vous aider à engager vos réflexions et conduire vos démarches.



Le PLU : questions préalables

Pourquoi réviser ou élaborer un document d'urbanisme ?

Engager une réflexion et une démarche de planification sur le territoire de la commune est nécessairement une réponse que l'on apporte à des besoins ressentis, des difficultés rencontrées avec le document actuel, des projets particuliers, un projet communal...

Dans ce type de démarche, identifier ses besoins est une étape importante qui conditionnera son bon déroulement.

Parmi les questions à se poser :



Le document d'urbanisme actuel donne-t-il satisfaction ?

S'inscrit-il toujours dans les orientations de l'équipe municipale, suscite-t-il des difficultés de mise en oeuvre, apporte-t-il toutes les réponses ou outils attendus par la commune...

Quels sont les projets de la commune, mais également ceux de l'intercommunalité et de différents partenaires ?

Ces projets peuvent être multiples : infrastructures, logements, espaces publics, nouveaux équipements...

Ces projets nécessitent-ils de réviser le document d'urbanisme ? Vont-ils être à prendre en compte dans la démarche ? Nécessitent-ils justement qu'un cadre de cohérence plus large leur soit apporté ?

Quel est leur degré d'avancement ?

Quelles sont les spécificités du territoire communal ?

- Quels sont les points forts et les points faibles du territoire de la commune ?
- Quels sont les éléments qui forgent l'identité de la commune (lieux particuliers, composante paysagère) ? Sont-ils aujourd'hui bien pris en compte (protégés, valorisés...) ?
- Quels sont les « incontournables » (risques, nuisances...)
- La commune doit-elle faire face à une pression urbaine importante ?
- La commune accueille-t-elle des activités économiques importantes ?

Vers un projet communal...

- Des démarches d'aménagement antérieures (aménagement d'un quartier, programmation des équipements de la commune...) ont-elles été engagées ? Certaines réflexions sont-elles à poursuivre ?
- Un certain nombre d'objectifs du projet communal sont-ils aujourd'hui définis et formalisés ? Faut-il au contraire engager ce travail ?
- Jusqu'ou aller dans la définition d'un projet communal et pourquoi faire ?
Le projet communal devra pouvoir... ?

...apporter une stratégie de développement pour la commune ?...planifier le développement ?...prévoir les équipements ?...apporter un cadre de référence pour les actions d'aménagement ?...permettre de maîtriser la pression foncière ?...

Quelle démarche engager ?

- La révision du document d'urbanisme est-elle la bonne réponse ?
- Faut-il mettre en oeuvre une étude préalable, des études spécifiques ?
- D'autres démarches que la révision du document d'urbanisme sont-elles à engager, à coordonner avec la révision ?
- Comment se faire accompagner dans la démarche et par qui ?

Comment conduire la démarche ?



La conduite d'une démarche de révision (ou d'élaboration) d'un document d'urbanisme nécessite une mobilisation importante de l'équipe municipale mais également d'un certain nombre d'acteurs suivant les questions et les attentes existant sur la commune.

Conduire la démarche en interne

- Quelle organisation mobiliser pour conduire la démarche, sur quelle durée ?
- Quels dispositifs d'information du conseil municipal ?
- Quels modes de validation des différentes étapes ?

Associer d'autres acteurs de la vie locale

- Quels sont les autres acteurs de la vie locale qu'il conviendra d'associer à la réflexion (Intercommunalité, associations, secteur économique, personnes publiques associées, etc) ?

La participation du citoyen

- Quelles sont les pratiques de la commune en la matière ?
- Comment informer et concerter avec la population, à quel moment ?

Les moyens nécessaires en interne

Le suivi administratif

- Quels moyens pour assurer le suivi administratif : qui fait quoi sur ce volet ?



Les supports nécessaires

- Quels sont les fonds de plan et autres supports de travail existants, avec quel niveau de mise à jour ?
- La commune dispose t'elle ou va t'elle disposer prochainement du Plan cadastral informatisé ?
- Quelles sont les études existantes qui vont être utiles à la démarche ?

Le PLU : trame et conseils pour la rédaction d'un cahier des charges

Chapitre I : La démarche de la commune

1. Eléments de contexte

a. Présentation de la commune

Il s'agit essentiellement d'apporter des éléments permettant d'appréhender le territoire communal en identifiant notamment les caractéristiques dominantes de la commune (localisation, poids de population, appartenance intercommunalités, commune soumise à la loi littoral, autres caractéristiques majeures...).

b. Eléments forts de la commune, identité...

Ces éléments, d'ordre qualitatif, doivent permettre d'apprécier les composantes de la commune auxquelles les élus sont attachés. Il peut s'agir de lieux particuliers, de points forts ou faibles en terme d'image qui forgent l'identité de la commune (sites, éléments patrimoniaux, paysages...).

c. Les études ou actions engagées par la commune (abouties ou non)

Il s'agit là d'apporter des renseignements sur le niveau de réflexion et d'avancement de la commune sur un certain nombre de thèmes. Les études engagées, les actions conduites et les outils éventuellement mis en place doivent permettre d'apprécier cet « état d'avancement ». Ce volet doit être précisé en indiquant la liste des études, les thèmes traités, le prestataire qui a réalisé l'étude, la date de l'étude, etc.

d. Procédures particulières concernant la commune

Des procédures particulières peuvent être nécessaires, notamment si la commune est concernée par la loi littoral ou par la règle dite « des 15 km (article L.122-2 du code de l'urbanisme). Il convient alors de rappeler sommairement ce qu'impliquent ces procédures.

2. Les motivations de la révision

a. Bilan du document de planification existant

Un certain nombre de constats peut conduire à la révision du document : obsolescence du document, pénurie de terrains à construire, changement d'orientations de l'équipe municipale, adaptations de règlement, etc.

b. Les projets particuliers (y compris contraintes particulières de délais)

La révision peut également être motivée par un ou des projets particuliers sur la commune. Il est important de préciser les contraintes particulières de délais concernant ces projets.

c. Les besoins exprimés par les élus

L'intention de réviser ne découle pas toujours d'une analyse à partir du document existant ou de projets particuliers. Il s'agit de préciser d'autres entrées exprimées par les élus.

d. Les objectifs d'aménagement fixés par la commune

A ce stade de la démarche, les objectifs d'aménagement ne sont pas forcément formalisés par la commune. S'il y a lieu, il est cependant intéressant d'exprimer dans le cahier des charges les premières réflexions des élus sur leurs objectifs, d'en indiquer l'état d'avancement et d'en préciser la portée (document existant tel qu'une étude préalable de centre-bourg, intentions de politique générale, etc).

Suivant la maturation de la réflexion engagée sur le document d'urbanisme, il pourra même être précisé si l'équipe municipale a l'intention d'utiliser tout ou partie de la panoplie des outils offerts par le PLU : orientations d'aménagement, éléments de paysage à préserver, règle architecturale, etc).

3. Les autres études et réflexions

a. Les éléments qui vont interférer avec la démarche

Il s'agit de préciser les autres projets, portés par la commune ou des tiers (privés, intercommunalité, conseil général,...), qui ne sont pas forcément à l'origine de la révision mais qui vont interférer avec la démarche engagée : projet d'équipement, de voirie, élaboration d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), etc.

b. Les études complémentaires programmées ou envisagées par la commune

Il s'agit de préciser les études complémentaires engagées parallèlement par la commune, hors du présent cahier des charges et qui vont alimenter la démarche d'élaboration du PLU : étude de zonage d'assainissement, étude sur certains espaces publics, entrée de bourg, diagnostic agricole etc...

Dans les deux cas (a et b), il convient de préciser l'état d'avancement des projets ou des études, de donner des éléments de calendrier, d'indiquer le prestataire désigné. Un renvoi peut être opéré vers des pièces annexes (extrait d'étude...).

4. Le suivi et l'animation de la démarche

a. L'équipe municipale chargée du suivi

Indiquer comment la commune entend s'organiser pour suivre la démarche, le pilote de cette démarche et la personne ou le service chargés de son suivi administratif.

b. L'information du conseil municipal

Les modalités d'information du conseil municipal sont à préciser : présentation en conseil, etc.

c. Les autres acteurs qui seront associés

*Préciser, compte tenu des projets sur la commune, du contexte, quels sont les acteurs qui seront concernés par la démarche et nécessiteront a priori d'être associés à certaines phases (intercommunalité, associations, acteurs économiques, personnes publiques associées)
Préciser si un mode de fonctionnement particulier est d'ores et déjà défini.*

d. La concertation et l'information du public

La commune peut avoir un certain nombre de « pratiques » en matière d'information et de concertation sur ces projets, qui sont le cas échéant, à préciser.

Concernant la démarche de révision, il convient ici d'indiquer les modalités envisagées par la commune en différenciant :

- *L'information du public*
- *La concertation avec le public*

Chapitre II : La mission du bureau d'étude

Il doit être rappelé que la prestation demandée fait appel à des compétences pluridisciplinaires.

La mission peut intégrer différentes fonctions :

- *La réalisation des études*
- *L'animation de la réflexion de l'équipe municipale*
- *La formalisation du dossier de PLU*
- *L'information et la communication (le niveau de la prestation est alors à définir impérativement dans le cahier des charges).*

La mission du bureau d'étude est présentée suivant un découpage en grandes phases. Ce découpage conditionnera les délais d'exécution et les modalités de paiement.

La logique de la démarche de révision (ou d'élaboration) du document est également à rappeler : une démarche progressive conduisant à l'élaboration d'un projet à partir d'un diagnostic puis une déclinaison de ce projet en zonage-règlement d'une part et en orientations d'aménagement d'autre part. Cette structure reste néanmoins indicative dans la mesure où les phases décrites ci-dessous ne se déroulent pas de manière totalement linéaire mais nécessitent des aller-retours réguliers.

Les parties spécifiques à chaque phase ci après, devront préciser la nature des documents à produire, le nombre d'exemplaires...

1. Le diagnostic et l'état initial de l'environnement

a. Rappel sur l'intérêt de cette phase dans la démarche

Il faut rappeler l'importance de cette phase dans la démarche de projet ainsi que sa place dans la structure du dossier de PLU. Le diagnostic partagé constitue le socle du futur PADD (voir § 2 ci-après) et de la justification des dispositions retenues dans le PLU.

b. Approche en terme de contenu

Il s'agira de préciser les grandes entrées ou axes structurants du diagnostic d'une façon générale :

- *L'analyse socio-économique,*
- *Les composantes géographiques de la commune,*
- *La dimension paysagère,*
- *L'environnement,*
- *L'analyse urbaine et le fonctionnement communal, prenant en compte l'historique du développement de la commune,*
- *etc...*

Si la commune a déjà identifié des besoins particuliers, elle pourra demander que soient traitées des questions spécifiques (nuisances sonores,...). Il est dans ce cas important de préciser le cadre de ces études complémentaires, avec au besoin un cahier des charges séparé.

Le cahier des charges peut également autoriser le prestataire à proposer des options spécifiques pour répondre à des problématiques évoquées dans la première partie du cahier des charges, notamment lorsque ce prestataire possède des éléments de connaissance du territoire.

Des besoins d'étude peuvent enfin découler du travail d'analyse conduit lors de l'élaboration du diagnostic. Le cahier des charges pourra prévoir la possibilité de compléter le cadre des études par un avenant ou par une commande à un tiers.

Dans tous les cas, il est conseillé à la commune d'ouvrir la porte aux options et variantes afin de faciliter, le cas échéant, la conclusion d'avenants ultérieurs.

c. Eléments de méthodologie

Quelques éléments de méthode peuvent être proposés :

- *Mise en évidence des dynamiques paysagères,*
- *Mise en évidence des dynamiques à différentes échelles (communale, supra communale, quartiers...),*
- *Pratique d'un exercice de synthèse permettant la formulation des enjeux et la construction du PADD,*
- *etc...*

2. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

a. Rappel sur l'importance et la place de ce document dans la démarche

Il s'agit de préciser l'importance de ce document non seulement dans le dossier de PLU mais également en terme de support au débat en conseil municipal et d'affichage du projet communal vis-à-vis du public.

Le PADD doit offrir à la commune un cadre de référence pour son développement et permet ainsi la mise en cohérence des actions d'aménagement sur son territoire.

b. Approche en terme de contenu

Le code de l'urbanisme encadre relativement peu le contenu du PADD. Les recommandations vont vers un document simple, accessible aux citoyens, exprimant le projet politique.

Les pratiques montrent que ce document peut aller au-delà en spatialisant les principes du projet urbain, par exemple en précisant des actions.

En tant que document « politique », le PADD dépend bien sûr des intentions de la commune : niveau de définition du projet, communication, importance des évolutions par rapport au document d'urbanisme précédent, etc. Si de telles intentions sont claires lors de l'élaboration du cahier des charges, elles peuvent alors être précisées.

3. Les orientations d'aménagement

a. Rappel sur l'intérêt et la portée de ce document

Il s'agit de préciser l'intérêt et l'utilité de ces dispositions facultatives mais également leur caractère opposable. Ces dispositions permettent à la commune d'inscrire des projets suffisamment aboutis dans le document d'urbanisme. Elles lui permettent également de maîtriser les opérations portées par des tiers en imposant des principes d'aménagement.

b. Approche en terme de contenu

Il s'agira essentiellement de préciser, si ceux ci sont identifiables à ce stade, les quartiers ou objets sur lesquelles des orientations d'aménagement devront être définies

Cependant, au stade de la rédaction du cahier des charges, la liste ne peut en être exhaustive. Elle doit pouvoir être complétée à la suite des premières phases d'étude. Le cahier des charges pourra prévoir la possibilité de compléter le cadre des études par un avenant pour intégrer la définition d'autres orientations d'aménagement.

Si la commune a déjà précisé ses intentions en la matière, le niveau de précision des éléments à retenir peut également être indiqué dans le cahier des charges.

4. Règlement

Préciser si la commune dispose d'un recensement des difficultés d'application du document d'urbanisme existant (règlement graphique, règlement écrit, réseaux) ou d'un suivi des réclamations et des demandes de constructibilité.

Rappel : le règlement comprend désormais à la fois les dispositions graphiques (« zonage ») et les dispositions écrites.

5. Rédaction du rapport de présentation et établissement du dossier

Il s'agit d'une phase en tant que telle, pour laquelle doit être prévu un délai suffisant.

Elle comprend la rédaction complète du rapport de présentation, répondant aux conditions réglementaires, à partir des éléments produits lors des phases précédentes.

Elle comprend également la constitution du dossier réglementaire du projet de PLU prêt à être arrêté. Il faut préciser à ce stade le nombre de dossiers réglementaires à fournir à la commune, qui comprend au moins un original, une version numérique s'il y a lieu et deux exemplaires papier.

Il convient enfin d'indiquer le cas échéant, outre le dossier réglementaire, les autres éléments de dossier et les supports d'enquête ou de communication à fournir.

6. Etablissement d'un dossier spécifique

Il s'agit de l'établissement d'un dossier spécifique lié à des dispositions particulières évoquées au chapitre I, § I-d ci-dessus (loi littoral, règle dite « des 15 km »-L.122-2). Ce volet rappellera la structure et le contenu du dossier.

7. Enquête publique et mise en forme du dossier

Essentiellement précisions sur la nature des éléments à produire, outre le dossier réglementaire pour l'approbation du PLU.

Préciser quel sera le rôle du prestataire après enquête : synthèse des remarques issues de la consultation des personnes publiques associées et de l'enquête publique, rectifications éventuelles du dossier, animation de réunions complémentaires, etc.

8. Concertation - information

Il s'agit de préciser le rôle du prestataire dans les phases d'information et de concertation :

- documents à produire
- présentations en réunions
- etc...

Il est possible de demander au prestataire de proposer lui-même des modalités d'information ou de concertation complémentaires.

Ce volet du cahier des charges peut également permettre de définir la contribution du bureau d'étude concernant l'information du conseil municipal.

9. Fourniture d'un support numérique du document d'urbanisme

Ce volet traitera de la numérisation des pièces du document d'urbanisme, notamment à partir du plan cadastral informatisé. Les modalités de réalisation seront précisées dans une pièce annexe.

Chapitre III : Les conditions d'exécution

1. Conditions de réalisation de l'étude

a. Rôles et fonctions

Préciser le rôle dévolu au bureau d'études, à la commune et à d'autres intervenants au titre du conseil ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment sur le volet administratif (conseil et suivi de procédure, secrétariat et élaboration des comptes rendus, mise à jour du calendrier de la démarche).

b. Données fournies par la commune

Il s'agit notamment des fonds de plans existants, que la commune fera au besoin mettre à jour avant le démarrage de l'étude, des photos aériennes, du document d'urbanisme en vigueur, des études et documents existants, etc.

2. Délais d'exécution

Le bureau d'études devra préciser le délai d'exécution pour chaque phase. Il s'agit là d'un délai par phase d'étude qui n'intègre pas les phases de validation.

Un calendrier global sera établi au démarrage de l'étude entre la commune et le prestataire. Ce calendrier intégrera des délais de validation raisonnables, proposés par la commune. Il servira de base de référence pour le déroulement de l'étude.

3. Propriété des études et des documents

4. Secret professionnel et obligation de discrétion

5. Rémunération et modalités de règlement

Le règlement se fera par phase, sous forme de pourcentage ou au coût réel de la phase (cf. cadre de décomposition des prix ci-dessous).

6. Suspension de l'étude - Résiliation de la convention

Il s'agit d'indiquer les dispositions du CCAG « prestations intellectuelles » ou d'y faire référence, en cas d'interruption de l'étude. Il pourra notamment être précisé que l'arrêt de l'exécution des prestations peut être décidé par la personne publique au terme de chacune des phases soit de sa propre initiative, soit à la demande du titulaire, dans les conditions prévues au CCAG « prestations intellectuelles ».

7. Décès incapacité civile, impossibilité physique, force majeure

8. Contestations

Le bureau d'études peut proposer des clauses déontologiques ou de conscience pour suspendre ou stopper des études conduisant à son sens à une impasse, juridique ou autre.

Pièces annexes

1. Cadre de décomposition du prix forfaitaire en phases

(ci-joint)

2. Composition et contenu réglementaire du dossier de PLU

(à demander si nécessaire aux services de l'Etat)

3. Caractéristiques des supports informatiques

- a. Support Informatique à fournir par le maître d'ouvrage
- b. Documents informatisés à produire par le bureau d'études

4. Autres pièces annexes

- a. Fiche communale (données de cadrage, contraintes...) avec plan de situation de la commune
- b. Plan de zonage sur ortho-photo plan (le cas échéant)
- c. Extraits des études réalisées sur la commune et ayant une incidence sur la démarche
- d. Historique du document d'urbanisme

Cadre de décomposition du prix global et forfaitaire

Phases	Directeur d'étude		Chargé d'étude ou prestataire extérieur						Dessinateur		Frais divers	Total	Nombre de réunions prévues pour chaque phase
	Coût journalier :		Spécialité 1 Coût journalier :		Spécialité 2 Coût journalier :		Spécialité 3 Coût journalier :		Coût journalier :		Montant H.T.	Montant H.T.	
	Temps passé	Montant H.T.	Temps passé	Montant H.T.	Temps passé	Montant H.T.	Temps passé	Montant H.T.	Temps passé	Montant H.T.	Montant H.T.	Montant H.T.	
1. Diagnostic - Etat initial de l'environnement													
2. Elaboration du PADD, Débat en Conseil Municipal													
3. Orientations d'aménagement													
4. Définition du règlement et du zonage													
5. Rédaction du rapport de présentation et établissement du dossier pour l'arrêt du PLU													
6. Etablissement d'un dossier spécifique													
7. Enquête publique et mise en forme du dossier d'approbation													
8. Concertation - information													
Total H.T.													
TVA 19.6%													
Total TTC													

Coûts unitaires pour des prestations supplémentaires :

Réunion de travail											
Réunion de présentation											
Journée d'étude											