

-----

# Les systèmes d'acteurs dans la planification territoriale des communes rurales L'exemple des PLU dans le département de l'Aude

-----



Photographie : Anaëlle BLASIUS, Dernacueillette, 2018

Mémoire proposé par

**Anaëlle BLASIUS**, *Master 1 APTER (2017-2018)*

Sous la direction de

**Pierre ALBERT**, *PAST en Géographie-Aménagement à l'Université Toulouse Jean Jaurès*

Stage encadré par

**Luc VERQUIN**, *chargé de mission en urbanisme à SOLiHA-Méditerranée*



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu Monsieur Pierre ALBERT, mon directeur de mémoire, pour ses encouragements et son suivi ; ainsi que toute l'équipe pédagogique du Master APTER de l'Université de Toulouse Jean Jaurès pour la richesse de leur enseignement. Je remercie également Mme Florence LAUMIERE d'avoir accepté de participer au jury lors de ma soutenance de mémoire.

Je remercie très chaleureusement Monsieur Luc VERQUIN, mon tuteur de stage, qui a partagé ses connaissances tant théoriques que techniques tout au long de mon expérience à SOLiHA Méditerranée, inspirant le sujet de ce mémoire et l'enrichissant tout au long de sa rédaction. Une pensée à toute l'équipe de SOLiHA-Méditerranée située à Carcassonne auprès desquels j'ai passé ces cinq derniers mois. Merci à Monsieur Pierre CASTERAS de m'avoir offert une place au sein de ses équipes. Je remercie également les maires et acteurs rencontrés tout au long de ce parcours, pour leur accueil et leur confiance. Nos échanges permettent aujourd'hui le développement de ma réflexion.

Je remercie mes proches, ma petite sœur en premier lieu, pour ses encouragements et sa complicité dans les bons moments comme dans les plus difficiles, ainsi que mes parents, un soutien infaillible depuis toujours. Je remercie mes amis pour leur accompagnement tout au long de cette année et les précieux moments partagés.

Merci à tout ceux qui, de près ou de loin, ont participé à cette riche année de Master 1.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : PLANIFIER EN MILIEU RURAL.....</b>	<b>11</b>
I – Législation et gouvernance locale des territoires .....	13
A) Les grands principes de l’urbanisme.....	13
B) La cohérence territoriale.....	14
C) La planification à l’échelle communale : RNU, Carte Communale et PLU.....	16
D) Du PLU au PLUi : l’intercommunalité, le nouvel échelon préconisé pour l’action publique locale.....	18
II – Politiques publiques et systèmes d’acteurs : références théoriques.....	19
A) Théorie des politiques publiques : un référentiel d’action.....	19
B) L’acteur et le Système.....	20
C) Le concept d’action collective organisée.....	21
III – De la théorie à la pratique : préparation au travail de terrain et hypothèses.....	22
A) Le terrain d’étude : le monde rural audois.....	22
B) Première expérience dans un BE en urbanisme.....	32
C) Formulation des hypothèses de recherche.....	33
<b>DEUXIEME PARTIE : LES ROLES DE L’URBANISTE DANS L’ACTION LOCALE.....</b>	<b>35</b>
I – La définition du cadre de travail et des outils.....	37
A) Méthodologie du PLU en milieu rural.....	37
B) Urbanisme et temporalités.....	41
C) L’urbaniste et ses outils : entre regard expert et œil créatif.....	46
II – Conduire un projet d’aménagement.....	50
A) De la nécessité d’avoir une approche pragmatique : porter le projet des élus.....	50
B) Contribuer à la transformation des campagnes.....	51
C) De la nécessité d’avoir une approche ludique : faire respecter le cadre législatif et sensibiliser les élus.....	55
III – Concertation et arbitrage.....	57
A) Situations de tension.....	57
B) Transparence et médiation.....	59
C) Humaniser l’action territoriale : l’intérêt d’être un petit bureau d’étude.....	61

<b>TROISIEME PARTIE : GEOPOLITIQUE LOCALE : TENDRE VERS DE BONNES PRATIQUES.....</b>	<b>63</b>
I – Systèmes d’acteurs locaux.....	65
A) L’acteur dans l’aménagement du territoire.....	65
B) Systèmes d’interactions.....	66
C) La volonté politique dans l’urbanisme local.....	69
II – Le territoire : une construction sociale ?.....	69
A) Des projets de territoire portés par les acteurs locaux.....	69
B) Prédominance de la loi : quelle marge de liberté pour les acteurs locaux ?.....	72
III – Tendre vers de bonnes pratiques.....	73
A) Sensibilisation des acteurs locaux.....	73
B) La concertation, pivot de la construction du territoire.....	74
Limites de l’étude.....	76
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>87</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>89</b>



## INTRODUCTION

*« Constructions sociales, les territoires constituent des systèmes où l'action des divers acteurs joue un rôle déterminant. (...) le développement des territoires ruraux est essentiellement fonction de la capacité des acteurs à innover socialement et économiquement, à mobiliser les ressources dont ils disposent ou de nouvelles. (...) C'est l'interaction de l'ensemble des acteurs qui détermine la dynamique territoriale. »<sup>1</sup> (F. DAUTY, G. TAHAR, M. VERNIERES, 2007)*

L'aménagement du territoire est ici abordé comme un objet géopolitique. L'adaptation des politiques publiques à un territoire rural peut se faire grâce à l'association d'un groupe d'acteurs aux différents statuts et aux ambitions propres qui, par le biais d'un document de planification, organisent l'espace et orchestrent ses dynamiques. Dans un contexte de décentralisation, les collectivités territoriales apparaissent comme les acteurs majeurs du développement local. Dans le département audois, où les communes rurales sont majoritaires, les municipalités restent les principaux instigateurs des projets de territoire, et ce malgré les injonctions étatiques de transférer la compétence aménagement aux intercommunalités.

Les communes à dominante rurale sont caractérisées par une faible densité de population, un habitat individuel prédominant (9 logements sur 10), et la présence d'activités agricoles encore majoritaires dans le dessin des paysages, et ce malgré les crises paysannes que connaissent nos campagnes. Selon l'INSEE, 22,8% de la population habite l'espace rural pour 78,2% du territoire français métropolitain. Si les territoires ruraux sont très diversifiés, en termes morphologiques ou fonctionnels, on y observe des phénomènes généraux. Du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle à la fin des Trente Glorieuses, l'exode rural frappe les campagnes qui perdent une grande partie de leur population au profit des espaces urbanisés. Depuis les années 1970, la trajectoire démographique s'inverse, et une phase de repeuplement s'engage dans les territoires ruraux grâce, notamment, à un solde migratoire positif (PISTRE, 2012). Les territoires ruraux se revitalisent, de nouveaux enjeux voient le jour. Le développement durable doit s'y traduire, favorisant les dynamiques économiques en tenant compte des enjeux sociaux et en engageant une transition écologique.

---

<sup>1</sup> Dauty F., Tahar G. et Vernières M. (2007), *Ressources humaines et territoires ruraux*, Communication au colloque « Héritages et trajectoires rurales en Europe », Montpellier, 6 et 7 septembre 2007

L'échelle locale est, selon les termes de Jocelyne Dubois-Maury, « *la plus appropriée pour mettre en œuvre les objectifs du développement durable qui exige transversalité et étroite association du spatial et des actions sectorielles.* »<sup>2</sup>

Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises indépendantes de l'administration de l'Etat central. Ce sont : les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer.

La commune reste l'échelon de l'ultra-local, agissant au plus près de ses habitants. La France compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 35 502 communes, dont près de 85% compte moins de 2000 habitants. Son fonctionnement est unique : un conseil municipal, élu au suffrage universel direct, qui élit un maire comme organe exécutif. La commune est en charge de toutes les affaires d'intérêt communal ; et gère encore pour une large partie la compétence urbanisme. Cependant, son poids tend à décliner face à la montée en puissance de l'intercommunalité, considérée comme un échelon plus favorable à l'optimum organisationnel du territoire. Les intercommunalités sont des regroupements de communes au sein d'un établissement public pour assurer un certain nombre de compétences transférées par ses membres.

« L'urbanisme, organisation spatiale des établissements humains, est une pratique et une action »<sup>3</sup>. L'urbanisme en tant que système d'action est alors influencé par des facteurs humains et les jeux qui se nouent entre les différents acteurs qui y prennent part.

Le Code de l'Urbanisme est un code de droit français devant définir les dispositions réglementaires et législatives de l'urbanisme à l'échelle nationale. Ses grands principes sont notamment de lutter contre l'étalement urbain, d'équilibrer les territoires, de favoriser le renouvellement urbain, de sauvegarder les patrimoines culturels, architecturaux et naturels, de lutter contre le réchauffement climatique, de préserver la biodiversité et les continuités écologiques.

A l'échelle supra-communale, il existe le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Le SCOT est élaboré par un EPCI ou un syndicat mixte à l'échelle d'un bassin de vie pour définir les grandes orientations de l'urbanisme et de l'aménagement (en termes d'habitat,

---

<sup>2</sup> Dubois-Maury J. (2005) « Le développement durable saisi par le droit », in VERET Yvette (dir.), *Le développement durable : approches plurielles*, p. 46.

<sup>3</sup> Clerc V. (2002) *Les principes d'action de l'urbanisme, Le projet Élyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis; Institut français d'urbanisme.

d'environnement, d'activité, de commerce, de transports, ...). Il veille à faire respecter les principes du développement durable et la solidarité entre ses territoires.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et la Carte Communale sont les documents d'urbanisme à l'échelle la plus rapprochée : la commune. La carte communale Le PLU est un document de planification stratégique appartenant à l'urbanisme prévisionnel. Il encadre une vision de développement du territoire communal à long terme et vise à fixer pour un territoire donné « *les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication.* ».<sup>4</sup> C'est un « *dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou un espace, pour une durée et à une échéance déterminée.* »<sup>5</sup>.

L'urbanisme prévisionnel est à distinguer de l'urbanisme opérationnel, qui lui, est chargé de conduire un projet urbain. Pour ce dernier, il s'agit de mettre en place les actions liées à un quartier au périmètre défini. Ces actions sont liées à la construction ou à la réhabilitation de bâtiments, aux revêtements du sol, au choix de fournitures urbaines, ...

Leurs processus d'élaboration dépendent de l'organisation d'un collectif d'acteurs locaux. Son élaboration (ou ses modifications et révisions) sont instiguées par une municipalité. Celle-ci engage un bureau d'étude en urbanisme, issu du secteur privé, pour sa réalisation. Un bureau d'étude environnementales complète ses expertises. Les populations locales sont impliquées via des consultations publiques. Les associations et les entreprises privées sont consultées. Des représentants de l'Etat, la DDT, assurent le respect du Code de l'Urbanisme et des exigences de l'aménagement contemporain. Ce mémoire souhaite étudier comment se nouent les rapports sociaux entre ces différents protagonistes et leurs conséquences dans la formulation des projets de développement.

L'analyse s'inspire alors des théories de la sociologie des organisations pour observer les systèmes d'acteurs locaux sur un territoire d'étude, les communes rurales de l'Aude, à partir de la position d'un urbaniste.

On se demandera comment des textes législatifs, *a priori* objectifs et neutres, peuvent être tributaires de subjectivités des différents partis. On se demandera, *in fine*, si les acteurs locaux

---

<sup>4</sup> Merlin P., Choay F., (2010), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 1988, 847p

<sup>5</sup> Article « Planification » in LEVY, Jacques, LUSSAULT, Michel (dir.).- Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, 2003, p. 720-721

ont un véritable pouvoir ou s'ils se contentent d'appliquer les normes que leur impose le système législatif.

**→ Dans quelle mesure les jeux d'acteurs peuvent-ils influencer la planification en milieu rural ? En quoi le bureau d'étude, grâce à son expertise et à ses capacités de médiation, peut-il agir pour que l'on tende au maximum vers les bonnes pratiques de l'urbanisme ?**

Notre réflexion se présente en trois parties.

La première sera consacrée à l'approche théorique de notre problématique, posant les jalons de pistes de réflexion. Elle nous permettra d'établir nos hypothèses de recherche.

La deuxième partie s'inspirera de l'expérience de terrain et des observations réalisées lors de mon stage à SOLiHA-Méditerranée pour comprendre le rôle de l'urbaniste dans l'aménagement local du territoire.

Enfin, la troisième et dernière partie cherchera à comprendre les règles de la géopolitique locale. Elle mettra en lumière les possibilités d'influence des acteurs sur leur système. Elle permettra de se demander dans quelle mesure le bureau d'étude peut user de son expertise pour permettre un développement durable optimum dans les territoires où il agit.

PREMIERE PARTIE

PLANIFIER EN  
MILIEU RURAL

## *Résumé partie 1 :*

*Cette partie pose les jalons de notre recherche en s'inspirant d'outils théoriques pour établir des hypothèses. La planification est, en urbanisme, un outil d'organisation d'un territoire dans le temps.*

*A différentes échelles et à différentes intensités, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUi, CC, ...) observent les territoires locaux, déterminent l'utilisation des sols et définissent des projets de développement.*

*Cette discipline dépend d'un système organisationnel de politiques publiques régi par un certain nombre d'acteurs dont les rapports et les jeux de pouvoirs ont été l'objet de recherches de sociologues contemporains. L'utilisation d'un référentiel de politiques publiques pour comprendre un projet de territoire dégage ses principales dimensions et permet d'appréhender ses qualités. Entre les mains des acteurs, ces projets se dessinent au fil des discussions qui envisagent le modelage du territoire.*

*Appliquées au terrain d'étude, ces théories font place à des hypothèses que le travail de terrain devra permettre, ou non, de vérifier. Le stage à SOLiHA Méditerranée a permis de participer à la production de documents d'urbanisme pour des communes rurales de l'Aude et de questionner alors la planification territoriale en milieu rural.*

## I - Législation et gouvernance locale des territoires

### A) Les grands principes de l'urbanisme en France

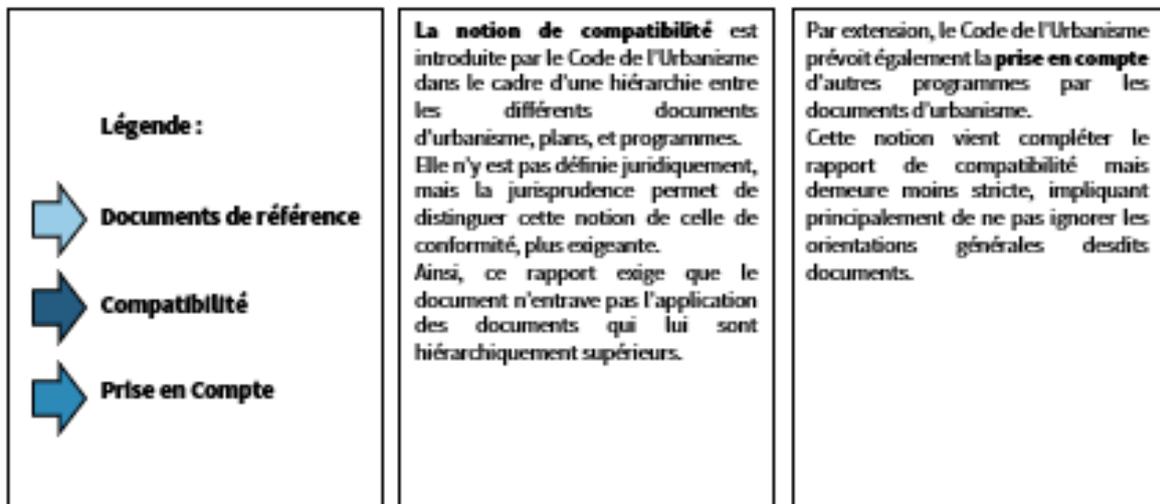
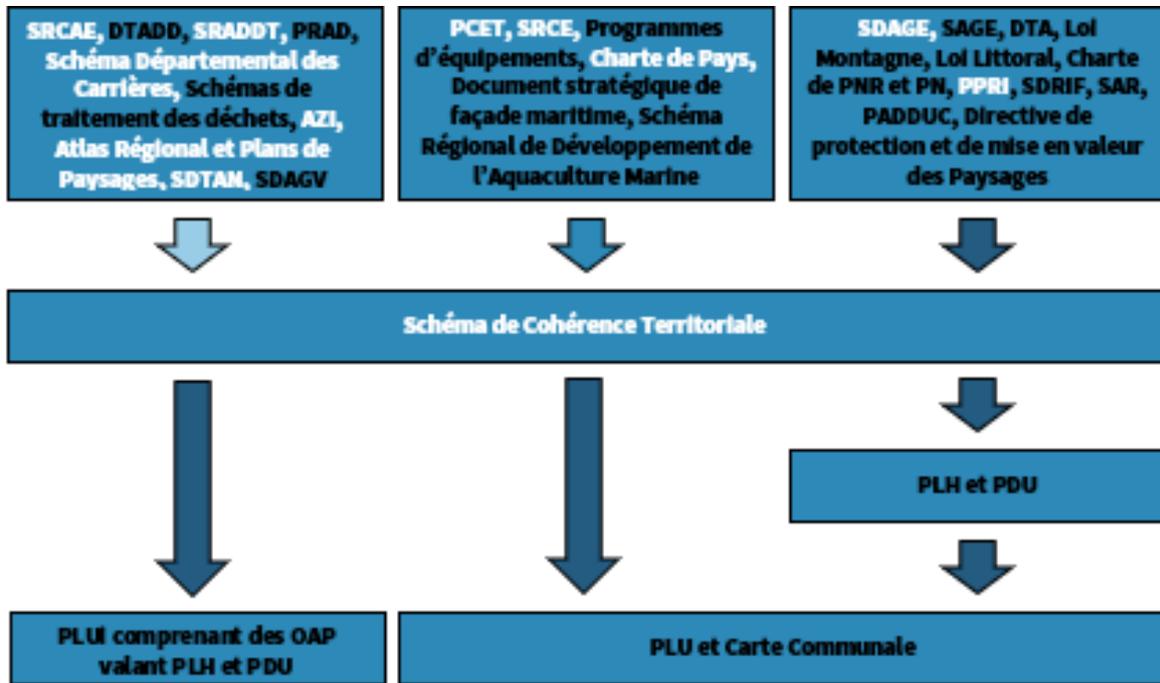
L'aménagement de l'espace doit être respectueux des grands principes du développement durable que définit le code de l'urbanisme. Dans l'interaction entre la société locale et son espace, la planification permet d'organiser le développement durable d'un territoire. Elle traite notamment de trois grands thèmes :

- L'arbitrage entre les usages de l'espace (extensions urbaines, besoins agricoles, usages récréatifs et protection des milieux naturels)
- La localisation des activités humaines et l'organisation des déplacements
- La prise en compte du territoire comme écosystème, source de ressources naturelles qu'il faut utiliser, valoriser ou préserver.

Le droit de l'urbanisme, qui relève du droit public, désigne les règles juridiques qui gouvernent la croissance et l'organisation des territoires urbanisés. Il comporte un arsenal de de prérogatives de la puissance publique devant faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts privés. Le territoire français « patrimoine commun de la nation », est un bien tributaire de la bonne gestion des collectivités publiques que ce soit dans l'aménagement du cadre de vie, dans l'équilibre et la préservation du territoire, que dans la mise en place de bonnes conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports. Les documents d'urbanisme doivent être des documents vivants, transparents et faisant consensus entre acteurs locaux, population et services d'Etat.

## B) La cohérence territoriale

Schéma 1 : Les documents et prescriptions supra-communaux



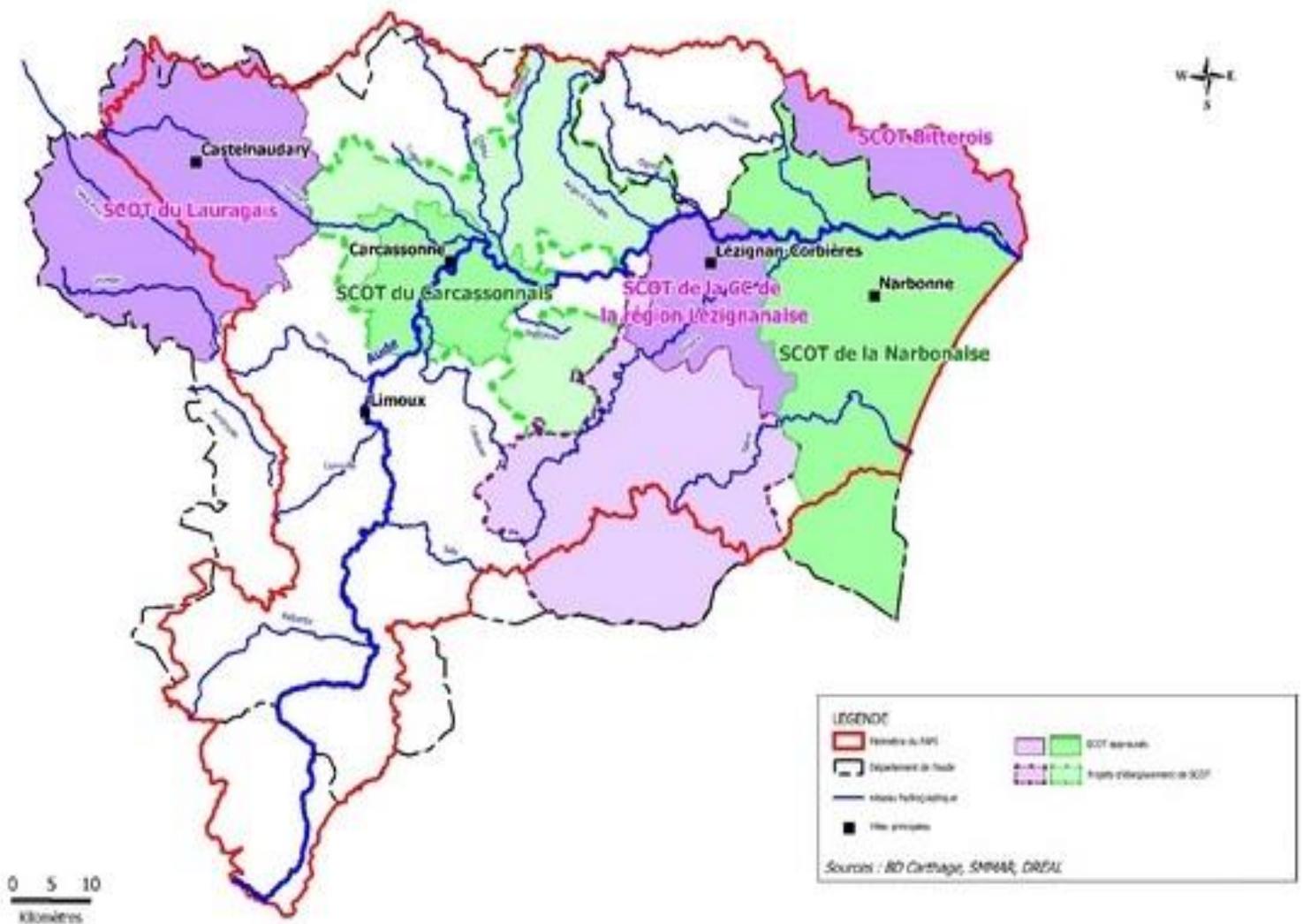
Réalisation : Luc Verquin pour SOLiHA Méditerranée

Les documents de planification communale doivent entrer en compatibilité avec un nombre de documents et de prescription supra-communaux, dont par exemple les prescriptions environnementales ou paysagères.

Les SCoT, depuis la Loi SRU (2000) ont succédé aux schémas directeurs. Ils permettent d'équilibrer, à l'échelle d'une aire urbaine ou d'un large bassin de vie, les projets de

développement territorial. Le SCOT est un cadre de référence pour les politiques publiques portant sur les secteurs de l'urbanisme, de l'habitat, des équipements et activité, d'environnement, de mobilité, ... et applique les grands principes d'un développement durable que prescrit le Code de l'urbanisme. Il contient un rapport de présentation, un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et un Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) qui est juridiquement opposable.

**Carte 1 : SCOT du département de l'Aude**



Source : SMMAR (2014)

## C) La planification communale : RNU, Carte Communale, PLU

### 1. RNU et CC :

Plus de la moitié des communes rurales de France n'appliquent pas de PLU sur leur territoire, car son élaboration est longue, coûteuse, et n'est pas toujours nécessaire pour les communes de à faible pression foncière, sans enjeux urbanistiques majeurs. Le Règlement National d'Urbanisme est appliqué sur les communes ne comportant ni CC, ni PLU. Il limite la constructibilité, interdisant de construire hors des PAU (Parties Actuellement Urbanisées). Les règles de construction sont celles exposées dans le code de l'urbanisme.

La Carte Communale est un document simplifié qui permet à ma municipalité de régir les secteurs constructibles et inconstructibles. Elle comporte un rapport de présentation, des documents graphiques délimitant les zones constructibles, des études si besoin de la commune. Contrairement au PLU, elle ne comporte pas de règlement.

### 2. Le PLU

Un Plan Local d'Urbanisme est un document qui, à l'échelle de la commune, doit établir les règles générales d'occupation du sol et les servitudes à partir d'un diagnostic effectué en amont et des prévisions économiques et démographiques. Il est créé par la Loi SRU du 13 décembre 2000 et remplace le POS (Plan d'Occupation des Sols) en place depuis 1983. Il traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme sur son périmètre, et permet ainsi aux acteurs locaux de s'approprier et d'organiser le développement de leurs territoires. Il n'est pas obligatoire au sein des communes mais dépend de la volonté du maire, qui souhaite s'émanciper du RNU (Règlement National d'Urbanisme) en créant son propre zonage et en fixant les autorisations et obligations réglementaires selon les spécificités qu'il reconnaît sur son territoire.

Le contenu du PLU est précisé dans l'article L.151-2 du Code de l'Urbanisme. (voir Annexe 2) :

- Le rapport de présentation ;
- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ;
- Le règlement écrit ;
- Le zonage ;
- Les annexes.

Le PLU est élaboré à l'initiative de la commune, et la prescription est notifiée aux autorités concernées (le préfet, le président du conseil régional, le président du conseil général, le président de l'EPCI compétent en matière de SCoT, les présidents des chambres consulaires, les maires des communes voisines, le Président de l'autorité organisatrice des transports urbains). Ils peuvent alors être consultés à leur demande. Les services de l'Etat sont associés à la délibération du projet. Après un travail de diagnostic et une justification des choix retenus pour le projet, un débat sur les orientations du PADD a lieu. La concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées est définie aux articles L.103-2 à L.103-6 du Code de l'Urbanisme et est obligatoire durant toute la phase d'élaboration du projet. Le projet de PLU est arrêté par le conseil municipal qui tire simultanément le bilan de la concertation. Elle est alors affichée en mairie. Le projet est soumis aux avis des PPA dans le cadre de leurs compétences propres. Ils ont trois mois pour donner leur accord ou poser une objection. Le PLU est ensuite ouvert à enquête publique. Il est approuvé par le conseil municipal et mis à la disposition du public.

Un Plan Local d'Urbanisme peut être modifié ou révisé par délibération du conseil municipal après enquête publique. La révision générale est nécessaire dès lors que l'on veut modifier le PADD, la procédure est alors identique à la procédure d'élaboration. Une révision allégée permet des transformations moins lourdes : la réduction d'un EBC, d'une zone A ou N, d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels sans porter atteinte aux orientations du PADD. Une modification permet de modifier le règlement ou les OAP. Il peut y avoir des modifications simplifiées dès lors qu'il s'agit de rectifier une erreur matérielle, de majorer les droits à construire.

### **3. Des outils de démocratie locale placés « sous l'œil » de l'Etat déconcentré**

La production des documents de planification est supervisée par les services de l'Etat dans les territoires, et l'accord des PPA (Personnes Publiques Associées) est indispensable pour leur approbation.

La DDT (DDTM lorsqu'il s'agit d'un territoire du littoral, en l'occurrence, dans l'Aude) est un acteur notable dans la mise en place des documents d'urbanisme locaux. Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2010, la DDT est un service placé sous l'autorité du préfet de département, mais dépendant hiérarchiquement des Services du Premier Ministre. Ses compétences sont de veiller à la bonne

promotion du développement durable et des objectifs contemporains de l'urbanisme français. Ce sont ses équipes qui mettent en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et délivrent les permis de construire.

Les autres PPA sont : les régions, les départements, les autorités organisatrices, les établissements publics de coopération intercommunales ayant la compétence habitat, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers, la chambre d'agriculture, les syndicats d'agglomération, l'établissement public en charge du SCOT (schéma de cohérence territoriale) ou en charge d'un SCOT voisin lorsque le territoire n'est pas couvert.

Les dispositions locales adoptées doivent être compatibles avec les prescriptions nationales et locales. La population, les associations locales et les autres personnes concernées participent tout au long de l'étude aux prises de décision si elles le souhaitent, jusqu'à l'arrêt du projet, par une démarche de concertation établie aux articles L. 103-2 et L. 103-4 du Code de l'Urbanisme.

## D) Du PLU au PLUi : l'intercommunalité, le nouvel échelon préconisé pour l'action publique locale

Les communautés de communes sont une catégorie d'Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI). Elles ont été créées par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR »), puis modifiées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En vertu de l'article L5214-1 du Code général des collectivités territoriales, la communauté de communes « *a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».

Depuis le 27 mars 2017, la compétence aménagement est transférée obligatoirement aux CC et CA, exceptée si une opposition est manifestée par une majorité. La mise en place de plans locaux d'urbanisme intercommunaux se généralise et doit traduire les projets communautaires de territoire. Ils doivent permettre la cohérence de l'aménagement, des déplacements, de la gestion de l'habitat, de l'eau, des déchets, de l'énergie, de la protection patrimoniale et environnementale à un échelon local de plus large envergure que la commune. Le PLUi est ainsi prôné comme nouvel outil de référence pour le développement durable local.

## II – Politiques publiques et systèmes d’acteurs : références théoriques

### A) Théorie des politiques publiques : un référentiel d’actions

Une politique publique est une notion dont la définition exacte est difficile à établir et a fait l’objet de nombreuses recherches. Elle renvoie à « un programme d’action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »<sup>6</sup>, et ses champs d’intervention sont multiples. C’est une science de l’Etat en action.

Produite par des acteurs sociaux, la politique publique permet de donner une cohérence à un ensemble d’actions et de dispositifs. En ce sens « élaborer une politique publique consiste d’abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C’est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d’action : cette vision du monde est le référentiel d’une politique. »<sup>7</sup>

La méthodologie de la planification basée sur le référentiel des politiques publiques<sup>8</sup> intègre alors trois dimensions :

- La dimension cognitive : il s’agit d’un état des lieux, c’est ce que l’on sait, basée sur une analyse systémique d’une problématique donnée ;
- La dimension normative : ce sont les résultats escomptés à un horizon donné, les objectifs de la politique publique ;
- La dimension instrumentale : ce sont les outils déployés pour tendre vers les résultats attendus, les actions concrètes mises en place par l’acteur publique.

Le référentiel permet d’estimer sur les mêmes critères les caractéristiques des politiques publiques et de les représenter dans une représentation construite de la réalité. A partir de lui, les actions peuvent être mise en cohérence pour trouver l’équilibre entre les différentes dimensions de la politique et en assurer l’efficacité.

---

<sup>6</sup>Thoenig JC.. (1986) « L’analyse des politiques publiques », in Leca et Grawitz (dir.) *Traité de science politique*,

<sup>7</sup> Muller P. (1990) *Les politiques publiques*, Paris : PUF. Collection que sais-je ?

<sup>8</sup> Jobert B., et Muller P. (1988) - *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes..* In: *Revue française de science politique*, 38<sup>e</sup> année, n°3, 1988. pp. 433-435

## B) L'acteur et le système

Comment l'acteur agit face au système et en son sein même ? L'ouvrage de Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système*,<sup>9</sup> nous servira à construire nos hypothèses concernant le fonctionnement des organisations.

Un acteur n'est pas seulement celui qui tient un rôle. L'acteur ne s'adapte pas de façon passive et fonctionnelle à son rôle social. Il poursuit des objectifs multiples, personnels, et parfois contradictoires. L'acteur, c'est celui qui, dans une situation donnée, adopte une stratégie pour faire évoluer cette situation. On appelle ici « stratégie » l'ensemble des comportements réguliers et rationnels que l'acteur adopte pour majorer ses intérêts. L'acteur « *choisit, pour chaque problème qu'il a à résoudre, la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction* ».

Ainsi l'application de politiques publiques par les collectivités résulte d'un jeu entre plusieurs organisations, elles-mêmes composées d'une multiplicité d'individus poursuivant leurs objectifs personnels. Le jeu « est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. » (P.113)

Dans cette conception des relations entre acteurs, le pouvoir n'est pas à considérer comme un attribut figé, mais comme un mode de relation.

Les sources du pouvoir sont nombreuses et liées aux ressources dont dispose l'acteur et à sa place dans l'organisation. M. Crozier dénombre quatre sources de pouvoir :

- La possession d'une compétence particulière ;
- La maîtrise de l'information concernant l'environnement de l'organisation
- Le contrôle de la communication et des informations internes (pouvoir de rétention, de sélection ou de déformation de l'information)
- La connaissance des règles de fonctionnement de l'organisation (pouvoir de changer les règles, de les créer, d'arbitrer).

---

<sup>9</sup> Friedberg E. et Crozier M. (1977) *L'Acteur et le système*, Editions du Seuil

Les rapports de pouvoir sont partout, et pas seulement là où les rapports hiérarchiques l'imposent. Il existe autant de rapports informels entre individus que de rapports imposés par le système et l'organisation.

### C) Le concept d'action collective organisée

L'organisation n'est pas une « *donnée naturelle* » mais un « *construit social* ». L'action collective correspond à la constitution d'un groupe de personnes s'engageant dans un collectif pour poursuivre des objectifs communs.<sup>10</sup> Dans le cadre de l'aménagement, ces objectifs sont ceux du développement durable du territoire : améliorer les usages du sol pour dynamiser la collectivité tout en préservant ses aménités.

L'organisation n'est pas un élément propre, mais seulement un construit humain résultant des interactions sociales de ses membres. « *Elle est le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, et du calcul* » (P.45)

Ce groupe se situe dans un cadre normatif (juridique notamment) et contextuel. Il mobilise des ressources (humaines, financières et matérielles) tout en intégrant des contraintes de temps et de moyens. Ce collectif se fixe un certain nombre d'objectifs. L'organisation de ce groupe dépend d'une division du travail et d'une coordination et d'un contrôle des tâches. Une évaluation au terme de cette action collective permettra de comparer les résultats aux objectifs initiaux. Il s'agit, dans le cadre de nos PLU, de la révision qui doit avoir lieu tous les dix ans et évaluer les résultats sur le long terme de la planification.

Ces organisations sont les théâtres des jeux de pouvoirs entre acteurs aux intérêts communs ou divergents, et l'acteur ne soit pas un exécutant rationnel du système. Sa subjectivité et les rapports de pouvoirs formels et informels qui se jouent dans les organisations modèlent la société. Il est parfois nécessaire alors que le système impose des règles, et ce, par le biais de la législation et d'un pouvoir politique fort.

---

<sup>10</sup> Pinson G. (2015), *Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État*, Année Sociologique, Presses Universitaires de France, Les Figures de la coordination, pp.483-517.

### III - De la théorie à la pratique : préparation au travail de terrain et hypothèses

#### A) Le terrain d'étude : le monde rural audois

##### 1. Ruralité et terroir

Le monde rural est considéré dans la géographie et l'aménagement comme un antithèse du monde urbain, et désigne les organisations sociales agraires ou les régions d'habitat dispersé.<sup>11</sup> Selon l'INSEE « l'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi polarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70 % de la superficie totale et les deux tiers des communes. » Les communes rurales sont caractérisées par une faible densité de population, une prééminence du secteur primaire, et un ancrage à des valeurs traditionnelles. S'agissant de la structure de sa population par tranches d'âge, le monde rural se caractérise, depuis des dizaines d'années, par une forte proportion de personnes âgées.

Un groupe de travail de l'INRA-INSEE a cherché à établir une typologie des territoires ruraux :

- Le rural sous influence urbaine, dont 20 % ou plus des actifs travaillent dans des aires urbaines
- Les pôles ruraux, petites unités urbaines offrant de 2000 à 5000 emplois et comptant plus d'emplois que d'actifs résidents,
- La périphérie des pôles ruraux, des communes dont au moins 20% des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux,
- Le rural isolé, qui représente près d'un tiers du territoire français et 10% de sa population.

---

<sup>11</sup> Bontron J.C. (1996) Le monde rural : un concept en évolution, Revue internationale d'éducation de Sèvres [ en ligne : <http://journals.openedition.org/ries/3303> ; DOI : 10.4000/ries.3303]

### Photographie 1 : Dernacueillette, un village dans le rural isolé des Corbières



Anne-Marie Granié, maître de conférences à l'ENFA de Toulouse explique dans un entretien paru dans le dossier de Projet – Les promesses du rural<sup>12</sup>, qu'il faut d'abord rappeler qu'il n'y a pas « un » rural, mais des campagnes. Dans ces espaces, les rapports sociaux et les interconnaissances sont forts et essentiels pour comprendre les jeux d'acteurs qui s'y nouent.

Pour rendre compte des particularités de ces « campagnes » et de leurs sociabilités collectives, on peut rapprocher le monde rural du concept de terroir, dans son sens sociologique. Ce dernier fait écho à un système complexe de caractéristiques naturelles et de facteurs sociaux conférant une typicité à un espace et à la communauté qui s'y est implantée. Il englobe un contexte économique, socioculturel, paysager, historique et environnemental et joue une influence sur les dynamiques interactives locales. L'Institut National de l'Origine et de la Qualité définit le terroir comme « *un espace géographique délimité, dans lequel une communauté humaine construit au cours de son histoire un savoir collectif de production, fondé sur un système d'interactions entre un milieu physique et biologique et un ensemble de facteurs humains.* »

Le territoire rural – ou le terroir – est spécifique de par ses appropriations identitaires et ses représentations sociales. Le petit patrimoine local, ainsi que les bâtiments historiques, les

---

<sup>12</sup> Granié A.M.,(2003) « Les promesses du rural, Sociabilités dans le monde rural », *Revue Projet*, vol. 274, no. 2, 2003, pp. 51-58.

châteaux, les chapelles, ... sont constitutifs de cette identité héritée des siècles passés. Le rural est vu comme le conservatoire d'un patrimoine, de racines, de valeurs (Moriset, 2000, p.30).

### **Photographies 2 et 3 : ancien pressoir à Badens et vieux lavoir à Dernacueillette**



Sources : Anaëlle Blasius/site de la commune

Le terroir repose sur trois caractéristiques d'occupation et d'appropriation de l'espace qui lui sont propres :

- des activités agricoles et pastorales prééminentes laissant un pouvoir certain aux propriétaires terriens ;
- un système de valeurs fondé sur les traditions, l'authenticité, le poids du foncier dans la notoriété individuelle, et la force des liens familiaux ;
- des modes de vie fondés sur la proximité (circuits courts, solidarités villageoise).

Dans notre étude sur les systèmes d'acteurs, il faut considérer le poids des agriculteurs dans l'identité et le développement des communes. Bien que ne représentant au total qu'un peu plus de 7% de la population active de l'espace rural, ils ont une autorité naturelle sur les municipalités et un regard particulier sur le développement de leur village. Les agriculteurs sont, parmi les professions indépendantes, ceux qui détiennent les plus gros patrimoines professionnels. L'agriculture reste un « élément de la culture traditionnelle que les populations souhaitent préserver »<sup>13</sup>. Dans le département de l'Aude, où la viticulture prédomine, les exploitations ont une forte valeur ajoutée. Les agriculteurs ne forment pas un groupe social homogène, mais, si certains vivent dans de petites fermes ; d'autres sont installés sur des domaines opulents. Sur leurs terres, les propriétaires « règnent » depuis parfois plusieurs générations. Ils sont par ailleurs les détenteurs d'un pouvoir foncier : ce sont eux qui possèdent l'essentiel des terres des territoires communaux ruraux. Les trajectoires d'urbanisation et de

---

<sup>13</sup> Rieutort L. (2009) « Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture », *L'Information géographique*, vol. 73, no. 1, 2009, pp. 30-48.

développement de ces communes sont donc partiellement tributaire du bon vouloir des agriculteurs exploitants et des grandes familles de propriétaires. Nous verrons dans la suite de notre étude quelles pressions cela peut parfois faire peser sur les choix des municipalités.

Cependant les campagnes évoluent, et attirent des populations en quête d'un cadre de vie de qualité qui partent des villes et des couronnes périurbaines. La force du sentiment d'appartenance distingue les anciens des nouveaux arrivants qui, s'ils ont une légitimité moindre aux yeux de la communauté, transforment pourtant intrinsèquement les caractéristiques du monde rural.

## 2. Mutations du monde rural

L'évolution des modes de vie transforme progressivement les campagnes. Des enjeux forts se dessinent dans ces territoires en recomposition. « *La résidentialité des campagnes va se confirmer, se diffuser partout, dans les endroits les plus reculés et les plus improbables, ceux qu'on pouvait penser définitivement morts.* »<sup>14</sup> Les espaces ruraux deviennent des lieux attractifs pour le cadre et la qualité de vie qu'ils offrent à moindre coût à ceux qui viennent s'y installer. L'essor des mobilités permet l'allongement des temps de trajet domicile-travail. L'accession à la propriété est facilitée par un foncier bien moins élevé qu'aux abords des villes.

L'attrait pour l'habitat individuel, et notamment, pour le pavillon, transforme le visage des campagnes jusqu'alors composées de bourgs anciens et de quelques faubourgs. L'économie résidentielle, basée sur l'offre de services aux populations et sur la captation des revenus extérieurs apportés par ces ménages, constitue aujourd'hui le « *principal moteur de développement local des campagnes* ». <sup>15</sup> Il faut pour les aménageurs composer avec les demandes croissantes de zones pavillonnaires.

Le monde rural est dès lors un espace aux multiples usages : on y réside, on y consomme, on y travaille parfois, on y pratique des loisirs, on sociabilise, ... Même les espaces les plus éloignés des centres urbains profitent de la dynamique résidentielle en accueillant des résidences de villégiatures. La France est le pays où l'on compte le plus de résidences secondaires (3 millions environ).

---

<sup>14</sup> Vanier M. et Bernard C (2007) « Quel devenir pour l'habitat rural ? », *Pour*, vol. 195, no. 3, 2007, pp. 170-178.

<sup>15</sup> Pecqueur B. et Talandier M (2011) « Les territoires à base économique résidentielle et touristique ». *Revue Territoires 2040* de la Datar, juin 2011.

L'espace rural est alors multifonctionnel<sup>16</sup> :

- Fonction résidentielle : de nouveaux ménages issus des milieux urbains, aux profils variés, s'installent désormais dans les campagnes. Un français sur quatre vit aujourd'hui dans l'espace rural.
- Fonction productive : l'activité agricole demeure un secteur important de l'espace rural, mais elle s'allie désormais avec d'autres activités qui dynamise l'économie locale, les petites industries, un renouveau de l'artisanat, l'augmentation importante du secteur des services.
- Fonction de nature : les espaces ruraux sont à protéger, pour préserver les réserves de biodiversité, les corridors écologiques et les ressources naturelles. Des plans et schéma sont mis en place pour assurer leur protection (Natura 2000, schéma régional de cohérence écologique-TVB, ZNIEFF 1 et 2, SDAGE, ...)
- Fonction récréative et touristique, la campagne représente un intérêt pour des populations en quête d'un retour à la nature, et d'activités de tourisme vert (randonnée, VTT, canoë, pêche, visite de sites historiques, de villages anciens ...). Les campagnes sont aussi un lieu privilégié pour acquérir une maison de famille ou une résidence secondaire. Chez les agriculteurs, nombreux sont ceux qui profitent de cette nouvelle tendance pour diversifier leur activité et proposer des services aux populations extérieures (auberge, restaurant, ...)

L'accroissement spatial des centres urbanisés induit des besoins toujours plus importants en logements, en réseaux, en services, ... L'extension, parfois mal contrôlée, de la tâche urbaine consomme des terres agricoles et induit plusieurs enjeux : une fragilisation des espaces, des changements dans les choix de production agricoles, la ponction de ressources importantes, ...

Paradoxalement, alors que les communes rurales voient leur zone urbanisée s'accroître sous les effets des demandes résidentielles pavillonnaires, elles font face à une dévitalisation de leurs centres bourgs. En se promenant dans les centres anciens, il n'est pas rare d'observer des volets clos, des habitations laissées à l'abandon et se dégradant, des baux commerciaux vacants.

---

<sup>16</sup> ARTEVER (2007) Axe 2 : Politiques des temps dans les territoires ruraux

L'évolution des espaces ruraux engendre la prise en compte de problématiques spécifiques dans l'action publique d'aménagement du territoire. La planification territoriale intègre les enjeux des territoires ruraux aux objectifs de développement urbain. De cette rencontre découlent les orientations stratégiques des projets de territoire.

### **3. Le terrain d'étude : les communes rurales de l'Aude**

Le terrain d'étude de notre mémoire se concentre sur le territoire de l'Aude. Il convient donc d'observer les spécificités de ce territoire.

L'Aude est un département hétérogène dont la géographie détermine la répartition de l'urbanisation et des infrastructures. Il est relativement peu peuplé, comptant environ 310 000 habitants. Le développement urbain se fait principalement dans le sillon audois et sur le littoral. Carcassonne, sa préfecture, compte 46 000 habitants, et constitue, avec Narbonne et ses 46 500 habitants, les principaux centres d'emplois et de services. Lézignan-Corbières et Trèbes sont des villes relais de ces centralités. Castelnaudary est également une ville importante au cœur du Lauragais. Les communes qui se situent dans leur influence appartiennent à la catégorie des campagnes des villes, et des nouvelles campagnes. Elles attirent les nouvelles populations issues des milieux urbains qui viennent s'y installer en favorisant un habitat pavillonnaire. Elles font face aux enjeux de l'urbanisme actuels : le mitage, la consommation des terres agricoles qui permet le développement résidentiel, l'importance de la préservation de la biodiversité, la transition écologique, le renouveau des activités économiques et le développement des infrastructures, commerces et services. (Badens, Carlipa, Marcorignan, Villegly)

Les villes industrielles de Limoux, Quillan et Espérasa, dans la moyenne vallée de l'Aude, forment un bassin d'urbanisation secondaire qui tente de se renouveler pour maintenir leur économie.

Les reliefs audois sont multiples et représentent une large part du territoire : les Corbières, la Montagne Noire, les collines de la Piège le Pays de Sault, le Quercorb. Ce sont des territoires touchés par l'exode rural et le déclin des petites activités industrielles. Ce sont les campagnes les plus fragiles selon les catégories de la DATAR, le rural isolé où la population est de faible densité et vieillissante. Les enjeux de ces territoires sont de maintenir les activités agricoles, renforcer une économie propre en jouant sur les activités artisanales et les services de proximité, l'attrait de nouvelles populations plus jeunes porteuses de projets pour le territoire. Elles ont notamment une potentialité de développement majeur basée sur le tourisme et la villégiature.

Leur architecture et leurs paysages de montagne, la présence de sites historiques (châteaux cathares par exemple) à proximité, les activités de pleine nature sont autant de facteurs d'attractivité à encourager. (La Cassaigne, Rennes-les-Bains, Dernacueillette, Lacombe)

## **BADENS**

Badens est une commune située dans l'aire urbaine de Carcassonne et dans le bassin de vie de Trèbes. Elle compte 797 habitants en 2014. Elle est intégrée au SCOT de Carcassonne Agglomération en cours d'élaboration. Sa démographie est en constante augmentation depuis les années 1990, avec l'arrivée de 13 habitants environ chaque année, notamment grâce à son caractère rural et ses plus-values paysagères à proximité de polarités urbaines. Le BE de SOLiHA a été chargé de la révision du PLU de Badens pour établir ses plans de développement à l'horizon 2035. Les objectifs étaient de limiter la diffusion des zones pavillonnaires en établissant un projet d'habitat adapté à la morphologie communale ; de dynamiser l'économie propre de la commune en permettant l'accueil de services, équipements et commerces de proximité ; de travailler les mobilités et la lisibilité urbaine ; tout ceci en préservant l'identité rurale de la commune, ses activités agricoles et ses aménités environnementales.

## **CARLIPA**

Carlipa, dans Lauragais, est un village au pied de la montagne noire, dans une plaine agricole fertile. La commune est située dans l'aire urbaine de Castelnaudary. Elle compte 336 habitants en 2015. Elle dépend du SCoT du PÉTR du Pays Lauragais. La commune doit s'adapter à la structure de sa population à la croissance soutenue, en permettant l'accueil de nouveaux habitants, en redynamisant le centre bourg tout en conservant la qualité de vie rurale qui est son moteur de croissance. Le centre ancien gagnerait à être retravaillé alors que se développe l'habitat pavillonnaire, facteur d'étalement urbain que permettait le POS en place jusqu'alors. Le BE de SOLiHA a été chargé de l'élaboration de son PLU. Le responsable de la DDTM a retoqué la première proposition de PADD. Un nouvel agent en charge du dossier a approuvé le nouveau projet, quasiment identique au premier. Des différences d'appréciations des enjeux du nouveau PADD ont ainsi retardé le dossier de trois mois.

## **DERNACUEILLETTE**

Dernacueillette est un petit village pittoresque des Hautes Corbières comptant 44 habitants. C'est une commune résidentielle impactée par le vieillissement de la population, mais qui connaît cependant depuis les années 1990 un renouveau avec des soldes naturel et migratoire de 0,5% chacun. La villégiature est un des principaux moteurs de développement de la commune. Sa production d'habitat est au point mort, le potentiel vacant et le potentiel de densification urbaine sont quasiment nuls. Pour poursuivre son développement, elle a fait appel au BE de SOLiHA qui, dans le projet d'aménagement, prévoit une ouverture à urbanisation en continuité du village. Des tensions au sein de l'équipe municipale ont pu compliquer la mise en place du projet : un des élus a déclaré au maire un conflit ouvert au sujet de terrains possiblement ouverts à urbanisation (sur fond de drame familial de surcroît).

## **RENNES LES BAINS**

Rennes-les-Bains est une commune située à la porte des Corbières, dans la vallée de la Sals, à 25km de Limoux et 50km de Carcassonne. C'est une station thermale comptant 162 habitants à l'année mais dépassant les 1000 résidents en haute saison. Le tourisme est son principal moteur de développement. Une inondation en 1992 a sinistré de nombreux logements dans le centre-bourg et la commune a vu sa population fortement décroître. Depuis, l'activité a repris et de nouvelles populations arrivent sur la commune. Le PLU, réalisé par le BE de SOLiHA, doit permettre de mettre en place un projet d'habitat pour que Rennes-les-Bains puisse poursuivre son développement en fixant les actifs sur son territoire. Une mésentente entre le maire et le chargé de la DDTM a gelé le projet, une nouvelle équipe a été dépêchée par les services d'Etat pour reprendre les concertations. Une zone 2AU a notamment fait l'objet de débats entre la municipalité et le BE (nous-même) et les services d'Etat qui ne la jugeaient pas nécessaire.

## **VILLEGLY**

Villegly est un village situé à 12km de Carcassonne, dépendant du SCOT de Carcassonne Agglo. Il compte 1087 habitants en 2015. A la suite d'un projet d'installation d'un parc photovoltaïque sur le territoire communal porté par la société Lanta, une étude environnementale a permis de trouver le terrain le plus adapté à sa réalisation. Il fallait pour cela modifier le zonage. Le BE de SOLiHA a été chargé de la révision allégée du PLU.

## **LA CASSAIGNE**

La Cassaigne est une commune située aux confins de la Piège et du Razès, proche du Lauragais. Sa population, en augmentation, est de 217 habitants. Elle attire les jeunes ménages, et souhaite diversifier son offre d'habitat. Ses activités économiques peuvent également être enrichies. Ses paysages, son agriculture et son environnement sont à préserver. Le BE de SOLiHA, reprenant le dossier d'ATLAS, est chargé de l'élaboration du PLU. Une tension certaine est palpable entre l'équipe municipale et le syndicat en charge de l'élaboration du SCOT ; il s'agissait alors d'apaiser les discussions pour poursuivre le projet.

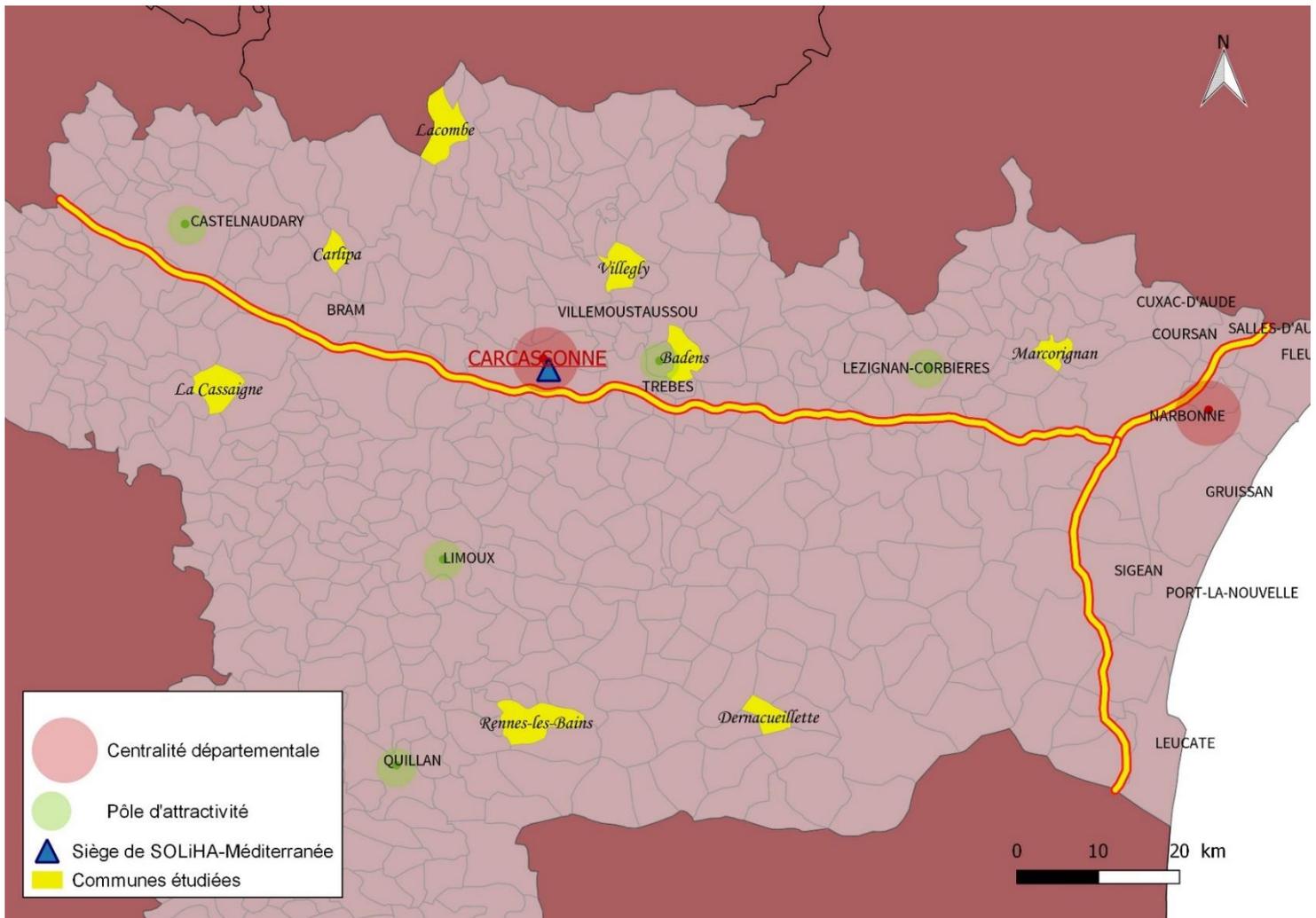
## **LACOMBE**

Lacombe est une commune située dans la Montagne Noire en Cabardès. Elle compte 167 habitants en 2015. La municipalité souhaite alléger le règlement concernant les modalités architecturales notamment, trop restrictives actuellement pour les projets des villageois. Le BE de SOLiHA a été engagé pour réaliser une étude paysagère et une modification simplifiée du PLU.

## **MARCORIGNAN**

Marcorignan est une commune située à l'est de l'Aude, dans l'aire urbaine de Narbonne et sa Communauté d'Agglomération. Elle compte environ 1300 habitants. Sa situation géographique en fait une ville dynamique. Son PLU a été approuvé en 2008, et la garantie de son bon déroulement vis-à-vis des phasages envisagés à l'époque passe par un bilan de parcours qui permettra de décider si la poursuite des objectifs du document en l'état peut se faire. Le BE de SOLiHA est engagé pour son évaluation, une modification et une modification simplifiée. Un conflit d'usage existe quant à une zone devant être urbanisée. Une ZNIEFF et une association d'habitants refusent la vente de terrains, pendant que la mairie doit respecter des délais imposés par l'EPF (établissement public foncier). Redessiner la zone devrait permettre d'apaiser les tensions.

Carte 2 : Situation des communes étudiées lors du stage à SOLiHA



Source : Anaëlle Blasius

## B) Première expérience dans un bureau d'étude en urbanisme : stage de cinq mois à SOLiHA-Méditerranée

### 1. Stage et observation participante

J'ai postulé en février 2018 à une offre de stage au bureau d'urbanisme de SOLiHA-Méditerranée. Je souhaitais une expérience dans le secteur privé, et j'ai trouvé en ce bureau d'urbanisme à taille humaine un stage riche et complet me permettant d'appréhender toutes les étapes de la planification dans les villages ruraux audois. SOLiHA Méditerranée est une fédération avant tout consacré à l'économie sociale et solidaire. Ses missions, sur le territoire audois, visent à améliorer l'habitat pour les populations vulnérables (réhabilitation, accompagnement de personnes en difficultés, gestion locative sociale, production d'habitat d'insertion), et à revitaliser les bourgs et quartiers dégradés. Dans la branche Habitat et Territoire s'est alors mis en place un petit bureau d'étude en urbanisme dans lequel œuvre Luc Verquin, mon tuteur de stage. Depuis un peu plus de deux ans, il conduit des missions de planification dans plusieurs communes rurales audoises. Les missions réalisées à ses côtés ont été nombreuses et variées, concernant principalement des élaborations, des modifications ou des révisions de Plans Locaux d'Urbanisme. Pour chacune des communes, le travail se divisait en trois temps : les études de terrains, le travail informatique (SIG et rédaction), et les temps d'échange avec les acteurs locaux. C'est cette dernière composante, et l'observation des interactions entre les protagonistes de la planification rurale, qui a inspiré ce mémoire et qui nourrira sa rédaction d'exemples concrets.

Le statut de stagiaire a facilité mon appropriation de ce sujet et m'a permis d'établir une relation de confiance avec mes interlocuteurs. En étant au plus proche du « terrain », en travaillant au sein du bureau d'étude et en participant concrètement à la mise en place des projets d'urbanisme auprès des municipalités, j'ai eu la chance de m'approprier le sujet et d'observer au plus près les systèmes d'acteurs à l'œuvre dans l'aménagement local. J'ai cherché à m'impliquer dans les missions que l'on me confiait à la manière d'un professionnel, et à la fois à prendre du recul pour observer et confronter à mes théories aux réalités du terrain, à la manière d'un chercheur.

## 2. Position de départ

Avant même le début de mon stage, mes connaissances de l'urbanisme et de la planification se limitaient à mes acquis universitaires. Il s'agissait alors pour moi d'un cadre législatif neutre, appliquant sur des territoires les principes de l'urbanisme contemporain pour organiser l'espace. Je n'envisageais pas alors les subjectivités des acteurs, les rapports de pouvoirs qui pouvaient se jouer dans les concertations. Je n'appréhendais pas non plus le rôle de l'urbaniste dans ces systèmes relationnels, ni ses possibilités de créativité dans les projets de territoire. Il était pour moi un expert objectif, étudiant un territoire, réalisant des cartographies et traitant des bases de données statistiques. Ce stage professionnel fut un réel enrichissement quant à ma connaissance d'un métier qu'il me plairait d'exercer à l'avenir.

### C) Formulation des hypothèses de recherche

**Hypothèse 1 :** L'aménagement du territoire en milieu rural répond à des rapports de force importants entre les acteurs, influencés par leurs intérêts personnels et ceux des membres de leur réseau.

**Hypothèse 2 :** Les documents d'urbanisme sont des outils de démocratie locale, permettant une émancipation des collectivités locales et la mise en place de leur projet de territoire.

**Hypothèse 3 :** Un projet d'urbanisme doit être construit par l'ensemble des acteurs concernés dans un souci de promotion de la démocratie locale et participative.

**Hypothèse 4 :** La bonne conduite d'un projet d'urbanisme nécessite une méthodologie claire et précise, appuyée sur les référentiels de politiques publiques.

**Hypothèse 5 :** Le BE doit permettre de fluidifier les relations dans le système d'acteurs à l'œuvre dans la planification rurale. L'intérêt d'un bureau d'étude de petite taille est d'avoir un rapport d'avantage interpersonnel avec les acteurs locaux, d'écouter chacun des partis et d'y répondre avec pédagogie.



DEUXIEME PARTIE :

LES RÔLES DE  
L'URBANISTE  
DANS L'ACTION  
LOCALE

## Résumé Partie 2 :

*Le stage à SOLiHA-Méditerranée fut l'occasion de réfléchir le métier et les missions de l'urbaniste, le spécialiste de l'aménagement de l'espace. Cette partie est une ébauche de guide méthodologique pour l'urbaniste agissant en milieu rural, inspiré de l'apprentissage reçu durant ces cinq mois.*

*Le panel des actions de l'urbaniste est large. Il est d'une part un technicien dans l'expertise du territoire. Usant d'outils techniques et de méthodologies précises, il analyse les données spatiales, statistiques, humaines, pour comprendre comment se noue un territoire et en dégager les principaux enjeux de développement.*

*D'autre part, il se place au centre des échanges socio-politiques entre les acteurs locaux. Employé par une municipalité pour servir sa vision du territoire et aider à la planification de ses projets de développement, il a une mission de conseil auprès des acteurs locaux. Il est aussi là pour être le médiateur entre les différents agents lors des concertations jalonnant la réalisation d'un document d'urbanisme.*

*Pour reprendre la définition du Trésor de la Langue Française : l'urbanisme est à la fois une science de l'action et une éthique.*

# I - La définition du cadre de travail et des outils

## A) Méthodologie du PLU en milieu rural

### 1. L'empreinte urbaine et sa définition

Il faut cependant concevoir ce que l'on considère comme urbain, et les particularités de la tâche urbaine en milieu rural. Il existe plusieurs formes spatiales, que l'on soit en ville ou à la campagne. Les espaces urbanisés, agricoles et naturels sont distincts. Notre méthodologie considère qu'il s'agit de tâche urbaine dès lors que l'on a cinq habitations à moins de 100m les unes des autres. Une spécificité est notable dans les communes rurales : on trouve des hameaux, ensemble d'habitations isolées. On considère qu'elles restent en zone A ou N si elles sont moins de cinq ou trop distantes ; on les place en zone U et donc potentiellement constructibles si elles remplissent les critères d'une tâche urbaine.

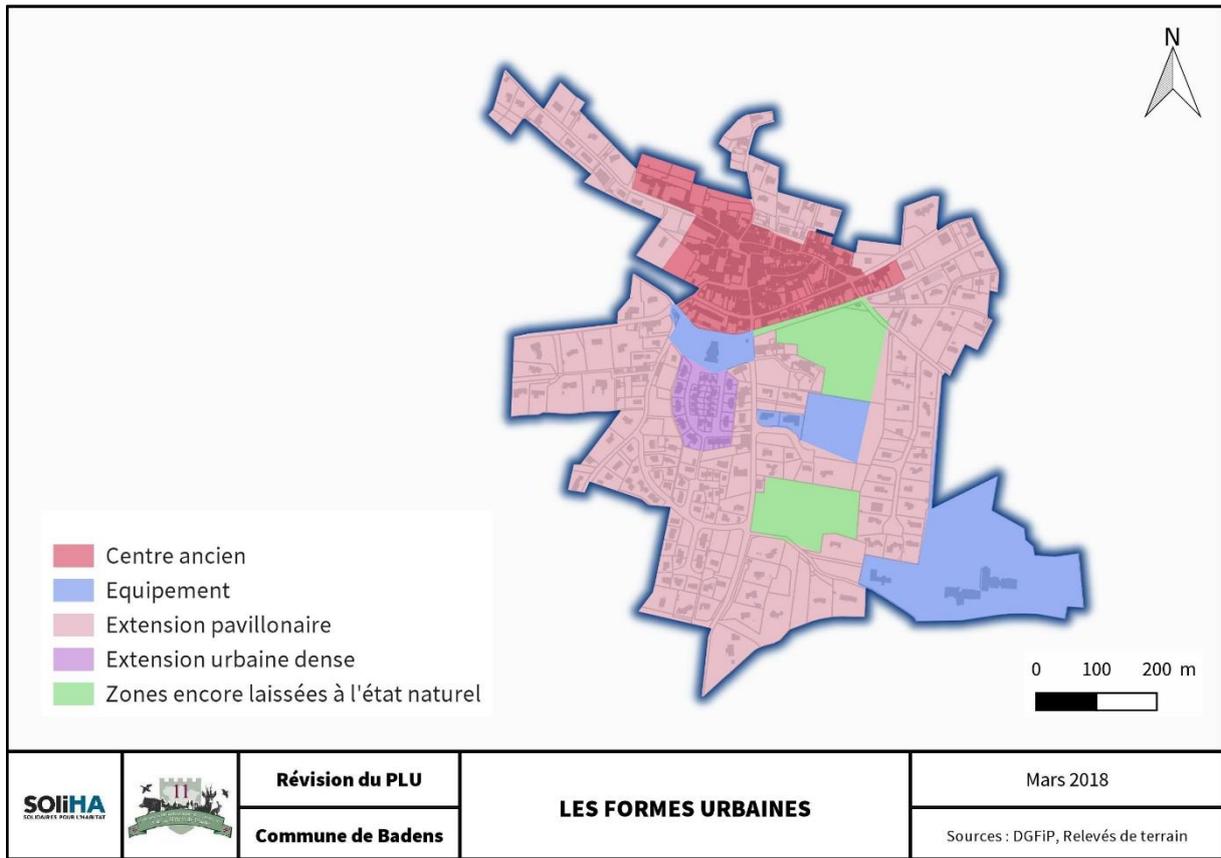
La première zone, la ZU, (en rouge) est la tâche urbaine, représentant l'étalement urbain. Elle est située à l'intérieure de l'enveloppe urbaine, et fixe les espaces urbanisés sur un territoire. C'est là que se concentre l'habitat, autour d'un cœur de ville ou de village, se répartissant généralement le long des axes de communication. Son périmètre est adaptable aux morphologies des communes étudiées. D'autres zones rouges sont présentes ponctuellement : ce sont des hameaux.

La deuxième zone, Zone A, est celle consacrée à l'agriculture. Ce sont des espaces artificialisés car cultivés, utilisés par le secteur primaire. Dans les milieux ruraux, les agriculteurs sont garants de l'entretien des paysages dits « de campagne ». Les sièges des exploitations agricoles (si moins de cinq habitations) sont laissés en zone A. Le règlement définira les spécificités de l'architecture et des expansions dans cette zone.

Enfin la dernière zone correspond aux zones de nature, non anthropisées. Il peut s'agir aussi bien de bois, de landes, de garrigues, ... Des habitations peuvent y être présentes, le règlement définit les règles spécifiques applicables.

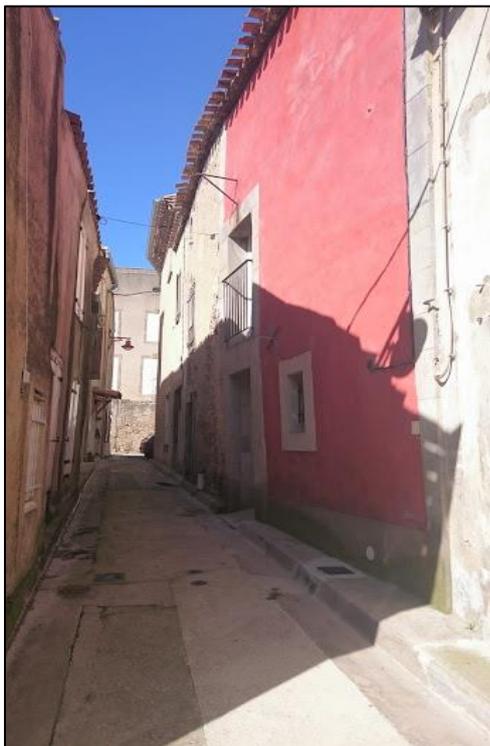
L'étalement urbain décrit le fait que les villes s'étendent et que le territoire s'artificialise à un rythme beaucoup plus important que ne l'imposerait le seul facteur démographique. L'urbaniste doit aider à maîtriser l'espace et à préserver les communes d'un étalement urbain superflu.

### Carte 3 : Les formes urbaines à Badens



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

**Photographies 4 et 5 : Centre ancien et extension pavillonnaire à Badens**



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

## **2. Les enjeux agricoles et les enjeux environnementaux**

Si la tâche urbaine est plus réduite lorsqu'on se trouve dans une commune rurale, et simplifie les études urbanistiques, les zones A et les zones N sont plus étendues. Les enjeux agricoles et environnementaux sont donc plus importants. Le développement durable d'une commune exige que les documents de planification intègrent ces enjeux et les considère lors de la mise en place de projets de territoire.

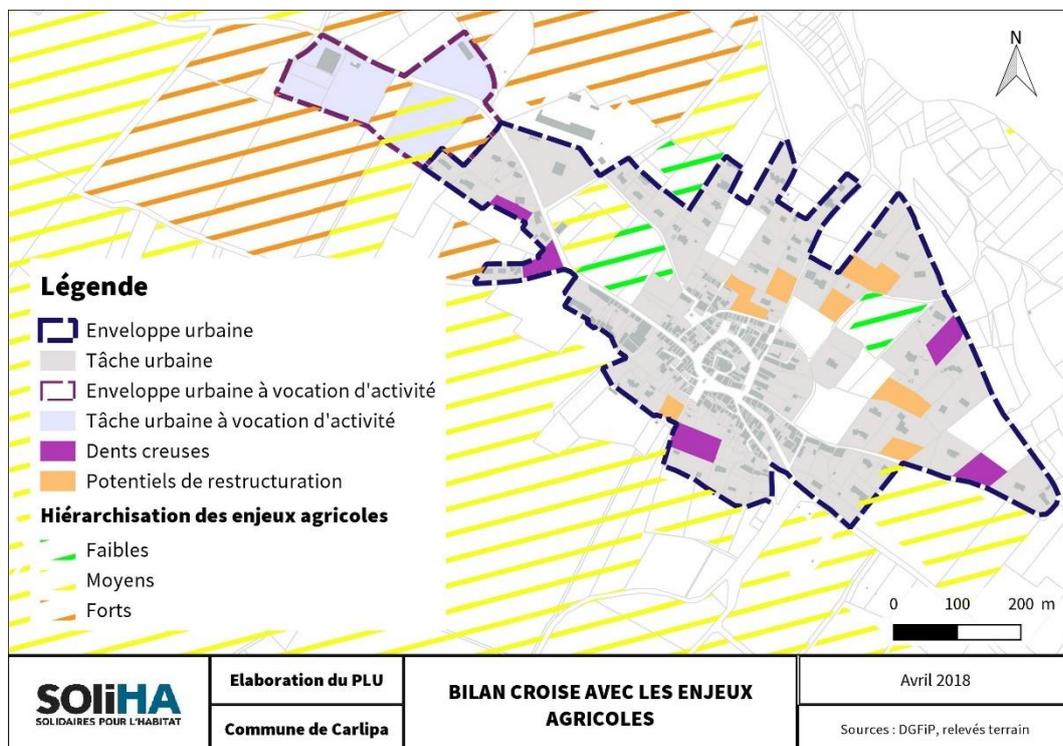
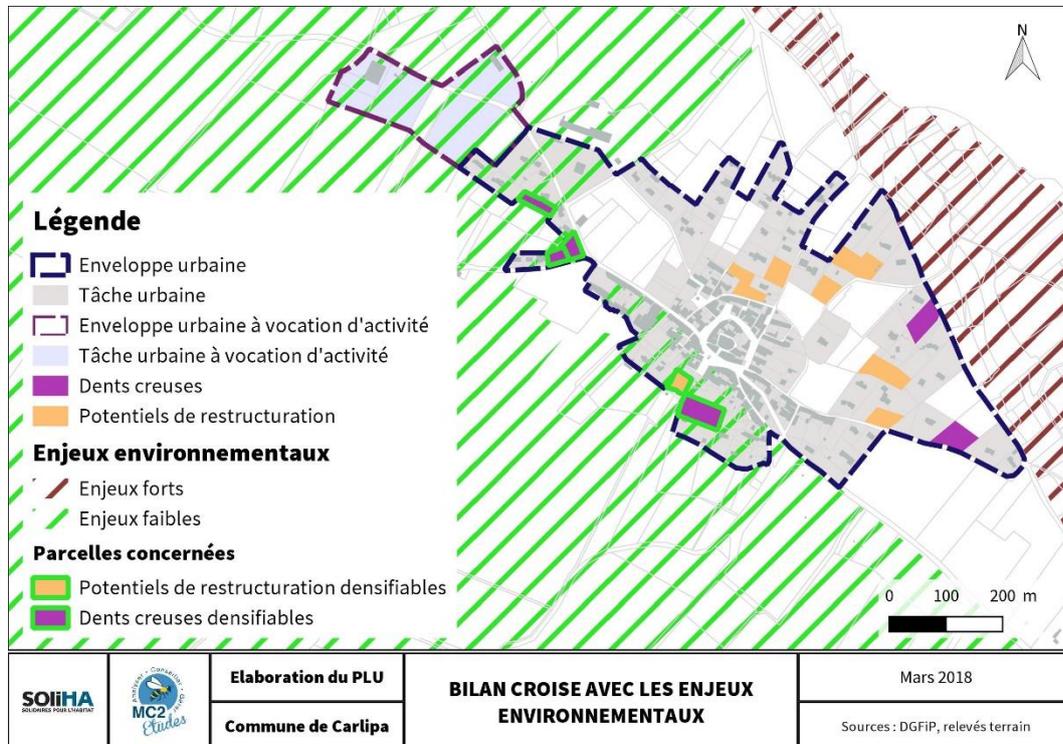
L'économie agricole est à intégrer dans les politiques sectorielles du territoire, et son développement est à encourager, non seulement pour préserver la ressource des terres agricoles, mais également pour valoriser l'espace rural en tant que cadre et lieu de vie. Pour définir les enjeux agricoles lors de la production d'un rapport de présentation, le cadastre et le registre parcellaire graphique (RPG) servent à connaître l'usage des parcelles. Les appellations d'origine contrôlée (AOC) et les appellations d'origine protégée (AOP) renseignent sur la richesse de la terre. Cependant, pour approfondir la connaissance des enjeux en zone A, une rencontre avec les agriculteurs est nécessaire. Elle permet de connaître les usages réels du sols, l'âge des agriculteurs, la pérennité de leur exploitation (reprise, ou non, après leur retraite), leurs projets (agrandissements, changements de production, diversification de l'activité avec par exemple création de chambres d'hôtes, ...). Une table attributaire permet de répertorier ces données pour un rendu cartographique et de classifier les enjeux de chaque parcelle. Les ouvertures à urbanisation doivent se faire le plus possible sur des terres aux enjeux agricoles faibles.

Pour ce qui est des enjeux environnementaux, le bureau d'étude en urbanisme peut s'associer avec un bureau d'étude environnementale. A SOLiHA-Méditerranée, nous travaillons avec une équipe rattachée à la Fédération de Chasse de l'Aude, MC2. En fonction des réservoirs de biodiversité (présents près des cours d'eau, dans les bosquets, ...), de la Trame Verte et Bleue (TVB), cette équipe établit un état initial de l'environnement. Les enjeux sont hiérarchisés dans les zones N et les zones A mais également en zone U quand c'est nécessaire. Lors de la réalisation d'un projet d'aménagement (un parc de panneaux photovoltaïque comme à Villegly par exemple), une étude environnementale plus poussée est nécessaire, sur chaque espèce animale ou végétale présente sur le site.

Une fois ces enjeux repérés, nous les confrontons avec les potentiels de restructuration et les zones que l'on souhaite ouvrir à urbanisation.

Les cartographies ci-après ont permis, lors de la réalisation du PLU de Carlipa, de confirmer l'absence d'enjeux environnementaux et agricoles forts sur les potentiels de restructuration de la tâche urbaine.

### Cartes 4 et 5 : Enjeux environnementaux et enjeux agricoles à Carlipa



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

## B) Urbanisme et temporalité :

### 1. Connaître l'historique ancien de la commune pour différencier les zones urbaines

Marielle Richon, dans la revue Futuropa, note que « le monde rural dans son ensemble constitue un élément inestimable de notre patrimoine, et c'est à travers l'architecture vernaculaire que s'incarne et se perpétue l'identité propre à une région. »<sup>17</sup> Les villages de l'Aude ne dérogent pas à la règle et on peut y profiter de bâtiments centenaires, vestiges de la France agricole des siècles passés. La tâche urbaine dont nous parlions précédemment s'organise en général autour d'un centre-bourg ancien. Connaître l'historique d'une commune permet de différencier les zones U, et d'adapter les normes architecturales aux ensembles observés. Une étude des paysages architecturaux et naturels permet à l'urbaniste de travailler l'esthétique de la commune.

Nous utiliserons la commune de Badens, village d'origine moyenâgeuse, pour illustrer nos propos.

Le centre ancien concentre un habitat ancien, des logements construits avant 1945, et un patrimoine architectural important. Le tissu est dense, les parcelles sont de taille et de formes variées, de 50 à 150m<sup>2</sup>. La trame viaire est d'origine médiévale, les rues sont formées par des façades mitoyennes. La dégradation de ces habitats et la désertion des centres bourgs est déplorée, et réduire la vacance dans les habitats anciens est l'un des objectifs de l'aménagement du territoire. Le taux de vacance optimal dans une commune est de 5%, afin de permettre une rotation, les documents de planification doivent intégrer la réhabilitation dans leurs projets d'urbanisme.

Dans le cœur de village, l'insertion du bâti ou la requalification de l'existant doit se faire en harmonie avec la trame historique (conservation des façades originelles, respect des spécificités architecturales, ...). Le bâti respectera la géométrie et les couleurs identifiées sur le périmètre. Des éléments de petits patrimoines (moulin, calvaire, pressoir, lavoir, ...), témoins d'usages passés, pourront bénéficier de protections spécifiques.

---

<sup>17</sup> (In L'habitat rural vernaculaire, un patrimoine dans notre paysage revue Futuropa n°1, 2008)

## Photographie 6 : baux commerciaux vacants en attente de réhabilitation à Badens



Source : Anaëlle Blasius

Dans les villages situés près d'axes de communication importants (Badens, Marcorignan, Carlipa...), des faubourgs se sont développés dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, puis au XIX<sup>ème</sup> siècle et au XX<sup>ème</sup> siècle, sous la forme de villages rues, formant de petits tentacules. Leurs habitats datent des années 1970-1990. C'est en général dans ces faubourgs que l'on trouve les commerces et services de proximité, les équipements et foyers municipaux. La vacance est également un enjeu pour les faubourgs, ses habitations et ses baux commerciaux.

Les extensions urbaines pavillonnaires sont la forme urbaine la plus récente. Elle se développe en quartiers dès les années 1990. Le bâti est constitué d'habitat individuel, résidentiel, implanté en milieu de parcelle. La taille des parcelles est grande, le tissu lâche. L'intérêt pour les familles venant s'installer à la campagne est de pouvoir obtenir un terrain plus grand à moindre coût. Ce sont les habitats les plus prisés dans les communes rurales. On peut y trouver de petits collectifs et du logement social. Ce sont ces formes qui sont concernées par les enjeux de la consommation de terres agricoles et l'étalement urbain. On y repère les dents creuses et les potentiels de restructuration (BIMBY – Build In My Back Yard) où l'on pourrait potentiellement densifier le tissu urbain. La lisière agro-urbaine doit être valorisée en travaillant les paysages et en préservant les espaces agricoles autour de la tâche urbaine.

Les écarts et hameaux sont des habitats, placés sur les exploitations agricoles. Ils sont les sièges d'exploitation des cultures alentours. Ils constituent un patrimoine vernaculaire important et sont à préserver. Les possibilités de construction dans les zones A sont limitées, afin de ne pas consommer les terres arables. Les projets des agriculteurs doivent cependant être encouragés pour pérenniser leur activité, et une réglementation trop stricte peut constituer un frein pour ces propriétaires terriens.

**Photographie 7 : Domaine de Mirasse à Badens, où le propriétaire souhaite ouvrir une cave de dégustation**



Source : Anaëlle Blasius

L'historique ancien de la commune est l'une des composantes de la dimension cognitive d'un projet. Il aide à saisir la mise en place des formes urbaines pour rendre cohérents leurs aménagements.

## **2. Connaître l'historique récent pour justifier des choix d'urbanisation**

L'historique récent de la commune est nécessaire pour prendre connaissance des dynamiques de la commune et justifier des projets de territoire. La consommation foncière et la production en logement sont observées sur les dix dernières années.

Pour cela, nous employons plusieurs méthodes :

- les statistiques démographiques et les statistiques du logement sont consultés sur l'INSEE
- le relevé des nouvelles constructions sur les plans cadastraux, des observations sur Google Satellite, la consultation des permis de construire délivrés par la commune et une vérification de terrain permettent de constater réellement les nouvelles constructions.

Nous pouvons obtenir différents scénarios prospectifs en fonction des méthodologies employées, comme ce fut le cas à Badens ou à Rennes-les-Bains. Dans ce cas, nous faisons une moyenne des données obtenues, pour avoir une idée du nombre de nouveaux logements à produire.

Nous prenons l'exemple de la commune de Badens.

La commune de Badens a connu une dynamique de production en logements relativement importante depuis 2003 :

- De 2003 à 2014, la consommation foncière a avoisiné les 6ha, pour environ 40 nouvelles constructions (méthodologie de repérage terrain en 2018, et de comparaison des campagnes aériennes 2003 à 2015) ;
- La méthodologie de décompte du nombre de permis de construire tend à confirmer cette tendance : de 2006 à 2016, 41 nouveaux logements ont été aménagés pour une consommation foncière de 5,22ha ;
- Entre 2014 et 2018, la production en logement a largement été ralentie, la station d'épuration n'étant pas aux normes pour accueillir une plus grande quantité de nouvelles constructions. Le dimensionnement de la station d'épuration est actuellement en cours pour un potentiel de 1200 eq/hab ;
- L'évolution démographique constatée entre 1999 et 2014 affiche une variation annuelle de 1,63%, soit 171 nouveaux habitants sur cette période.

Ainsi, les prospectives permettent d'envisager, entre 2018 et 2035, selon les méthodologies suivantes :

- Scénario 1 : 78 nouveaux logements (calcul au fil de l'eau de l'INSEE – évolution du nombre de logements 1999-2014) ;
- Scénario 2 : 88 nouveaux logements (calcul au fil de l'eau de l'INSEE – évolution démographique 1999-2014 avec une taille des ménages de 2,5) ;

- Scénario 3 : 70 nouveaux logements (calcul au fil de l'eau par rapport au nombre de PC accordés entre 2006 et 2016).

En conclusion : la moyenne des 3 scénarii correspond à une production de 79 nouveaux logements entre 2018 et 2035.

L'utilisation de méthodologies claires pour effectuer des statistiques prospectives d'aménagement en termes notamment de logement permet à l'urbaniste d'affirmer la compatibilité d'un projet d'urbanisme avec la législation en vigueur. La transparence dans ses calculs est essentielle pour que les acteurs locaux puissent comprendre, et éventuellement discuter les possibilités de production urbaine d'une commune.

### **3. Connaître l'historique évènementiel de la commune**

Pour comprendre certaines données concernant les évolutions d'une commune, il faut connaître les évènements marquants de la commune. Certains ont pu en effet limiter l'urbanisation et le développement d'un village, et ainsi affecter les scénarii. Il faut alors adapter la méthodologie.

A Rennes-les-Bains, une crue des eaux en 1992 et l'inondation du centre-bourg par 8 mètres d'eau ont largement freiné son développement. La commune s'est ensuite reconstruite, et les logements détériorés ont été réhabilités. La municipalité, endettée, a dû fermer l'établissement thermal, source de revenus et de tourisme indispensable à la vie du village. Il est ensuite vendu à un investisseur privé. Pendant une dizaine d'années, il n'y a pas de construction, le fonctionnement de la commune est ralenti. L. Verquin, en charge de la réalisation du PLU, a alors choisi de se rapporter à une consommation d'espace au pro-rata de 1998 à 2016 en établissant une moyenne annuelle de la consommation de l'espace. Celle-ci permet d'envisager l'ouverture d'une zone pour l'urbanisation.

A Badens, c'est le sous-dimensionnement de la station d'épuration qui a freiné l'urbanisation à partir de 2014. Aucune production de logement n'était possible tant que la capacité en équivalent habitant n'avait pas été réhaussée. Le problème pour la commune était de ne plus être détentrice de cette compétence, elle devait donc attendre que des mesures soient prises par Carcassonne Agglomération, l'intercommunalité en charge du traitement des eaux. Elle est redimensionnée en 2018 pour permettre le développement de la commune. Cet événement est

alors à prendre en compte dans le calcul des prochaines ouvertures à urbanisation, et justifie d'une évaluation plus souple des possibilités démographiques du territoire.

Les événements qui peuvent se tenir dans la vie d'un village, qu'ils soient d'origine naturelle ou artificielle, font partie de la dimension cognitive des projets de politiques publiques. Les porter à connaissance des services d'Etat permet d'assouplir la législation lorsque les besoins de la commune en termes de production d'habitat notamment excèdent une évaluation stricte du développement récent du territoire. C'est lors des échanges avec les municipalités et les habitants que les urbanistes peuvent comprendre les différentes dynamiques ayant influencé l'évolution de la commune. Il est de leur ressort alors d'adopter un point de vue critique pour établir les perspectives du territoire et adapter les documents d'urbanisme.

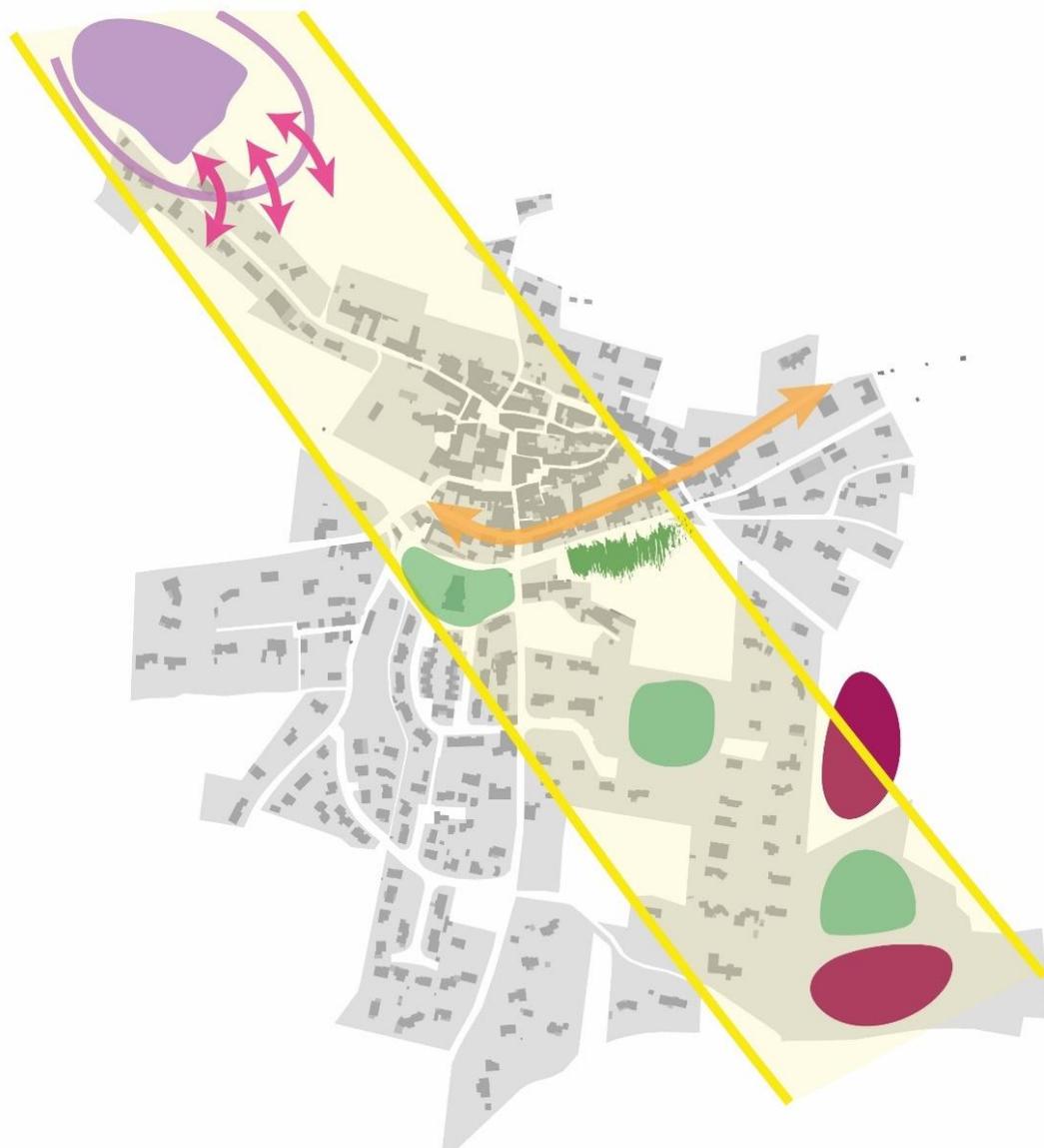
### C) L'urbaniste et ses outils : entre regard expert et œil créatif

#### 1. Du schématique ...

L'urbaniste conçoit l'espace comme un ensemble systémique, dont il comprend les atouts et les faiblesses et les trie en grandes thématiques. A partir de là, il doit faire preuve d'imagination et de prospection pour envisager des perspectives de développement de chaque thème. Les réalisations schématiques permettent de donner une vision globale et orientée du territoire.

A SOLiHA, nous utilisons Illustrator, pour dessiner des schémas utilisés ensuite dans le PADD. Ces derniers, non applicables, permettent néanmoins de donner les grandes directions des aménagements à venir.

## Schéma 2 : Axe équipements pour le PADD de Badens



Appuyer l'économie locale de proximité et miser sur les services à la personne pour créer de l'emploi sur le territoire communal

 Promouvoir la résorption des baux commerciaux vacants sur le village-rue

 Renforcer la place des équipements sportifs et d'activité plein-air dans la vie collective de Badens

 Prévoir le développement et l'accessibilité de la clinique, assurer sa mise en cohérence avec le reste du village

 Mener un projet d'accueil des personnes âgées au nord de la commune...

 ... qui soit en lien avec le centre-bourg et les équipements de Badens, avec une possible mutualisation des locaux créés

 Assurer une mise en cohérence matérielle et fonctionnelle des équipements existants et à créer

 Matérialiser des espaces publics fédérateurs en menant une réflexion sur les interactions sociales et l'intégration du végétal

Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

## 2. ... à l'éminement technique (SIG, Standard CNIG)

L'urbanisme contemporain requiert des compétences techniques spécifiques en termes d'information géographique. Le renouveau dans les méthodes de l'aménagement a été permis par le développement de l'informatique. Les standards sont imposés par le CNIG qui codifient les tables attributaires renseignant les couches spatiales sur un territoire.

La maîtrise des Systèmes Informatiques Géographiques (SIG) intéresse de nombreuses politiques publiques. Cet outil permet de traiter l'information avec précision en approfondissant les connaissances sur le terrain.<sup>18</sup> Il permet une économie d'échelle en portant à connaissance les données existantes sous forme de catalogue de base de données, permettant d'associer à une géolocalisation des données concrètes et matérielles, mais également des données immatérielles et artificielles.

Nous travaillons à SOLiHA sur QGIS, un logiciel gratuit, en utilisant les bases de données trouvées en ligne, récupérées auprès des municipalités ou créées par une analyse de terrain parcellaire.

### Table attributive des prescriptions ponctuelles de Dernacueillette selon le standard CNIG

	LIBELLE	TXT	TYPEPSC /	NOMFIC	URLFIC	INSEE
0	Puits en pierre sèches au lieu-dit "Las Pare...	54	07	NULL	NULL	11330
1	Mur en pierres sèches	52	07	NULL	NULL	11330
2	Bâtiment du lavoir et fontaine	51	07	NULL	NULL	11330
3	Platanes place de la fontaine	59	07	NULL	NULL	11330
4	Ensemble ancien moulin, Béal et bassin de ...	49	07	NULL	NULL	11330
5	Vue "préservation de la vue vers le Mont T...	58	07	NULL	NULL	11330
6	Four à chaud au lieu-dit "Lagigudo"	56	07	NULL	NULL	11330
7	Abri de berger troglodytique au lieu-dit "Jo...	53	07	NULL	NULL	11330
8	Four à chaux au lieu-dit "Las Espausos"	57	07	NULL	NULL	11330
9	Bassin de la fontaine au lieu-dit "Fontegud...	55	07	NULL	NULL	11330
10	Lavoir	50	07	NULL	NULL	11330

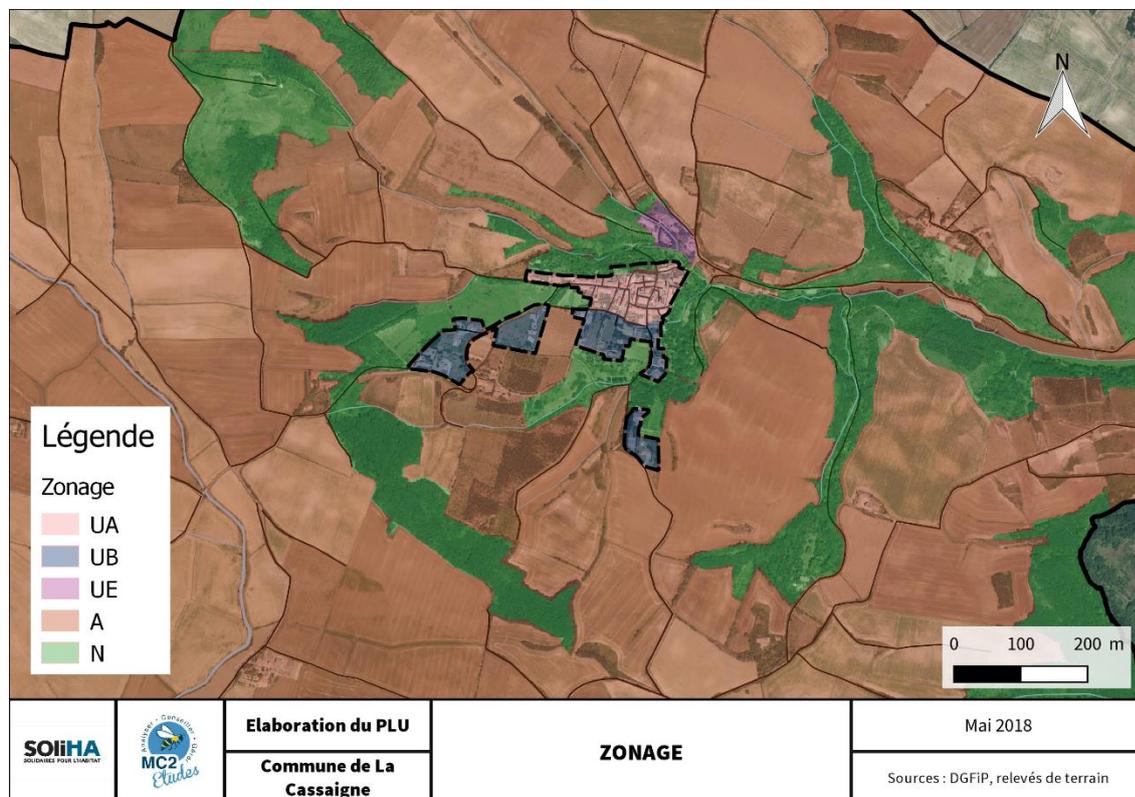
Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

<sup>18</sup> Mineau D. (2003) « L'apport des SIG en urbanisme » In: André M-F et Mercier D. (dir) *Bulletin de l'Association de géographes français*, 80e année, 2003-4 ( décembre). Milieux subpolaires et subpolaires. Territoires de l'eau, géomatique. pp. 443-453

Les SIG permettent, en amont du projet, d'analyser le territoire. En aval, ils sont l'outil de référence pour la réalisation du règlement graphique : le zonage.

Sur la carte ci-dessous, nous avons identifiés les grands ensembles de la commune de La Cassaigne pour déterminer le zonage réglementaire de la commune. Les zones UA et UB représentent les zones urbanisées pour l'habitat. La zone UE correspond à une zone urbanisée pour l'équipement. Les zones A sont les zones dédiées à l'agriculture, les zones N sont les zones de nature. Le règlement s'adaptera aux spécificités de ce zonage en déterminant les règles applicables dans chaque type d'espace.

**Carte 6: Zonage de la commune de La Cassaigne**



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

L'expertise de l'urbaniste lui demande d'adopter une double vision du territoire. Il conçoit d'une part celui-ci en tant qu'ensemble systémique où chaque composante est en interaction avec le corps territorial. Cela lui permet de traiter des thématiques selon un ensemble de facteurs déterminants. Mais il doit dans le même temps adopter une précision scientifique dans l'évaluation et la réglementation du territoire, en se basant sur les recommandations législatives pour aborder chaque élément du territoire avec une quasi exactitude. Cela lui permet de mettre en place un projet d'aménagement solidement conçu et adapté au territoire qui lui est confié par les élus locaux.

## II - Conduire un projet d'aménagement

### A) De la nécessité d'avoir une approche pragmatique : porter le projet des élus

#### 1. Un projet urbain en milieu rural doit être porté par les objectifs de la municipalité

Pour les communes, le projet urbain doit permettre d'envisager un développement de la population et des activités sur son territoire. Les possibilités financières de la commune dépendent en majeure partie de la fiscalité locale. Les impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière) et la contribution économique territoriale (qui fait suite à la taxe professionnelle), constituent près de la moitié du budget. D'autres impôts indirects complètent cette ressource : l'enlèvement des ordures ménagères, la taxe sur les surfaces commerciales, ... A cela s'ajoute des dotations de l'Etat, en baisse régulière, les subventions, les produits du domaine public, les revenus des services publics locaux. Mais le budget d'une commune dépendra majoritairement de sa capacité à attirer de nouvelles populations, puits de l'économie résidentielle, et de sa capacité à attirer des activités économiques.

L'objectif des municipalités est souvent lié à des objectifs chiffrés. Leur intérêt est d'attirer les flux de population et de fixer sur leur territoire les actifs. D'autre part la réalisation des projets d'aménagement sont aussi tributaires de questions budgétaires : une voie de contournement ou un espace vert public ont des coûts qui doivent pouvoir être intégrés au budget.

Le bureau d'étude intègre les demandes des municipalités, et s'engage à servir leurs intérêts, mais dans un cadre législatif intégrant les enjeux du développement durable. L'urbaniste comprend le projet et le confronte au territoire pour trouver les orientations adéquates. Par exemple, à Badens, la commune envisage de miser sur le secteur médico-sanitaire pour se développer. A Dernacueillette, la mairie souhaite encourager les résidences secondaires et le tourisme. Il est parfois nécessaire de contraindre les mairies dans leur projet, et de proposer des alternatives à une ouverture à urbanisation trop conséquente de foncier agricole.

#### 2. Connaître les modes de vie et les attendus en milieu rural

L'espace rural attire de plus en plus de familles issues des milieux urbains qui viennent habiter la campagne. Habiter n'est pas seulement résider, c'est également travailler, circuler, accéder

aux services et aux loisirs. Le milieu rural, en pleine mutation, intègre de nouveaux enjeux : la mobilité croissante entre le domicile, la zone d'emploi et les services, l'accessibilité aux équipements de proximité, la recherche d'un cadre de vie privilégié mais fonctionnel, ... Il reste marqué par une contrainte majeure : l'éloignement entre les différentes zones urbaines.

L'accessibilité aux équipements est capitale pour fixer les populations sur un territoire. Les cheminements piétons et la lisibilité de l'espace permettent aux habitants d'accéder au cœur de village sans difficulté. La présence d'écoles rend un village attractif pour les familles avec enfants en bas âge. Les transports en commun permettent de relier les pôles ruraux où l'on trouve notamment des écoles secondaires, des supermarchés, ...

On a constaté, dans les villes où nous avons travaillé, des différences notables de dynamisme entre les communes rurales isolées et celles qui restent dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres des services indispensables. Ainsi Dernacueillette attire très peu de population et encore moins de famille, alors que l'épicerie la plus proche est à 10km de routes sinueuses, et l'école la plus proche à 23 minutes en voiture. En revanche, Badens, qui possède une crèche et une école, a également mis en place un autocar qui rejoint chaque jour le village à la commune de Trèbes et à la ville de Carcassonne. Cela permet d'éviter l'enclavement des populations, et de rendre le territoire attractif pour les populations issues des milieux urbains et habituées à accéder aux équipements de proximité facilement.

## **B) Contribuer à la transformation des campagnes**

### **1. Jouer sur les formes urbaines**

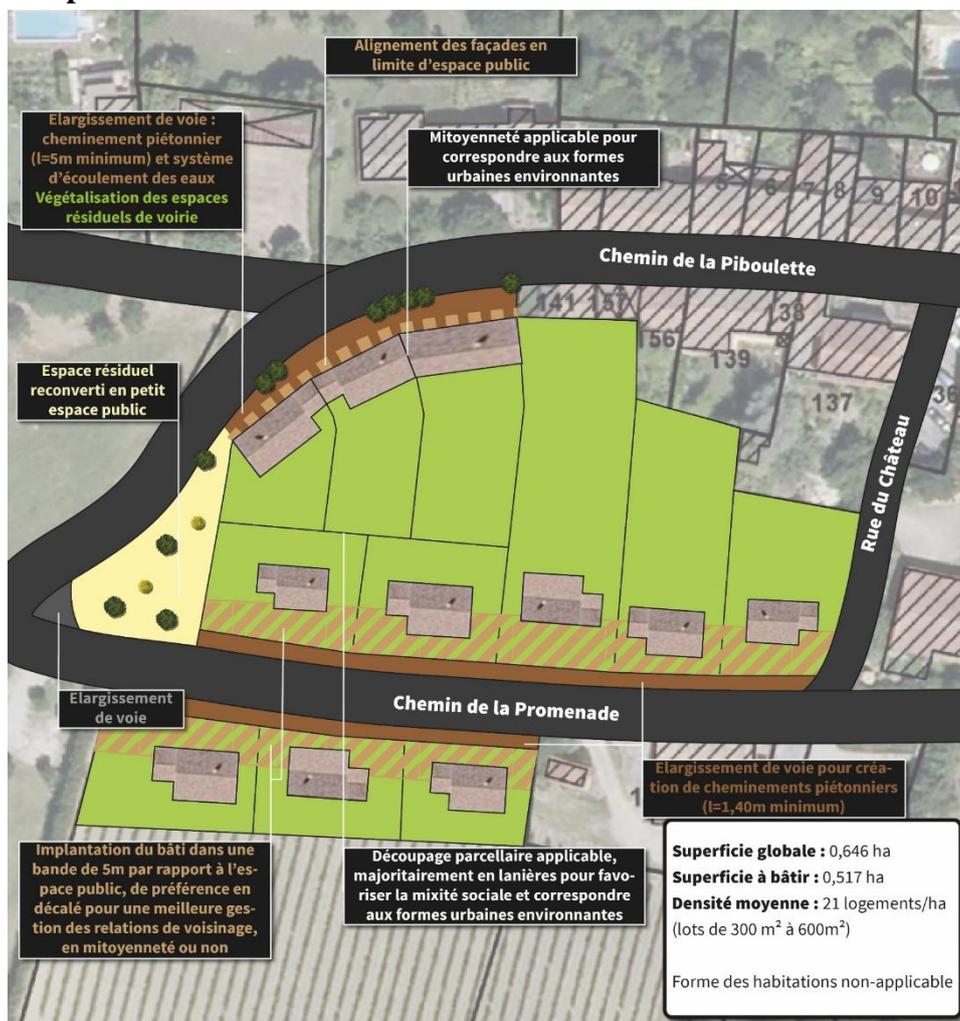
Dans l'imaginaire collectif, vivre à la campagne représente souvent la vie dans de grands espaces, l'investissement dans des terrains d'au moins 1000m<sup>2</sup>, au centre desquels un pavillon se dresse. En milieu urbain, à l'opposé, la densité de la population impose de vivre dans du collectif, ou dans de petites parcelles pavillonnaires au prix souvent élevé. L'habitat individuel est prépondérant dans les espaces ruraux : 9 logements sur 10 sont des maisons.

Depuis le début des années 2000, en France, la politique de l'habitat réclame un urbanisme durable qui consommerait moins d'espace foncier sur les terres agricoles. La Loi ALUR, adoptée en 2014, contraint les communes à repenser leur politique publique en matière d'habitat. Alors que les communes peu denses proposaient de larges terrains où les ménages

pouvaient construire leur pavillon en milieu de propriété, elles doivent désormais observer un taux de densité minimum imposé par le SCOT dans leurs OAP, et proposer des divisions parcellaires hétérogènes. Elles permettent d'accueillir des populations aux profils et aux budgets différents.

A La Cassaigne (cf schéma ci-après), sur une seule et même OAP de 0,646ha, une gamme de parcelles est proposées à la vente allant de 300m<sup>2</sup> à 600m<sup>2</sup>. Cela permet d'attirer des ménages aux profils et aux projets variés. En continuité du village, la mitoyenneté est imposée sur les terrains les plus petits. En lisière urbain-rural, le bâti pourra être plus lâche. La densité moyenne correspond aux attentes du SCOT, elle est de 21 logements/ha.

**Schéma 3 : Différentes tailles de parcelles pour l'OAP de La Cassaigne pour favoriser la mixité et adapter les formes urbaines à leur environnement.**



Réalisation : Luc Verquin pour SOLiHA-Méditerranée

## **2. Densifier l'existant : gestion économe de l'espace (GEE)**

Les tâches urbaines présentent des possibilités de densification qui doivent être prioritaires pour accueillir de nouveaux habitants, afin de limiter la consommation de foncier agricole engendré par les ouvertures à urbanisation.

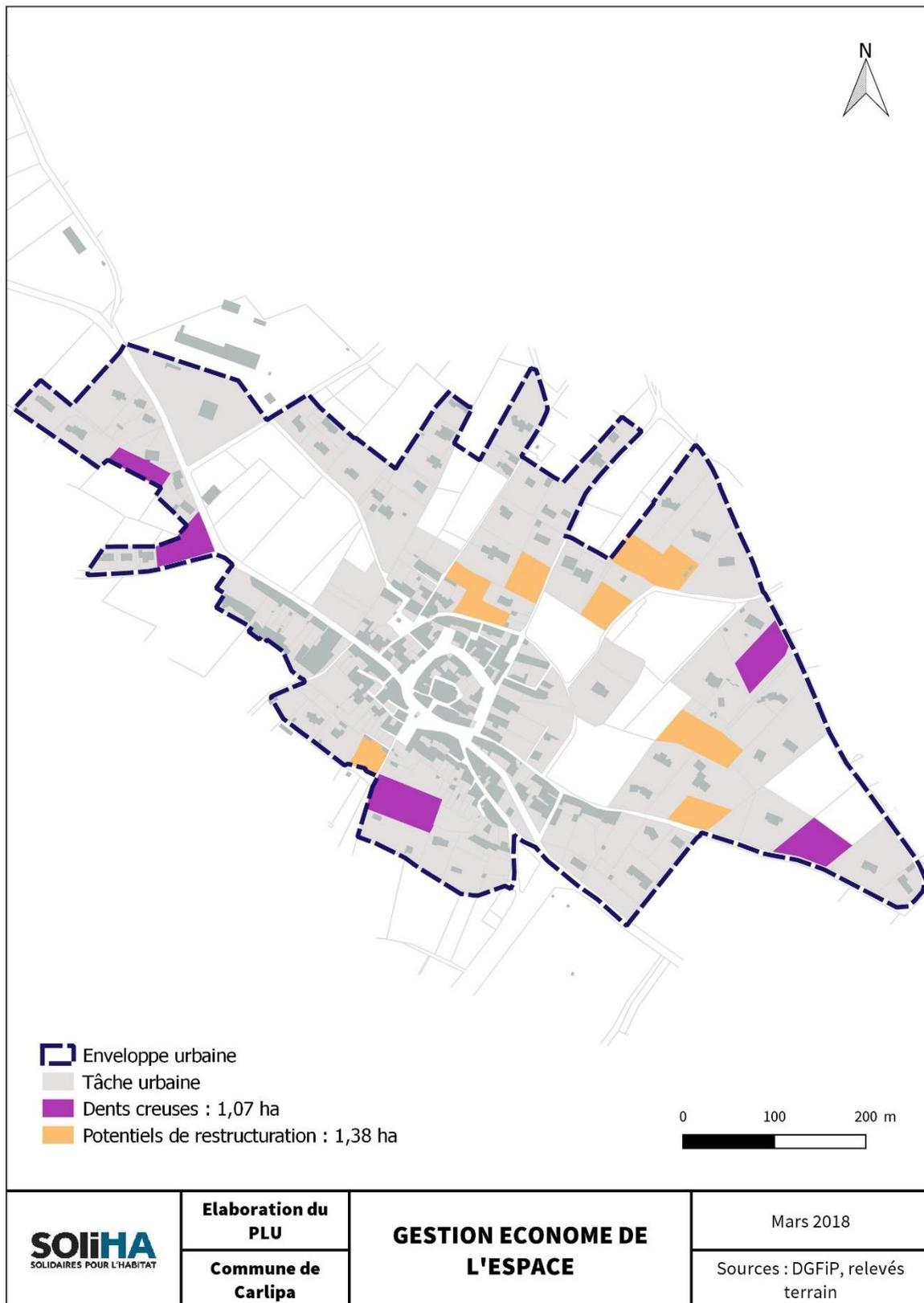
La réhabilitation des centre-bourgs et la diminution de la vacance est l'un des objectifs de la planification. Une taxe sur la vacance doit pousser les propriétaires à vendre. Pour l'image d'une commune, de plus, un centre ancien qui met en valeur le patrimoine vernaculaire d'une commune est plus attractif que des bâtiments aux volets fermés et aux devantures dégradées.

Les interstices urbains – ou « dents creuses » - doivent être densifiés. Une dent creuse est une parcelle non urbanisée intégrée à la tâche urbaine. C'est un terrain considéré comme constructible et qui peut être proposé à la vente, soit pour la réalisation d'une opération d'aménagement, soit pour la construction d'une habitation par des particuliers. On considère, à SOLiHA, que dans un projet de PLU, 50% des dents creuses peuvent être urbanisées dans les dix prochaines années, en tenant compte de la rétention foncière que peuvent exercer les propriétaires.

Le BIMBY, ou la récupération des fonds de jardins, est l'un des nouveaux objectifs de l'urbanisme. Il considère que, dans le tissu pavillonnaire existant, certaines parcelles étalées sur plusieurs hectares peuvent être divisées pour proposer, sur le marché foncier, des terrains déjà intégrés à l'enveloppe urbaine. Il faut alors que les intérêts individuels (des propriétaires) concordent avec les intérêts de la commune. Ces dernières peuvent miser sur certaines temporalités plus favorables aux divisions parcellaires, par exemple, lors de la mise en vente d'une maison et de son terrain. La division de la parcelle permettra au vendeur de toucher une somme plus importante, et à de nouveaux habitants de s'installer au sein du village. On considère, dans le bureau d'étude de SOLiHA, qu'un objectif de 25% de divisions parcellaire est à adopter lors d'un projet d'urbanisme. Pour repérer ces terrains, on observe grâce aux images satellites les parcelles les plus lâches

Le bureau d'étude établit alors des cartographies des possibilités de densification, les confronte aux enjeux agricoles et environnementaux, aux spécificités topographiques et aux réseaux, et les intègre au projet urbain.

**Carte 7 : Gestion économe de l'espace à Carlipa – repérage des dents creuses et BIMBY**



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

L'urbaniste, depuis la loi SRU, est responsable de faire respecter dans les territoires les grands enjeux du développement durable en termes d'urbanisme. Maîtriser l'étalement urbain c'est éviter une surconsommation des terres agricoles ou des milieux naturels, et c'est contribuer à un développement cohérent et qualitatif des territoires.

### **3. Mixité sociale**

Le logement social est également à intégrer dans les perspectives de développement des communes rurales. Dans le département de l'Aude, les demandes de logements sociaux sont importantes (près de 80% de la population peut y prétendre), et nos collègues à SOLiHA gèrent les aides au logement à attribuer aux populations les moins aisées. Or, le développement durable d'une commune implique de prendre en compte les exigences de mixité sociale sur son territoire. La transformation du rural passe aussi par la mise en place de lotissements sociaux, et, mieux, par un mélange entre pavillons privés et pavillons issus du parc social. Lors d'une rencontre à la DDTM de l'Aude, une piste de réflexion a été lancée sur la possibilité de créer du logement social au cœur des villages pour engager une stratégie de réhabilitation des centres-bourgs tout en permettant aux populations moins aisées de se loger. Ainsi un mouvement conjoint de mixité sociale et de revitalisation locale pourrait être envisagé par les municipalités sensibilisées à ces questions.

La mixité sociale est un appel au vivre-ensemble qui joue à la fois sur une dimension de cohésion sociale, mais aussi sur un équilibre et une préservation de l'espace.

## **C) De la nécessité d'avoir une approche ludique : faire respecter le cadre législatif et sensibiliser les élus**

### **1. Vulgarisation des lois de l'urbanisme**

Face aux complexités des dossiers d'urbanisme et à l'évolution constante des politiques publiques, les élus, quand ils ne sont pas de la profession, ont parfois besoin d'être accompagnés pour s'approprier les projets d'aménagement. L'urbaniste maîtrise à la fois le cadre législatif (le Code de l'urbanisme) et les outils de connaissances du territoire (Statistiques et SIG). Il doit comprendre les spécificités d'un territoire et les confronter aux enjeux que l'urbanisme contemporain a déterminé. Il se pose ensuite comme interprète auprès des élus pour définir le cadre normatif et les objectifs du projet d'urbanisme.

## 2. Sensibilisation

L'urbaniste joue un rôle de sensibilisation auprès des élus et de leurs administrés. Il les accompagne dans la connaissance des espaces bâtis et de leurs évolutions possibles, dans un objectif de développement durable. Il les aide à comprendre l'intérêt de conserver un cadre de vie de qualité, préserver l'environnement, accueillir des populations diversifiées. Le bureau d'étude peut être accompagné par des instances spécialisées, telles que le CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement). Lorsque le projet d'un maire est déraisonnable, qu'il souhaite, par exemple, ouvrir une part trop importante de terres agricoles à l'urbanisation, le bureau d'étude doit faire preuve de pédagogie pour expliquer les problèmes posés par le projet vis-à-vis de la loi.

## 3. Supports et documents de travail : dessiner le territoire avec les élus

Si l'urbaniste porte le cadre législatif et les objectifs de l'aménagement du territoire, il ne peut pour autant décider du projet d'aménagement d'une commune. Les élus, qui connaissent leur territoire et ses habitants, sont les plus à même de définir les évolutions à envisager pour leur commune. Ce sont eux qui, in fine, doivent définir leurs perspectives d'évolution. Il est alors intéressant de mettre en place, régulièrement, des réunions de travail où le bureau d'étude viendra discuter des opérations. En amont, il prépare des idées, des plans; puis les confronte aux avis de l'équipe municipale. A partir de supports graphiques mutualisés (cartographies au format A0, schémas, ...) et à l'aide de feutres de couleurs, ils peuvent alors redessiner ensemble les projets d'aménagement. S'appropriant leur projet, ils seront davantage en mesure de comprendre les tenants et aboutissants des débats et de participer à la construction d'un projet de développement adapté à leur territoire.

### Photographie 8 : Réunion de travail sur le PADD à Badens



Réalisation : Anaëlle Blasius pour SOLiHA-Méditerranée

### III – Concertation et arbitrage

#### A) Situations de tensions

##### 1. Différences des modes d'habiter et problèmes de voisinage

Le renouvellement des populations rurales implique un mélange entre différents modes d'habiter et de territorialiser un même espace rural. L'agriculteur installé depuis plusieurs générations sur ses terres devient le voisin d'une famille arrivant du monde urbain. Les différences d'attentes peuvent parfois conduire à des tensions entre administrés que la municipalité doit apaiser.

Au niveau de la lisière urbain-rural, des problématiques récurrentes entre agriculteurs et habitants peuvent naître. «La lisière urbaine est l'espace d'interface entre ville et nature en charge de gérer la relation entre les deux. Elle constitue la transition entre l'espace urbanisé ou à urbaniser et l'espace agricole ou naturel. »<sup>19</sup> Elle peut être un lieu d'expression des tensions entre les différentes populations. La pollution engendrée par les activités agricoles déplaît aux familles avec enfants. Pour autant, l'agriculteur ne peut arrêter son activité pour contenter les nouveaux arrivants, considérés comme étrangers même après plusieurs années sur un territoire. Le rôle de l'urbaniste, dans l'accompagnement des mairies, est de trouver des solutions pour faciliter les cohabitations. En premier lieu, fixer la lisière urbain-rural dans la durée permet de contrarier l'étalement urbain et de limiter la consommation des terres agricoles. Cela permet également de créer une « zone tampon », un espace vert par exemple, des jardins partagés, un bosquet, une haie, pour délimiter les espaces. On peut aussi envisager de jouer sur les reliefs pour délimiter les espaces dédiés à l'habitat des espaces agricoles. Penser les lisières dans les documents de planification (SCoT et PLU) permet de poser à l'échelle du grand territoire les questions des limites de l'urbanisation et de définir le rôle des espaces agricoles dans le projet urbain.

D'autre part, la mise en place de lieux de convivialité (foyers ruraux, espaces verts, événements villageois, clubs de sports) permet la rencontre entre habitants et la création de liens sociaux. L'aménageur réfléchit ces espaces fédérateurs et les intègre au projet urbain.

---

<sup>19</sup> Folléa B. (1995) « De l'espace vide au paysage ouvert : la ville régénérée à la source de ses vides », P+A, Janvier 1995

## **2. De l'administré à la municipalité : enjeux personnels et tensions politiques**

Les municipalités sont, de façon relative, en prise avec les intérêts personnels de leurs administrés. Politiquement, les habitants sont les électeurs potentiels des conseils municipaux. Cependant, dans les villages ruraux, où les candidats sont peu nombreux, ce n'est pas un point de pression important. En revanche, sur une population de quelques centaines d'habitants, les relations personnelles peuvent influencer les décisions des élus. Les maires connaissent toutes les familles, et reçoivent personnellement les demandes des habitants.

Le point le plus sensible est celui des ouvertures à urbanisation. A Badens, nous avons assisté au défilé de propriétaires de champs ou de vignes possiblement urbanisable dans le prochain PLU qui venaient demander l'intégration de leurs terrains aux zones constructibles. Pour eux, l'intérêt est de vendre leur parcelle à un prix élevé. Pour autant, et alors qu'il faut limiter les consommations d'espace, le projet d'urbanisme ne peut satisfaire l'ensemble des administrés. Des pressions peuvent alors être possiblement exercées sur les mairies pour qu'une zone soit favorisée plutôt qu'une autre. A Marcorignan, les propriétaires terriens font de la rétention foncière afin que les prix du foncier augmentent. Ils bloquent alors les projets d'aménagement pendant plusieurs années. Les enjeux personnels deviennent des sources de tensions au sein de la population et avec les municipalités, soucieuses de contenter le maximum d'habitants. Nous allons devoir réviser le zonage de la zone AU2 concernée par ces tensions, pour que la commune puisse poursuivre son développement sur les terrains qu'elle a déjà pu acquérir.

Certains acteurs économiques ont notamment un pouvoir insidieux sur le maire. Leur activité (une épicerie, une exploitation viticole, ...) constitue un moteur de l'économie locale. Nous avons constaté des situations de pressions exercées par certains agriculteurs sur leurs élus qui exigent d'adapter le règlement à leurs projets personnels. A Badens, un agriculteur influent souhaite construire un bâtiment de 1000m<sup>2</sup> en zone agricole, et a de fait besoin que l'on change les possibilités de construction en ZA. Le bureau d'étude en urbanisme, bien qu'employé par la municipalité, doit adopter une distance et une objectivité face à des demandes qui ne seraient pas en adéquation avec les objectifs de l'urbanisme, et expliquer les choix aux populations pour ne pas mettre la mairie dans des situations compliquées.

A contrario, parfois, les administrés peuvent être bloqués dans leurs projets par des normes imposées trop strictes. A Lacombe, les isolations n'étaient autorisées qu'en ardoise régionale par le PLU, alors que ces matériaux devenaient presque introuvables sur le territoire. Les

habitants étaient bloqués dans leurs travaux et déposaient leurs réclamations auprès de la mairie. Une modification simplifiée du PLU a permis de mettre un terme aux tensions naissantes.

### **3. Entre membres d'un conseil municipal**

Au sein même des équipes municipales élues, les tensions entre les différents membres peuvent exister et compliquer la mise en place d'un document d'urbanisme. A Dernacueillette, le maire du village est en conflit ouvert avec l'un des membres du conseil municipal, sous fond de drame familial et de tensions foncières. Animer les réunions demande alors de savoir gérer les émotions et apaiser les réunions pour rétablir un dialogue.

### **4. Entre collectivités locales et administratifs des services d'état**

Si les relations interpersonnelles peuvent influencer les projets municipaux, entre acteurs de l'aménagement il peut également y avoir des affinités ou des désaccords. A tous les niveaux, les différences d'intérêts, de visions du territoire ou les enjeux de la communication peuvent avoir des conséquences sur les tenues des projets.

A Rennes-les-Bains, le projet de PLU a été gelé suite à des tensions entre le maire et l'agent de la DDTM. Les services d'Etat ont dû mandater une nouvelle équipe en charge du dossier. La mise en place d'une zone 2AU pour développer la commune fut à nouveau sujet de débat. L'urbanisme n'est pas une science exacte mais dépend de facteurs humains. Les temps de médiations et de concertation entre les acteurs doivent être mis en place pour que les projets puissent être négociés sans encombre.

## **B) Transparence et médiations**

### **1. Intégrer les habitants au projet**

Le bureau d'étude en urbanisme a intérêt à valoriser la démocratie participative et la parole des habitants dans ses démarches afin d'aboutir à un projet concerté. Les habitants peuvent être intégrés de différentes façons au projet d'urbanisme de leur territoire :

- Des réunions publiques pour exposer les tenants et aboutissants des projets municipaux
- Des cahiers de remarques mis à disposition du public pour exprimer leurs points de vue

- Des réunions de travail thématiques associant les habitants qui le souhaitent, les associations et les entreprises privées concernées pour partager une vision du territoire

La démocratie participative permet au bureau d'étude d'agir en cohérence avec les attentes des administrés. Cependant, la principale difficulté réside dans l'impossibilité de contenter tout le monde et de savoir déceler l'intérêt commun dans les propositions et remarques individuelles. Le bureau d'étude doit soigner les communications et les médiations pour la bonne réalisation des démarches de planification concertée.

## **2. Intégrer les PPA aux réunions de travail**

L'association des PPA avec le comité de pilotage permet de poser dès le départ du projet des bases de dialogue et de confiance. Les PPA sont garantes du respect du Code de l'Urbanisme. Les intégrer dès le début du projet au comité de pilotage leur permet d'évaluer au mieux le projet et d'apporter leurs conseils dans sa formulation.

Les règles du Code de l'Urbanisme peuvent être souples dès lors que le projet est reconnu comme raisonnable. Des réunions non officielles, « en off », permettent de débattre des projets avec, notamment, la DDTM, des orientations des projets.

A SOLiHA, nous faisons le choix d'associer, avec l'accord du mandataire :

- la DDTM 11 à chacune des phases du projet. Cet organe pluridisciplinaire est garant de la mise en conformité des documents d'urbanisme au contrôle de légalité ;
- la CC et les communes voisines, concernées par le projet ;
- Le SCoT pour bénéficier de l'expertise de leurs techniciens et veiller à la mise en conformité des nouvelles opérations urbaines avec les objectifs d'accueil des populations, de densité, de mixité sociale, etc. ;
- La DREAL pour les réunions de travail portant sur la question environnementale,;
- Le CAUE et l'Unité Départementale de l'Architecture et du Patrimoine pour les traitements paysagers;

Une réelle transparence auprès de l'ensemble des acteurs du territoire est essentielle pour garantir la fluidité des procédures et des phases de concertation. Nous ne devons pas avoir peur des critiques, mais s'en servir pour avancer et perfectionner les projets.

### **C) Humaniser l'action territoriale : l'intérêt d'être un petit bureau d'étude**

Le bureau d'urbanisme dans lequel j'ai pu réaliser mon stage, intégré à SOLiHA-Méditerranée, est particulier de par sa petite taille : avec Luc Verquin, nous étions les deux seuls acteurs des missions de planifications que l'on nous confiait. Cette petite équipe, composée d'un jeune urbaniste et de moi-même, rencontre des difficultés quant à la concurrence sur les appels d'offre, du fait d'un CV et d'expériences moins conséquentes que celles d'autres bureaux d'étude aux équipes nombreuses. Pourtant, l'ensemble des communes auprès desquelles nous agissons confirme leur satisfaction d'avoir à leurs côtés une équipe à taille humaine, qui prend le temps de l'écoute, de la connaissance personnalisée des acteurs et des habitants, de la découverte du territoire qu'elle doit aider à développer. Nous avons pratiqué ensemble les terrains, été à la rencontre des administrés et notamment des agriculteurs, partagé des moments de discussions formelles et informelles autour de l'aménagement d'une commune. L'aspect humain est central dans notre accompagnement pédagogique des municipalités et dans les discussions avec les habitants et les PPA. Les dossiers remportés au cours de mon stage dépendent d'ailleurs des recommandations des communes pour lesquelles nous travaillons, et de l'établissement d'une bonne réputation dans les villages de l'Aude.

Par exemple, nous avons pris le temps, pour connaître avec précision les projets des agriculteurs de la commune de Badens, d'effectuer une tournée dans les exploitations en compagnie du maire et de ses adjoints, de la chargée d'urbanisme à la Chambre d'Agriculture de l'Aude, de la DDTM.

Le rôle de l'urbaniste dans la réalisation est riche et ses missions diversifiées. Son métier dépasse le cadre éminemment technique de l'expert pour se faire le lien entre un projet politique d'acteurs locaux, les spécificités et besoins d'un territoire et les exigences du développement durable définies dans la législation. Maniant les données cognitives, normatives et instrumentales d'un projet d'urbanisme, il participe d'un mouvement d'urbanisation devant tendre au mieux vers les bonnes pratiques pour le territoire.



TROISIEME PARTIE :

UNE  
GÉOPOLITIQUE  
LOCALE :  
TENDRE VERS LES  
BONNES  
PRATIQUES

### *Résumé Partie 3 :*

*Nous avons cherché à comprendre, dans un système géopolitique local responsable de la planification territoriale, quelle était la place de l'urbaniste, et quelle devait être son rôle. Cette troisième partie servira à rendre compte des logiques organisationnelles que nous avons perçues tout au long de notre stage, à réfléchir le métier d'urbaniste et à répondre aux hypothèses de recherche de la partie 1.*

## I – Système d’acteurs locaux

### A) L’acteur dans l’aménagement du territoire

L’acteur est un élément central dans la construction d’un territoire, parce qu’il « s’approprie concrètement ou abstraitement un espace » et ainsi « territorialise l’espace »<sup>20</sup>.

Les groupes d’acteurs dans les projets de territoire peuvent être distingués selon plusieurs catégorisations. Nous englobons dans ces « projets » aussi bien la réalisation d’une OAP que la mise en place du PLU, ou d’un autre document d’urbanisme.

La première approche serait de distinguer les acteurs par leur statut. On peut alors distinguer les acteurs publics (administratifs de tout secteurs) des acteurs semi-publics (associations) et privés (habitants, propriétaires). Cependant cette distinction ne permet pas suffisamment de rendre compte des jeux de pouvoirs qui tiennent place dans chaque catégorie.

On peut également établir des catégories en fonction de l’intensité de la relation au projet des acteurs. Les acteurs touchés sont ceux que le projet affecte directement (les habitants, les propriétaires), les acteurs concernés influencent la mise en place du projet (les élus, les administratifs), les acteurs intéressés sont ceux qui s’impliquent sur un aspect du projet de façon ponctuelle et distanciée (les associations, les journalistes, ...)

Nous avons catégorisé les acteurs d’un projet d’aménagement selon leur rôle dans son établissement tel que nous les avons observés sur le terrain.

- Les élus : ce sont eux qui ont un pouvoir décisionnel sur le projet, déterminent les objectifs de leur territoire
- Les administratifs des services d’Etat : ils sont garants du bon respect de la loi. Ils sont incarnés par la DDT(M), qui donne son accord lors de chaque phase de la planification ; et les PPA, qui sont consultées selon leur secteur d’application (Office des Forêts, Conseil d’Architecture, ...).
- Les administrés, les habitants. C’est un groupe spécifique de par son hétérogénéité et les nuances d’intérêts qu’ils peuvent avoir à l’égard du développement de leur commune. Quand certains sont relativement indifférent aux projets d’urbanisme (dans la mesure où ils n’affectent pas directement leur territoire personnel), d’autres prennent pleinement part aux débats et concertations, profitant des marges offertes par

---

<sup>20</sup> Raffestin C. (1980), Pour une géographie du pouvoir, Genève LITEC 250p

l'urbanisme participatif pour défendre leurs intérêts. La représentativité du public est souvent difficile à avoir, de part ces intensités variables d'engagement.

- Les opérationnels sont ceux qui vont mettre en place concrètement le projet, en s'impliquant dans chacune de ses tâches. Le bureau d'étude fait partie de ces acteurs qui travaillent pour les décideurs.
- Les professionnels associés pour réaliser une mission ou une étude nécessaire à la conduite du projet (architectes, sociologues, environnementalistes ...)
- Les associations, qui apportent leurs connaissances sur des thématiques particulières, et permettent d'enrichir les expertises.

## B) Systèmes d'interactions (Hypothèse 1)

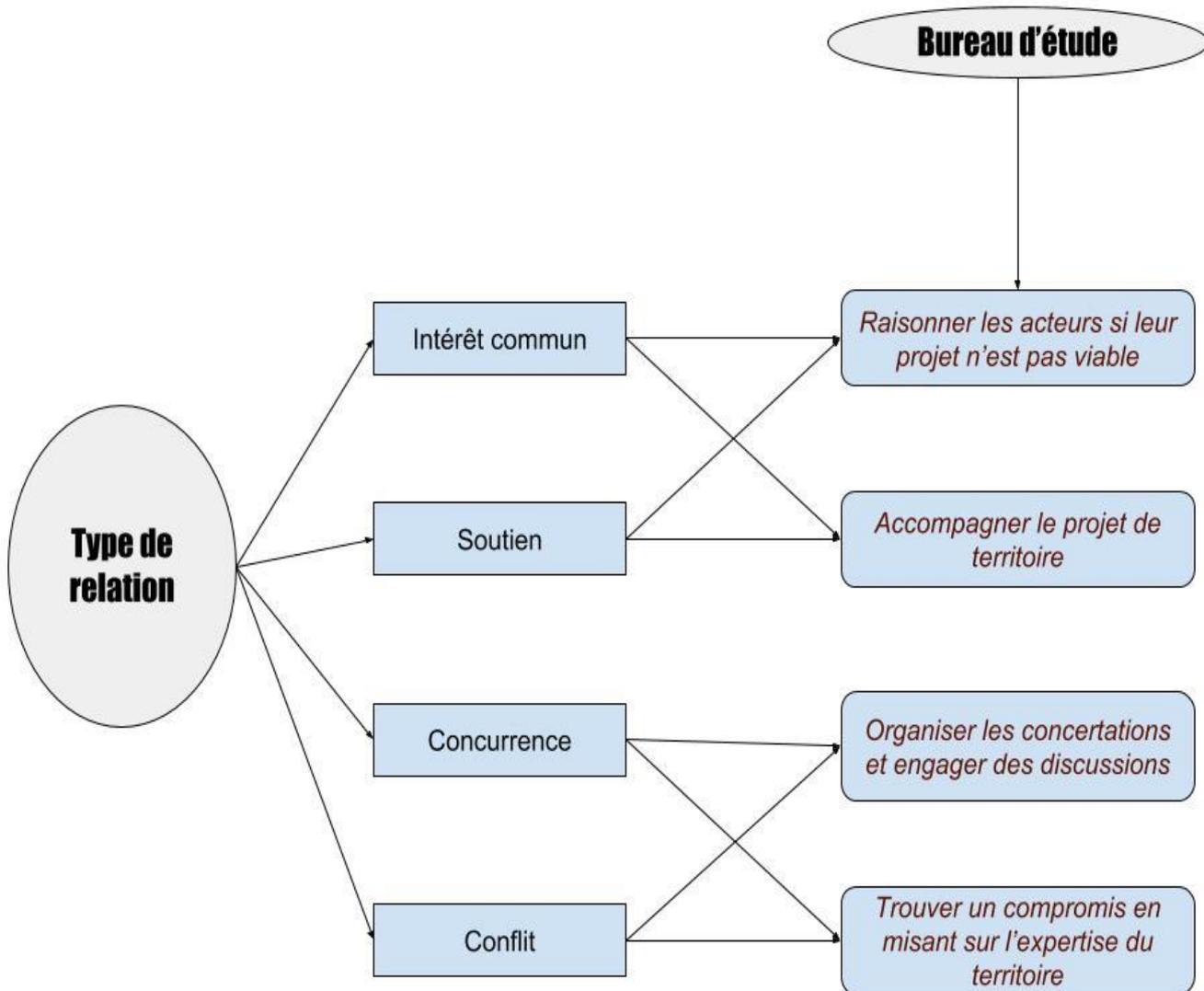
*Hypothèse 1 : L'aménagement du territoire en milieu rural répond à des rapports de force importants entre les acteurs, influencés par leurs intérêts personnels et ceux des membres de leur réseau.*

### 1. Types de relations

Les projets de territoire naissent d'une interaction entre acteurs locaux.

- L'intérêt commun : lorsque plusieurs acteurs (un maire et ses administrés par exemple, ou plusieurs entreprises du secteur privé) trouvent ensemble un intérêt commun, ils s'associent pour défendre leur projet. Ils misent sur le tissage de leurs réseaux pour obtenir gain de cause. Ils forment alors une forme de « bloc » auquel il est parfois difficile de faire entendre raison.
- L'adhésion/le soutien : le projet proposé par l'un des partis est soutenu par d'autres qui en voient les intérêts et retombées positives.
- La concurrence : deux projets peuvent parfois s'entrecroiser et se concurrencer (concernant du foncier notamment, ou deux projets trop similaires...). Si l'on ne parvient pas à trouver un compromis, les tensions peuvent entraver la bonne conduite de la planification.
- La tension/ le conflit : les tensions, qui vont parfois jusqu'au conflit ouvert où s'expriment colère et ressentiments sont des situations de crises dans l'urbanisme. Mais ce sont aussi des moments géopolitiques où se déterminent la continuation des projets, leurs abandon, l'adoption de nouveaux axes, ...

**Schéma 4 : Gestion des systèmes relationnels dans la planification**



## 2. La place du facteur humain

Si l'urbanisme est régi par des codes et des normes, les systèmes d'acteurs sont influencés par les jeux relationnels. Ce secteur ne fait pas exception aux théories sociologiques d'approche des organisations. Notre expérience, dans les « coulisses » de la planification, a permis de confirmer notre hypothèse de départ : les intérêts personnels, les comportements et les relations entre ont leur part à jouer dans les processus décisionnels de la planification.

Chacun des acteurs est guidé par ses motivations personnelles et l'amélioration de sa condition. Lorsque les motivations de différents protagonistes ne s'accordent pas, elles peuvent générer des tensions au sein du projet. Ces motivations sont diverses, concernant les enjeux économiques, sociaux ou environnementaux du projet, mais aussi des enjeux plus subtils et personnels tels que des visées politiques, des opportunités professionnelles, la tenue d'une réputation, ...

L'affrontement des intérêts publics et privés est relativement évident. Une mesure prise par les décideurs (la création d'une nouvelle zone de résidence ou d'un parc de logements sociaux par exemple) ne soit pas acceptée par les habitants voisins. Mais sous-couvert de défendre l'intérêt public, les acteurs publics peuvent aussi défendre leurs intérêts propres, politiques ou réputationnels. Il faut considérer la subjectivité des points de vue lors de la conduite d'un projet. Elle peut influencer les prises de position de chacun des acteurs et modifier les orientations d'un projet, voire le bloquer.

Dans ces jeux de pouvoir, plusieurs facteurs entrent en compte. Les moyens d'action sur le projet, en premier lieu, diffèrent que l'on soit un élu (un décideur) ou un habitant (consulté lors de l'enquête publique). Les réseaux sont d'une importance cruciale, qu'ils soient formels (institutionnels, contractuels, ...) ou non (voisinage, connaissances personnelles, ...).

Que ce soit un conflit entre le maire et un membre de sa municipalité (Dernacueillette), un désaccord entre la municipalité et le SCOT (La Cassaigne), une mésentente entre un maire et un représentant de la DDTM (Rennes les Bains), les relations autour d'un projet de planification urbaine peuvent ralentir son élaboration et transformer son contenu.

L'arbitraire est une donnée à prendre en compte dans les politiques publiques. Le territoire est un corps vivant et fluctuant, autant que l'acteur est un agent subjectif et contingent. Le rôle du bureau d'étude est d'essayer d'éclairer les prises de position et de justifier par des études de terrain les choix de planification.

## C) La volonté politique dans l'urbanisme local (Hypothèse 3)

*Hypothèse 3 : Un projet d'urbanisme doit être construit par l'ensemble des acteurs concernés dans un souci de promotion de la démocratie locale et participative.*

Un projet d'urbanisme concerne l'ensemble des membres de la commune, c'est-à-dire, les habitants, en plus des acteurs publics et privés locaux. Pour autant, quel pouvoir laissé aux habitants dans sa construction ? Si les choix d'aménagement doivent s'inspirer des modes de vie et des aspirations des habitants, au vu des jeux relationnels observés lors de notre terrain, il semble qu'une volonté politique forte soit nécessaire à la mise en place d'un projet de planification.

L'objectif de l'urbanisme est de permettre à chacun de s'épanouir dans la ville, dans un environnement favorable, fédérateurs de liens sociaux, rassemblant les individualités pour en faire une collectivité. Cependant, les particuliers, invités à participer aux débats, défendent principalement leurs intérêts privés. L'intérêt commun nécessite parfois de réguler leurs aspirations.

Un maire ayant une vision durable de son territoire sait qu'il ne pourra satisfaire toutes les demandes d'ouverture à urbanisme, ou tous les projets de ses administrés. Il doit mener son projet politique en faisant face aux habitants dont les projets ne sont pas raisonnables, et ceux, malgré les pressions politiques et électorales qu'il peut subir. Il a alors tout intérêt à s'appuyer sur son bureau d'étude pour mettre en place une pédagogie et une transparence dans les orientations d'aménagement.

## II - Le territoire : une construction sociale ?

### A) Des projets de territoire portés par les locaux

#### 1. Des projets d'urbanisme en milieu rural

On associe souvent l'urbanisme aux milieux urbains. Pourtant, dans les communes rurales aussi, la mise en place de projets d'aménagement demande un encadrement solide. Construire la ville (ou le village), ce n'est pas seulement construire des logements, mais c'est aussi se connecter, se rencontrer, préserver son cadre de vie, ... La planification permet de rendre l'espace cohérent et d'équilibrer le territoire. Grâce à elle, les communes rurales travaillent sur

l'habitat, mais aussi sur les mobilités, l'environnement, les espaces publics et les équipements, l'économie locale, la transition écologique, ...

Les évolutions de l'urbanisme prônent la mise en place de territoires de projet ; qui prendraient le pas sur les projets de territoires délimités par des limites administratives établies en amont. Face à la montée de l'intercommunalité et à l'obligation du passage au PLUi, les mairies nous confient souvent la crainte d'être dépossédée de l'aménagement de leur territoire. La Loi ALUR (24 mars 2014) promeut l'avènement de l'intercommunalité ; qui ne laisserait au maire qu'un pouvoir de délivrance de permis de construire. Les PLU que nous avons aidé à mettre en place (comme celui de Rennes-les-Bains par exemple, alors que le PLUi-H du Limouxin est prévu pour 2020), permettent aux municipalités d'établir des objectifs d'aménagement que reprendront les Communautés de Communes.

Les documents d'urbanisme sont des instruments légaux permettant aux maires ayant une vision prospective de leur territoire d'établir un projet d'aménagement.

## **2. Faisabilité d'un projet : application du référentiel des politiques publiques (Hypothèse 4)**

*Hypothèse 4 : La bonne conduite d'un projet d'urbanisme nécessite une méthodologie claire et précise, appuyée sur les référentiels de politiques publiques.*

La mise en place d'un document d'urbanisme est un processus itératif, s'inspirant et se renouvelant à chaque débat, chaque discussion et chaque réclamation. Le bureau d'étude doit être capable, dans les propositions émises par les acteurs locaux, de sélectionner les projets pertinents, et de s'assurer de leur faisabilité. Pour cela, une méthodologie de construction de projet permet d'évaluer chaque proposition de projet local.

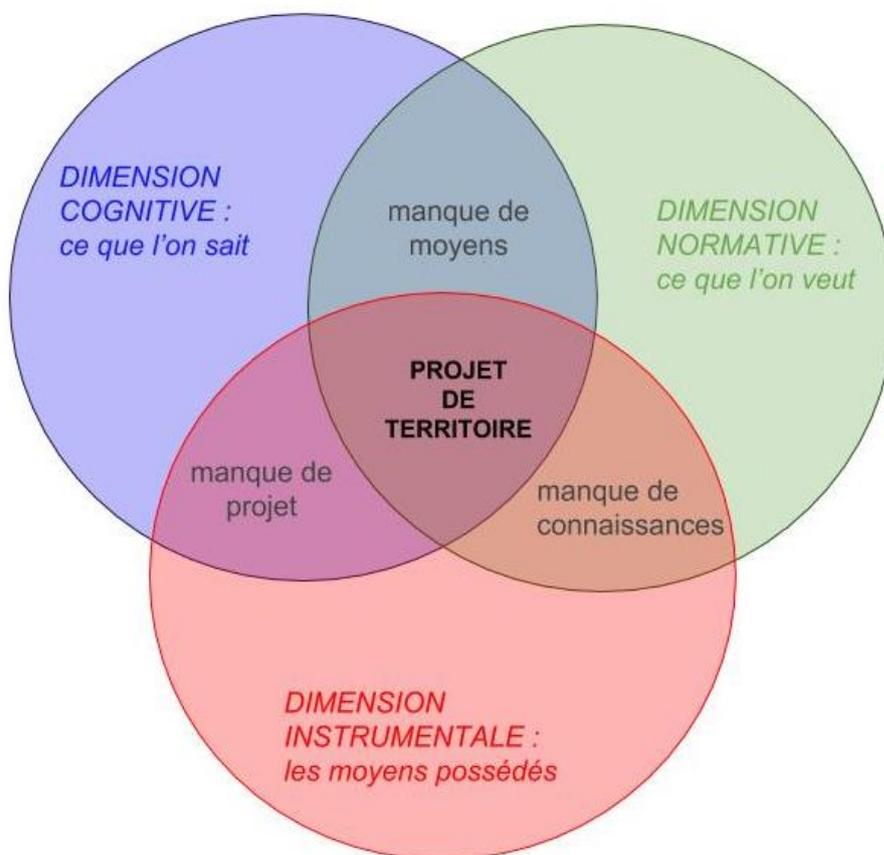
En adaptant les théories des politiques publiques à une pratique de terrain, nous arrivons à un modèle d'évaluation de la cohérence et de la faisabilité d'un projet, en nous basant sur trois dimensions :

- La dimension cognitive correspond à ce que l'on connaît du territoire, ses spécificités, son historique récent, ancien, et événementiel, les caractéristiques de sa population, les enjeux et les difficultés qu'il connaît (établie grâce au diagnostic)
- La dimension normative correspond au projet en lui-même, à la vision prospective du territoire en devenir. (contenue dans le PADD)

- La dimension instrumentale correspond aux moyens dont dispose une collectivité pour faire éclore ses projets – ressources financières, ressources humaines et respect de la législation. Le PLU appartient à cette dimension instrumentale en ce qu’il définit les possibilités d’usage du sol et d’aménagement de la commune.

Pour être cohérent, un projet doit s’assurer d’avoir une bonne possession de ces trois dimensions.

**Schéma 5 : Référentiel de politiques publiques appliqué au projet de territoire**



Réalisation : Anaëlle Blasius et Luc Verquin

## B) Prédominance de la loi : quelle marge de liberté pour les acteurs locaux? (Hypothèse 2)

*Hypothèse 2 : Les documents d'urbanisme sont des outils de démocratie locale, permettant une émancipation des collectivités locales et la mise en place de leur projet de territoire*

L'aménagement du territoire est régi en amont par des lois nationales. L'Etat est présent dans cet urbanisme rural, déjà parce qu'il pourvoit les collectivités territoriales en subventions et en budget (via notamment la DGF – dotation générale de fonctionnement). Par ailleurs, les contraintes réglementaires sont imposées *top down*. La marge de liberté des acteurs locaux est limitée par les PPA et des représentants de la Loi. Les services de l'Etat sont là pour raisonner les ambitions des élus, et s'assurer que leurs demandes ne soient pas excessives et respectent les enjeux du développement durable. La densification du bâti, la gestion économe de l'espace, la lutte contre le mitage sont autant d'objectifs que doit respecter la planification contemporaine. Quand les municipalités voient dans l'ouverture de parcelles constructibles un levier de l'économie locale résidentielle, la DDT doit limiter les consommations d'espace. Au milieu d'eux, le bureau d'étude joue, d'une part, un rôle d'interprète des contraintes législatives auprès de maires refusant parfois d'entendre raison. D'autre part, en s'appuyant sur la dimension cognitive du territoire, il est un négociateur, défendant les projets des maires qu'il pense être cohérents avec un développement durable communal.

La réalisation d'un document d'urbanisme permet la prise de position sur son territoire d'une municipalité, collectivité territoriale décentralisée, qui définit son projet de territoire et ses réglementations. Il est aussi le lieu d'expression des habitants eux-mêmes, intégrés à l'élaboration du plan. L'objectif de la démocratie participative, en vogue dans le milieu urbanistique, implique les administrés dans les débats tout au long du projet. Ces derniers défendent généralement un intérêt privé (un terrain qu'ils souhaitent rendre constructible, une réglementation qu'ils souhaitent alléger, une opération d'aménagement qui les contrarie, ...). Si leurs avis sont pris en compte par les acteurs locaux, leur marge d'influence sur les projets restent malgré tout limitée par les législations et les décisions finales sont prises en cercles clos.

La planification est un lieu d'expression des projets d'acteurs locaux. Ces derniers veulent s'attribuer la capacité de faire des choix forts ayant des effets tangibles sur l'aménagement de leur territoire. Mais celui-ci est, *in fine*, tributaire de la décision de services d'état déconcentrés. La démocratie locale se situe dans les interstices législatifs laissant une part d'autonomie aux acteurs locaux pour prendre position sur le développement de leur territoire.

### III – Tendre vers de bonnes pratiques

#### A) Sensibilisation des acteurs locaux

Profil de l'acteur local (maire, municipalité, interco, ...)	Objectifs	Problématiques	Action de sensibilisation du Bureau d'Etude
Ambitions déraisonnées	Développer l'économie locale en mettant en place des opérations trop ambitieuses Accueillir le maximum de population, source de revenus pour la collectivité	Consommation excessive d'espaces et incidences environnementales, Peu de conscience des dynamiques réelles de la commune : - affection des qualités urbaines ou environnementales, - risques économiques en cas d'échec, - manque de prise en compte des dynamiques sociales	Exposer les objectifs du développement durable, raisonner les projets, inviter d'autres acteurs à chaque étape du projet pour cadrer et revoir les objectifs à la baisse
Besoin politique / sous pression de la population	Donner satisfaction aux habitants en leur permettant de réaliser tous leurs projets	Peu de conscience des dynamiques réelles de la commune, risques de nuisances : - affection des qualités urbaines ou environnementales, - risques économiques en cas d'échec, - manque de prise en compte des dynamiques sociales	Pédagogie Appui des services d'Etat pour déterminer la durabilité des projets Etudier la faisabilité des projets et les hiérarchiser Accompagner dans les concertations avec les habitants
Le modéré/durable	Développer sa commune en préservant les qualités de sa commune (aménités environnementales, patrimoine naturels et architectural)	Mécontentement possible des habitants et/ou des acteurs privés face à une volonté politique forte	Etablir les projets de la commune en apportant un regard expert. Accompagner les réunions publiques et les concertations avec les habitants et acteurs privés pour exposer les enjeux de la durabilité

## B) La concertation, pivot de la construction du territoire

Tout au long de nos études, nous avons participé à l'organisation et à la tenue de réunions permettant l'avancée des projets.

Le développement durable doit permettre aux territoires de tendre vers de bonnes pratiques grâce à une approche transversale et systémique de chaque projet. L'objectif des documents de planification est de tendre au mieux vers un équilibre entre développement de l'économie, équité et bien être de la population, préservation de l'environnement et transition écologique. La concertation comme nous l'entendons concerne les rencontres organisées par le BE et effectuées à chaque étape du projet. Elles sont des espaces de discussions et de négociations entre les protagonistes d'un territoire.

On peut définir plusieurs types de réunion (même si le nombre d'acteurs participants peut varier en fonction des communes et des motifs) :

- Réunion fermée : elle concerne un cercle d'acteurs relativement clos et invités au préalable. Elle peut se tenir seulement entre le BE et la municipalité, intégrer la DDTM et les PPA, et parfois les acteurs privés ou associatifs concernés par le projet de territoire.
- Réunion publique : elle est ouverte à tous ceux qui souhaitent s'informer et s'impliquer dans le projet de territoire. L'intégration de la voix des habitants est variable selon les démarches et les communes.
- Réunion thématique : il s'agit d'une réunion concernant un sujet spécifique et intégrant ceux qui sont concernés. Par exemple, il peut s'agir d'une réunion avec les agriculteurs afin d'établir un diagnostic agricole et d'enregistrer leurs projets personnels.

Concernant l'intégration des habitants aux projets d'urbanisme, il existe différents temps et différentes méthodes. La concertation préalable concerne les réunions précédant le processus d'élaboration du projet de territoire. C'est son intensité qui est variable selon le niveau d'intégration des habitants aux décisions. L'enquête publique et la mise à disposition relèvent d'avantage d'une démarche d'information.

La concertation est, dans la construction des territoires, un pivot pour mettre d'accord les acteurs et soutenir des projets consensuels. Elle évite également les critiques et les remises en cause des projets en aval de leur validation. Travailler en réseau enrichit chaque étape du projet des connaissances et des idées de toutes origines.

Pour organiser la concertation, nous travaillions en amont des rencontres. Les objectifs étaient :

- D'identifier les acteurs et leurs visions du territoire
- Prendre connaissance des diverses remarques, propositions et réclamations des municipalités, des acteurs privés et des habitants
- De repérer les sujets de tensions éventuelles
- D'expertiser le territoire pour en comprendre les enjeux et étudier la faisabilité du projet.

La démarche de concertation exige des méthodes et de la rigueur. Elle est le théâtre des complexes jeux d'acteurs, et doit permettre de trouver des accords et des compromis pour un projet de territoire durable.

## Limites de l'étude

Notre étude à travers l'Aude a voulu comprendre, en confrontant les théories sociologiques des organisations aux réalités de terrain, les rouages et montages de la planification, notamment en termes de jeux d'acteurs dans la mise en place des politiques publiques. Comme toute démarche de recherche, la réalisation de ce mémoire connaît des difficultés et des limites.

L'étude de terrain fut limitée dans le temps et dans l'espace : au cours de cinq mois d'enquête, nous avons été acteurs et témoins de différentes phases de planification dans six communes rurales de l'Aude. Une étude plus poussée demanderait un suivi sur un temps plus long, et sur un terrain plus vaste, afin de préciser d'avantage l'observation et les conclusions à en tirer. Cependant, avec le témoignage de Luc Verquin et les discussions informelles avec différents acteurs du développement, nous avons pu développer nos idées et confronter les modèles théoriques à des situations vécues ou racontées.

Le travail du bureau d'étude de SOLiHA se consacre à la réalisation de Plans Locaux d'Urbanisme. De ce fait, notre travail de terrain s'appuie essentiellement sur ce modèle, bien qu'il ne soit pas la seule possibilité de planification en milieu rural. Les SCOT, les CC, et les PLUi jouent aussi d'importants rôles dans l'aménagement local. Il serait intéressant de comparer les conduites de projets de natures variées pour en observer les similitudes et les différences (en fonction de l'échelle, du nombre d'acteurs, des possibilités d'action conférées par le document d'urbanisme, ...)

Le BE de SOLiHA a un fonctionnement qui lui est propre à l'initiative de Luc Verquin, urbaniste. Ses méthodes d'accompagnement et de gestion de projet sont spécifiques. La conduite de cette étude est influencée par les acquisitions professionnelles qu'a permis ce stage, il serait intéressant de les confronter avec les expériences d'autres urbanistes.

Ce mémoire ne peut prétendre être un exposé exhaustif des relations entre acteurs dans la planification rurale, mais il lance des pistes de réflexions quant à la conception d'un urbanisme comme construction sociale basée sur les discussions et les négociations entre ses protagonistes.

## CONCLUSION

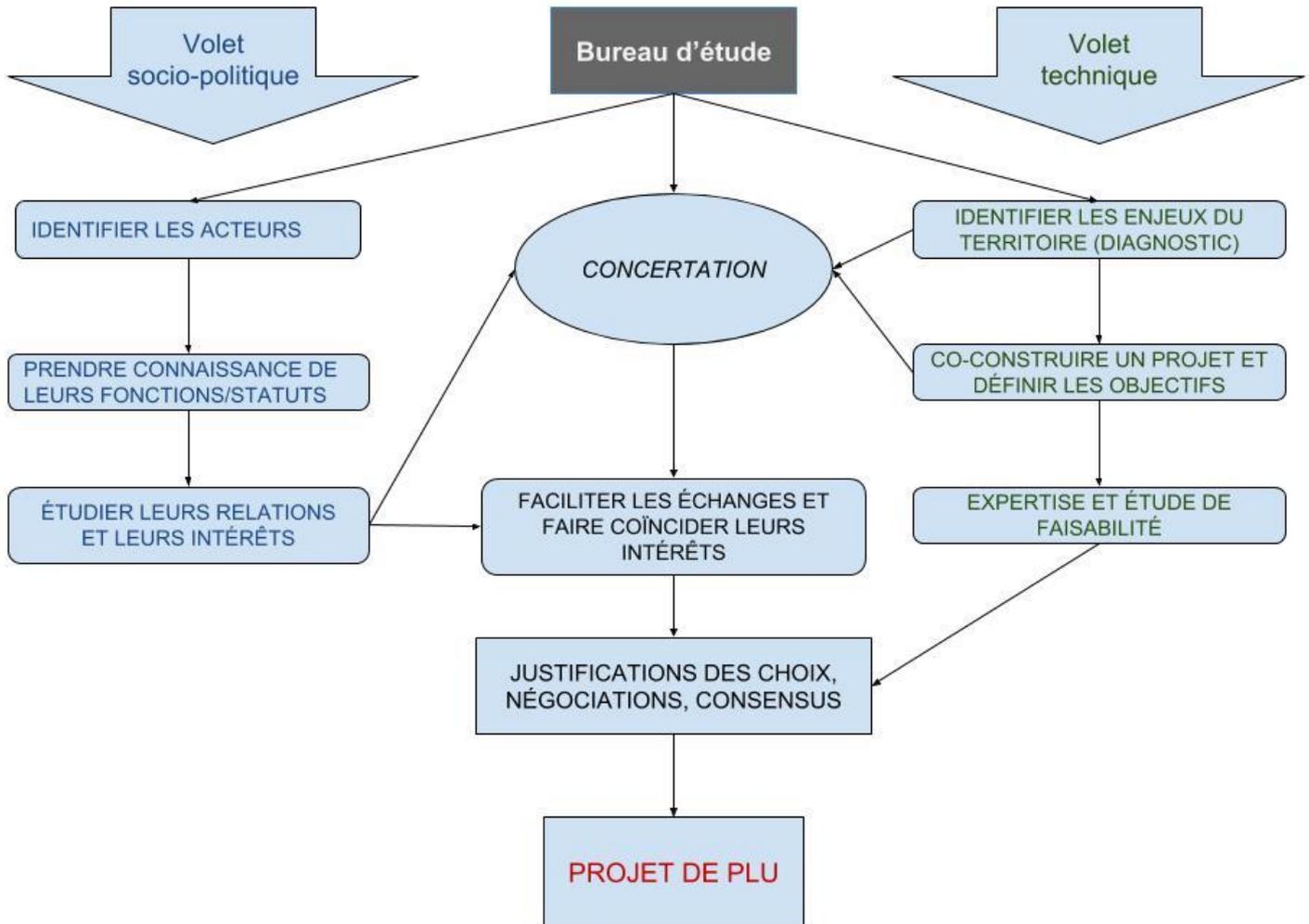
Ce mémoire, inspiré par le stage vécu à SOLiHA, propose une réflexion sur l'influence des systèmes d'acteurs dans la mise en place de documents d'urbanisme en milieu rural, et cherche à définir le rôle de l'urbaniste dans la perspective de tendre vers de bonnes pratiques de développement.

L'urbanisme est une activité et une production sociale qui organise l'espace selon les vues et conceptions des acteurs locaux. Les relations que nous avons observées entre eux confirment nos lectures théoriques concernant l'acteur et le système : autant ils sont liés par des rapports imposés par l'organisation et leur rôle au sein de celle-ci, autant les rapports informels d'affinités, d'amitiés ou au contraire de désaccord peuvent influencer les décisions. Cependant il reste qu'un cadre législatif impose de garder un cap dans les projets de territoire et limite les actions des élus publiques. Intégrant les problématiques de l'urbanisme contemporain, l'urbaniste cherche à sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux du développement durable dans leurs villages.

Le moment de l'échange et de la concertation nous a semblé central dans la production des documents d'urbanisme tout au fil de notre recherche. C'est là que se nouent les idées et les projections pour le territoire, c'est là que se tiennent les débats entre l'ensemble des acteurs agissant sur le système spatial local. Le rôle de médiateur et d'interprète de l'urbaniste est donc majeur. En étant proche de ses interlocuteurs, en comprenant leurs projets et en les retravaillant, il peut permettre la mise en place d'une planification de territoire de qualité, visant à accompagner son développement durable.

Nous avons souhaité représenter le rôle de l'urbaniste dans la mise en place d'un PLU sous forme d'un schéma reprenant un volet socio-politique et un volet technique, au cœur desquelles se situe la concertation, pivot de la mise en place d'un projet.

**Schéma 6 : Missions du bureau d'étude dans la mise en place d'un projet de PLU**



Réalisation Anaëlle Blasius

## ANNEXES

### Table des annexes

Annexe 1 : Les grands principes du Code de l'urbanisme.....	79
Annexe 2 : Le contenu d'un PLU.....	80
Annexe 3 : Le PLU : historique, évolution et nouveaux enjeux.....	81
Annexe 4 : Compte rendu d'une réunion à Rennes-les-Bains : exemple de débat avec les services d'Etat.....	82
Annexe 5 : Expérience dans chaque commune.....	85

### Annexe 1 : Les grands principes du Code de l'Urbanisme

#### Les grands principes du Code de l'Urbanisme

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

*Code de l'Urbanisme, article L. 110*

## Annexe 2 : Le contenu d'un PLU (L. Verquin pour SOLiHA-Méditerranée)

### 4.1. Le Rapport de présentation

L'article L.151-4 du Code de l'Urbanisme définit son contenu lorsqu'il est soumis à évaluation environnementale : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement :

*« Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.*

*Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.*

*Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. »*

### 4.2. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables

Le PADD, dont le rôle est mentionné à l'article L.151-5 du Code de l'Urbanisme, définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il met en avant des axes de développement concernant l'habitat, les transports et mobilités, les réseaux d'énergie, le développement du numérique, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, le tourisme, retenus par la commune ou l'EPCL. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, notamment au regard de la consommation foncière opérée sur le territoire au cours des 10 dernières années. Il tient compte des spécificités architecturales, patrimoniales, paysagères, environnementales des anciennes communes, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

### 4.3. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Les dispositions concernant les OAP sont définies aux articles L.151-6 et L.151-7 du Code de l'Urbanisme. Ayant pour fondement le respect des grandes orientations définies au sein du PADD, elles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements :

*« Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :*

*1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;*

*2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ;*

*3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;*

*4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;*

*5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;*

*6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36. »*

En l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale, elles comprennent les dispositions relatives à l'équipement commerciale et artisanal mentionnées aux articles L.141-16 et L.141-17.

### 4.4. Le règlement et le zonage

En cohérence avec le PADD, il définit les règles générales et servitudes d'utilisation des sols dans le souci d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L.101-3. Ainsi, il délimite les zones urbaines et à urbaniser, les zones naturelles, agricoles et forestières. Il peut décider de l'affectation des sols en fonction de leurs usages principaux qui peuvent y être alloués, ou de la nature des activités qui y sont ou pourraient y être exercées, et définit la nature et la destination des constructions autorisées sur chacune de ces zones. Enfin, il peut prévoir l'interdiction de construire.

### 4.5. Les annexes

Comme mentionné dans l'article L.151-43 du Code de l'Urbanisme, elles comportent *« les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat. »*

## **Annexe 3 : Le PLU : historique, évolution et nouveaux enjeux (L. Verquin pour SOLiHA-Méditerranée)**

### **Historique**

Le PLU est aujourd'hui le document d'urbanisme de référence. Il a succédé au POS, antérieur aux années 2000, régi par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) qui était la principale loi qui encadrait alors le domaine d'urbanisme.

Le POS avait pour but de réguler le droit des sols et d'envisager le développement futur des communes. Ils encadraient leur évolution dans le temps en faisant respecter les objectifs qui étaient définis dans un contexte différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. En effet, jusqu'au milieu des années 1970, l'exode rural fut un phénomène d'une telle ampleur qu'il nécessitait un développement important des milieux urbanisés, entraînant par la suite plusieurs effets négatifs que ces mêmes documents d'urbanisme n'avaient pas su anticiper. C'est donc une forte dynamique de construction qui a perduré dans les années 1980 et 1990, entraînant un fort recul de la superficie agricole et naturelle. S'effectuant le plus souvent de manière diffuse, elle a également entraîné un besoin en réseaux de plus en plus important, et forcé les populations à utiliser la voiture comme moyen de transport principal, selon les migrations pendulaires qui régissaient le quotidien des individus et qui se matérialisaient sur des distances de plus en plus grandes. Parallèlement, les politiques publiques d'aménagement obéissaient alors à une logique opportuniste, où les intérêts individuels primaient sur l'urbanisme de projet que nous connaissons.

Ce n'est qu'au détour des années 2000 que l'apparition des PLU, avec la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), a fait figure de prise de conscience collective. Contrairement aux POS, ils obéissent à une logique inscrite dans un contexte de renouvellement urbain et de durabilité, où « *planification* » rime avec « *projet*. » Toutefois, ces mesures seules n'ont pas permis de freiner l'artificialisation des sols, confrontées à une explosion de la construction au début des années 2000.

C'est suite à ce constat que les Lois Grenelle sont venues conforter la Loi SRU à part des années 2010, définissant des objectifs nouveaux, ou permettant de renforcer les grands principes de durabilité. Elle introduit la notion de « gestion économe de l'espace, » afin de freiner l'étalement urbain, de préserver les corridors écologiques, pour faire face au déclin de la biodiversité en France (dont un bilan alarmiste fait état d'une perte de l'ordre de 50% en 50 ans). Ces directives ont été matérialisées par la Loi ENE (Engagement National pour l'Environnement), occupant dès-lors une place importante dans l'urbanisme.

C'est en 2014 que la Loi ALUR est élaborée, boîte à outils pour l'application des lois qui se sont succédé au cours des 15 dernières années. Prônant un recul des mobilités individuelles et polluantes, la protection des espaces agricoles et le renforcement des continuités écologiques, elle préconise la densification et une restructuration des espaces urbanisés existants, pour lutter contre la diffusion de l'habitat, avant d'envisager toute consommation d'espace. C'est à la lecture de ce cadre législatif qu'il faut entrevoir la révision du Plan Local d'Urbanisme de Badens.

### **La traduction réglementaire**

Ainsi, les objectifs du Projet d'Aménagement et de Développement Durables sont traduits au sein de l'article L.151-5 du Code de l'urbanisme, et sont inscrits dans un cadre réglementaire bien défini. En adéquation avec les préconisations de la Loi ALUR de 2014, l'article mentionne notamment l'obligation d'afficher des objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il prévoit ainsi de

diminuer l'étalement urbain, idéalement de 50% par rapport à l'urbanisation observée au cours des 10 années précédentes.

Il précise également les principales orientations des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestier, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

#### Confronter la Loi aux besoins et attentes du territoire

Le présent projet exprime les orientations de développement pour lesquelles la municipalité a opté, faisant suite au diagnostic territorial établi préalablement dans le rapport de présentation du PLU. Dans le respect des lois et de l'article énoncés plus haut, il définit le projet urbain retenu pour les années à venir, concomitamment au SCoT du Pays Lauragais.

#### Rappel

Le PADD ne constitue aucunement une pièce opposable du présent PLU. Cependant, le zonage, le règlement et les Orientations d'Aménagement et de Programmation devront entrer en compatibilité avec ce dernier.

### **Annexe 4 : Compte rendu d'une réunion à Rennes-les-Bains : exemple de débat avec les services d'Etat**

#### **RENNES-LES-BAINS – Réunion avec la DDTM pour une reprise de dossier**

Date : 18 avril 2018

En présence : M. le Maire André Authier, 2 adjoints au Maire, la Secrétaire Générale, Pauline Gironce Chargée d'Urbanisme à l'intercommunalité, Pierre-Jean Lhorset (DDTM) et Jean Louis Burais (DDTM), Luc Verquin et Anaëlle Blasius (SOLiHA, bureau d'étude en urbanisme)

*Objet : La DDTM a nommé de nouveaux agents en charge du dossier de Rennes les Bains pour l'évaluation du PLU. Le projet doit être exposé auprès des nouveaux représentants pour présenter la méthodologie employée et les justifications des choix du Bureau d'Etude en Urbanisme.*

#### **Exposition par Luc et M. le Maire de l'historique de la commune et du dossier**

Bureau ATLAS (géomètres) était en charge de l'élaboration du PLU. Après sa fermeture, le dossier est repris par SOLiHA pour élaborer le PADD et les pièces réglementaires. Le diagnostic demeure cependant incomplet et imprécis. La justification des choix a été fait par L. Verquin à titre gracieux. Le développement de la commune est soumis à de nombreux enjeux : ville thermale, loi montagne, évènements marquants.

1992 : Inondation de la commune, 8 mètres d'eau freinent largement le développement. La commune se reconstruit ensuite et réhabilite ses logements.

En Juillet 2007, les thermes ferment pendant 3 ans et l'établissement thermal est vendu pour rembourser les dettes contractées par la municipalité.

Le PPRI contraint l'urbanisation à se concentrer entre deux falaises.

Le fonctionnement de la commune est donc ralenti depuis une dizaine d'années, il n'y a pas de construction.

### **Profil de la commune**

Rennes-les-Bains est une commune éminemment touristique, qui passe de 200 personnes environ à l'année à 1500/2000 personnes en haute saison. Le camping s'est installé et accueille environ 700 personnes par jour.

Enjeux et gènes :

- Dans le village, quelques gènes de densité : une maison possédant 32 chambres est habitée par 3 personnes – mais peu d'emprise sur ce cas
- Manque cruel de parking et stationnement anarchique gênant. Le nouveau PLU doit permettre d'ouvrir une nouvelle zone de stationnement.
- Centre-ville engorgée. Seule voie desservant des lieux touristiques (Bugarach, les Gorges de Galamus, ...)

### **Exposition de la position de la DDTM :**

Ils ont récupéré l'ensemble des discussions sur le sujet de Rennes les Bains. Le développement de la commune sur une zone instable (chutes de pierres) est fortement déconseillé. Son extension autour de l'EPHAD implique une consommation d'espace. Si l'on observe l'urbanisation depuis 2008, il n'y a aucune ouverture à urbanisation à mettre en place.

Avec la Loi Montagne, l'urbanisation doit être faite en continuité du tissu urbain.

Interrogation sur la zone AUE de l'EPHAD -> peut-on la considérer comme une zone urbanisée ?

La DDTM appelle à la vigilance sur cette zone : il serait souhaitable de réduire l'extension de la ZAU vers l'est.

Interrogations sur les possibilités d'urbanisation rendues possibles par la Loi Montagne (création de hameaux suivant les contraintes communales possible ?)

Accord DDTM pour une ZAU entre l'EPHAD et l'habitation au-dessus.

Zone de stationnement + espace vert ok

Débats M. le Maire, Luc/DDTM sur la situation de la parcelle à l'est de la ZAU et sa place dans le tissu urbain. ZAU ? Z2AU ? ZN ?

### **Exposition de la méthodologie – Luc :**

Les possibilités de densification sont quasi nulles même si le tissu urbain est lâche. La consommation d'espaces nets des 10 dernières années n'existe pas car il s'agit de résorber l'existant. Choix de se rapporter à une consommation d'espace au pro-rata 1998-2016 et une moyenne annuelle de consommation de l'espace – puis une projection au fil de l'eau jusqu'en 2030.

Zone tampon : espace public qui favorise la mixité intergénérationnelle (EPHAD/quartier pavillonnaire) à dessiner lors d'un urbanisme opérationnel. Parking qui sert le centre bourg.

Raisonnement : cette zone tampon est retirée de la surface à vocation d'habitat – cette surface est transposée à l'est (2,03ha). Terrains en Landes, sans valeur agricole ou environnementale forte. Endroit logique car dispose de réseaux. C'est là que se trouve l'avenir de la commune.

Refus de la DDTM sur ce retranchement, pas de souplesse pour la zone est. Même en 2AU ça ne passerait pas. Mais félicitations pour la densité importante demandée dans la zone AU.

#### **Questionnements DDTM :**

Questions sur le BIMBY et le niveau de rétention de 50% à 75% -> non maîtrisé, dépend de la volonté des habitants.

Questions sur le bassin de rétention et son aspect, DDTM conseille de travailler son esthétique en le végétalisant. Sera placé dans l'OAP.

Questions sur l'assainissement et le dimensionnement de la station d'épuration – correspond à un équivalent 2000 habitants, suffit pour la population en basse comme en haute saison.

Problèmes du RP : manque l'analyse du stationnement + les courbes d'évolution démographique. Erreur sur le réseau d'eau potable.

→ Dossier à terminer pour fin mai. L'approbation devrait avoir lieu début 2019.

## Annexe 5 : expériences dans chaque commune

Commune	Qualités de la commune	Qualités du maire	Qualités de l'agent de l'Etat	Apport pour la recherche
Badens	Commune rurale avec forte valeur paysagère, augmentation démographique, petite économie locale	Souhaite faire plaisir à ses administrés – sous pression de certains agriculteurs	Dans le dialogue et la coopération avec le BE pour trouver des voies de développement souhaitables pour la commune	Terrain d'étude le plus travaillé, systèmes relationnels entre les élus et les habitants forts (amitiés/pressions). Rencontres avec un bon nombre d'acteurs locaux (dont les agriculteurs), observation des relations entre eux. Travail coopératif avec les différents services d'Etat très enrichissant
Carlipa	Commune rurale, enjeux mobilités et réhabilitation du centre-bourg. POS très permissif a entraîné une consommation des terres agricoles importante	Vision durable de son territoire, favorable à la densification, à la préservation et à la réhabilitation des qualités du village	Problèmes de communication avec le premier agent de l'Etat en place qui retoqué sans justification suffisante le 1 <sup>er</sup> PADD. Revenu avec son supérieur pour superviser la suite de l'élaboration du PLU.	Maire avec une vision de son territoire intelligente et raisonnée, souhaitant préserver ses qualités. Erreurs d'appréciation humaine des services d'Etat avec des conséquences sur l'élaboration d'un doc d'urbanisme (retard).
Dernacueillette	Village rural isolé où la villégiature est le principal moteur de développement	Maire qui a de l'ambition pour son petit village et souhaite le développer – mais sous pression de certains membres de son conseil municipal.	Non rencontré	Tensions et ressentiments personnels qui empêchent par exemple d'ouvrir à urbanisation les terres du maires (plus adaptées) car il craint les retombées auprès de ses voisins. Réunions rapportées par Luc de conflits ouverts sous fond de drames familiaux qui influencent les projets de planification
Rennes Les Bains	Commune rural thermale, qui a connu des inondations ayant bloqué son urbanisation,	Notable local souhaitant favoriser le tourisme thermal sur sa commune et développer le tourisme, secteur fructueux	Tensions entre le maire et le premier agent ont bloqué l'avancée du PLU. Nouvelle équipe envoyée qui souhaite limiter les ambitions du maire.	Rapport de Luc sur les tensions interpersonnelles entre le maire et la DDTM ; Débats BE/services d'Etat au sujet de la loi concernant des zones de montagne, besoin de prendre en compte l'historique évènementiel de la commune.

Villegly	Village dans la périphérie de Carcassonne qui souhaite faire une révision allégée pour installer un parc photovoltaïque en zone N	Maire issu du métier d'urbaniste, discussions constructives et vision durable de son territoire	Services d'Etat modérément impliqué dans le projet, donnent leur accord tant que l'éval environnementale est ok	Regard sur les projets de transition énergétique possibles. Eval environnementale très riche et détaillée.
La Cassaigne	Commune rurale qui attire de jeunes ménages, souhaite diversifier son offre d'habitat.	Equipe municipale qui n'attend pas forcément la sortie des textes de lois pour ses aménagements, ambitions politiques, souhaite construire rapidement.	Non rencontrés	OAP intéressantes à mettre en place pour faciliter la mixité sociale (mais certaines zones sont déjà en cours de construction car la mairie a pris beaucoup d'autonomie)
Lacombe	Commune rurale de la Montagne Noire composée de hameaux nichés dans la forêt. Souhaite être plus légère dans les contraintes de son règlement	La maire souhaite faciliter la vie de ses administrés tout en conservant la qualité architecturale de sa commune	Non rencontrés	Etude paysagère et architecturale, pour alléger le règlement en conservant les qualités visuelles de la commune.
Marcorignan	Commune dans l'aire urbaine de Narbonne,	Souhaite un développement raisonné de la commune mais surtout régler les conflits avec les propriétaires fonciers sur la zone à urbaniser.	Non rencontrés	Enjeux fonciers car blocages de propriétaires sur la zone AU3, contrainent les projets de la municipalité

Source : Anaëlle Blasius

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages

Friedberg E. et Crozier M. (1977) *L'Acteur et le système*, Editions du Seuil

Merlin P. et Choay F. (1996), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris, PUF

## Extraits d'ouvrages

Dubois-Maury J. (2005) « Le développement durable saisi par le droit », in VERET Yvette (dir.), *Le développement durable : approches plurielles*, p. 46.

Pecqueur B. et Talandier M (2011) « Les territoires à base économique résidentielle et touristique ». *Revue Territoires 2040* de la Datar, juin 2011.

Pinson G. (2015), *Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État*, Année Sociologique, Presses Universitaires de France, Les Figures de la coordination, pp.483-517.

## Articles

ARTEVER (2007) Axe 2 : Politiques des temps dans les territoires ruraux

Bontron J.C. (1996) Le monde rural : un concept en évolution, *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [ en ligne : <http://journals.openedition.org/ries/3303> ; DOI : 10.4000/ries.3303]

Clerc V. (2002) *Les principes d'action de l'urbanisme, Le projet Élyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis; Institut français d'urbanisme.

DATAR (2003), *Quelle France rurale pour 2020 ?*, éd. La Documentation française

Dauty F., Tahar G. et Vernières M. (2007), *Ressources humaines et territoires ruraux*, Communication au colloque « Héritages et trajectoires rurales en Europe », Montpellier, 6 et 7 septembre 2007

Folléa B. (1995) « De l'espace vide au paysage ouvert : la ville régénérée à la source de ses vides », P+A, Janvier 1995

François-Poncet J. et Belot Claude (2007-2008), *Le nouvel espace rural français*, Rapport d'information du Sénat n° 468, [en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-468.html>]

Granié A.M.,(2003) « Les promesses du rural, Sociabilités dans le monde rural », *Revue Projet*, vol. 274, no. 2, 2003, pp. 51-58.

Jobert B., et Muller P. (1988) - *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes..* In: *Revue française de science politique*, 38<sup>e</sup> année, n°3, 1988. pp. 433-435

Levy J. et Lussault M., (dir.) (2003) Article « Planification », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 720-721

Mineau D. (2003) « L'apport des SIG en urbanisme » In: André M-F et Mercier D. (dir) *Bulletin de l'Association de géographes français*, 80e année, 2003-4 ( décembre). Milieux subpolaires et subpolaires. Territoires de l'eau, géomatique. pp. 443-453

Moriset B. (2000) « Quelles problématiques pour les technologies de l'information et de la communication en milieu rural ? », *Géocarrefour*, vol. 75 n° 1, pp. 5- 6.

Nicot B.H. (2005), *Urbain-rural, De quoi parle-t-on ?*, SIRIUS , Université Paris XII, juin 2005, p. 7, [en ligne : [http://www.sirius-upvm.net/doc/ geo/urbain-rural.pdf](http://www.sirius-upvm.net/doc/geo/urbain-rural.pdf)]

Thoenig JC.. (1986) « L'analyse des politiques publiques », in Leca et Grawitz (dir.) *Traité de science politique*,

Rieutort L. (2009) « Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture », *L'Information géographique*, vol. vol. 73, no. 1, 2009, pp. 30-48

Vanier M. et Bernard C (2007) « Quel devenir pour l'habitat rural ? », *Pour*, vol. 195, no. 3, 2007, pp. 170-178

## Mémoires

Bezerra M. (2017), *La construction d'une stratégie globale de développement en milieu rural à travers la revitalisation de centres-bourgs*. [L'impulsion du dispositif A.I.D.E.R. à Florac Trois Rivières, territoire sud-Lozérien au sein de la communauté de communes des Gorges Causses Cévennes], UT2J,

Bouchard N. (2009), *L'action des collectivités locales en faveur d'un développement durable des territoires ruraux*, Sciences Po Lyon, Master professionnel « Management du secteur public : collectivités et partenaires »

Cledel G. (2016), *La mise en place d'une politique d'habitat en zone rurale : L'exemple du PLUi-H de la Communauté de Communes Causses et Vallées de la Dordogne*, UT2J, Master 2 APTER

Cazaurang, Jason (2017) *L'efficacité des documents d'urbanisme dans la préservation de la consommation foncière agricole et naturelle*, UT2J

Rosier H. (2017), *La place de la démarche de projet dans l'urbanisme rural*, UT2J, Master 1 Aménagement « Villes, habitat et transition écologique »

Ricard L. *Les espaces de campagne et de nature sur les territoires et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme et de planification Intégration de la question de l'accès à la campagne et à la nature dans l'élaboration du PLU de la commune de Lavaur*, UT2J



*L'urbanisme en milieu rural s'inscrit dans une démarche globale de développement durable des territoires et doit permettre, par le biais de l'élaboration de documents de planification notamment, d'orchestrer les projets locaux d'aménagement en répondant aux exigences contemporaines de durabilité.*

*Ce mémoire confronte les théories sociologiques des organisations à une observation participante de l'élaboration de documents d'urbanisme lors d'un stage dans le petit bureau d'étude de SOLiHA-Méditerranée. Il vise à saisir les enjeux des rapports sociaux et leurs conséquences dans la production de documents d'urbanisme. Il souhaite à la fois s'interroger sur le rôle que doit adopter l'urbaniste dans ce système organisationnel pour accompagner les projets d'urbanisme dans une optique de développement durable. La concertation apparaît comme un pivot tant pour harmoniser les relations entre les agents du système de politiques publiques locales que pour sensibiliser l'ensemble des acteurs locaux à tendre vers de bonnes pratiques.*

*Dans quelle mesure la planification territoriale dépend-elle d'un système d'interaction entre les acteurs et comment le bureau d'urbanisme peut-il accompagner les projets dans un objectif de développement durable ?*

PLANIFICATION – URBANISME - BUREAU D'ETUDE – ACTEURS LOCAUX –  
DEVELOPPEMENT DURABLE