Chantier Transversal

Récolement POS/PLU

PRÉCIS MÉTHODOLOGIQUE

AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

PLUi Grenoble-Alpes Métropole

LE RÉCOLEMENT DES DOCUMENTS D'URBANISME

En 2015, Grenoble-Alpes Métropole a confié à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise la maîtrise d'œuvre de l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). Son approche opérationnelle repose notamment sur la conduite et la coordination de « chantiers transversaux » qui constituent des pièces essentielles du dispositif d'études et de co-construction avec les communes.
Le récolement des documents d'urbanisme communaux en vigueur est un élément central de ce dispositif. Il a fait l'objet de la mise au point d'une méthodologie développée dans la phase préparatoire du PLUi de la métropole et destinée à nourrir ce dernier tout au long de son élaboration. Pourquoi le récolement est-il une étape incontournable ?
Parce que les documents d'urbanisme des communes sont très hétérogènes. D'une part, ils n'intègrent pas forcément les dernières évolutions législatives et réglementaires (Grenelle 2 et Alur, SCoT…). D'autre part, ils présentent une très grande diversité de zonages, qui rend difficile une lecture directe et une connaissance partagée par les différents acteurs impliqués dans la construction d'un PLUi. Un travail d'homogénéisation est donc indispensable.

Ce Précis méthodologique a pour vocation de présenter la méthode de travail à l'œuvre pour réaliser le récolement des documents d'urbanisme des communes de la métropole grenobloise.

Construire une vision globale

Le récolement des documents d'urbanisme, dans ses deux aspects, typologique et thématique, vise à construire une vision globale et spatialisée des objectifs fixés, des spécificités communales et des règles d'urbanisme applicables, pouvant alimenter les futures propositions d'écriture réglementaire à l'échelle de la métropole.

Cette démarche d'expertise croisée des règlements communaux existants est destinée à **alimenter le PLUi tout au long de son élaboration**. Elle permet de mesurer le niveau d'ambition porté dans les Plans d'occupation des sols (POS) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) tout en dressant l'inventaire des outils réglementaires mobilisés pour atteindre les objectifs fixés par les communes et les politiques sectorielles de la métropole.

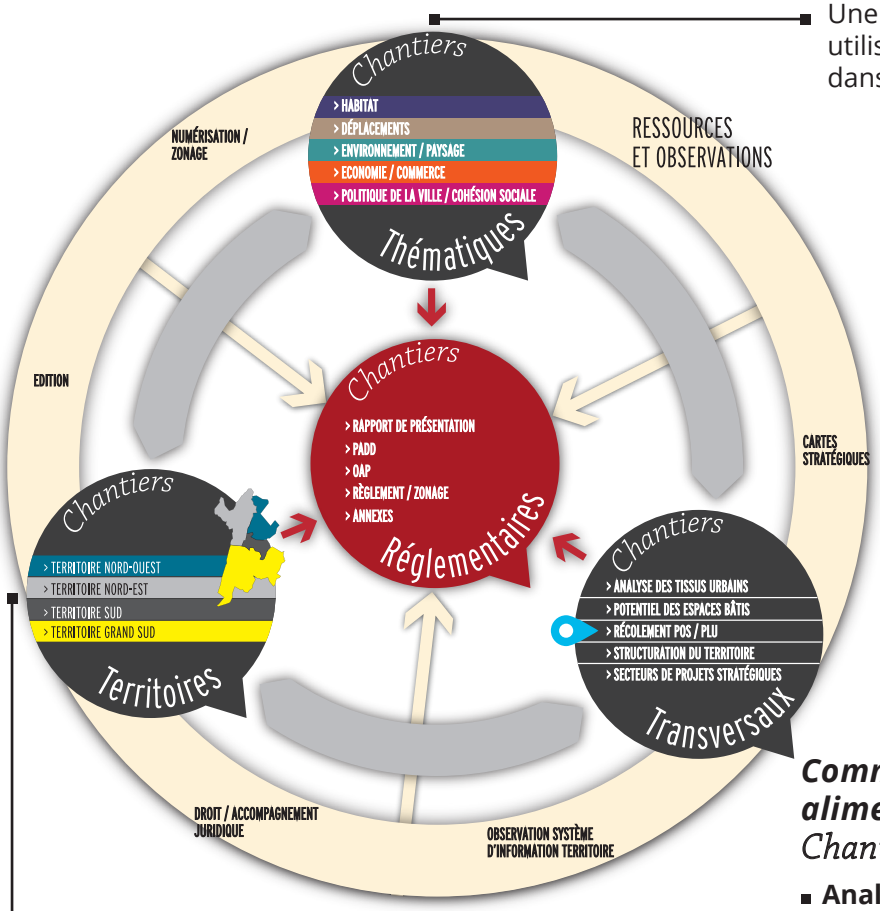
[redacted]

QUELS SONT LES APPORTS DU CHANTIER RÉCOLEMENT À LA CONSTRUCTION DU PLUi MÉTROPOLITAIN ?

L'approche opérationnelle proposée par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise repose sur quatre grands chantiers, adossés à des ressources bien identifiées. Tous les chantiers sont mis en œuvre en interaction étroite pour contribuer in fine à l'élaboration des pièces réglementaires du PLUi métropolitain.

Un dispositif méthodologique articulé autour de grands chantiers interdépendants

Une analyse des outils réglementaires utilisés pour traduire les objectifs fixés dans les politiques sectorielles.



Echange et partage des enseignements du récolement avec les techniciens pour notamment prendre en compte les spécificités territoriales.

Comment le CHANTIER RÉCOLEMENT *alimente t-il les autres* *Chantiers* Transversaux *?*

- **Analyse des tissus urbains :** mise en regard de la réglementation en vigueur et des perspectives d'évolution des types de tissus urbains.
- **Potentiel des espaces bâtis :** enjeux ou opportunités d'évolution des tissus urbains en présence.
- **Structuration du territoire :** matérialisation des centralités et pôles de vie à travers le zonage typologique.
- **Secteurs de projets stratégiques :** aide à la définition des secteurs à enjeux qui pourront faire l'objet d'OAP.

Chantiers Réglementaires
> RAPPORT DE PRÉSENTATION
> PADD
> OAP
> RÈGLEMENT / ZONAGE
> ANNEXES

Quelle contribution du récolement aux pièces réglementaires du PLUi ?

Le récolement repose sur une double approche, typologique et thématique, dont certains volets sont spécifiques et d'autres communs.

Récolement typologique	***Récolement thématique***

Rapport de présentation (diagnostic et état initial de l'environnement)

- Définition de la nature des **études spécifiques** à mener au regard de l'inventaire de l'état des connaissances : mise en évidence des lacunes dans la connaissance ou la prise en considération de certains éléments essentiels à l'élaboration du PLUi (ex : diagnostic agricole, risques, trame verte et bleue…)

Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

- Présentation des **enjeux ou opportunités** d'évolution des tissus urbains présents sur le territoire
- Aide à la **hiérarchisation** des attentes

Règlement

- Réalisation d'un **état actuel simplifié de la réglementation** :
  > aide à la formulation de premières « dispositions cadres » sur lesquelles les convergences apparaîtront les plus aisées à dessiner
  > mise en évidence des dispositions pour lesquelles un consensus semble plus difficile à trouver et qui nécessiteront approfondissements techniques et/ou arbitrages politiques
- Présentation des différentes **modalités** envisagées par les communes **pour traduire réglementairement** les orientations exprimées par le PADD

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

- Aide à la définition des **secteurs à enjeux** et/ou des **thèmes** qui pourront faire l'objet d'OAP (OAP thématiques / OAP de secteurs)

Justification des choix effectués et préparation l'évaluation du PLUi

- Valorisation possible des **échanges** et **débats** pour asseoir et justifier les choix techniques ou politiques qui seront effectués
- Aide à la définition des **indicateurs de suivi** et d'**évaluation** du PLUi

NOTRE APPROCHE DU RÉCOLEMENT DES DOCUMENTS D'URBANISME

A partir de son expertise, l'approche développée par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise consiste à proposer un outil partagé pour poser les bases du PLUi.

Le Récolement des documents d'urbanisme n'est pas :

- *une juxtaposition « brute » des plans de zonage des POS / PLU ;*
- *un pré-règlement ou un pré-zonage pour le PLUi ;*
- *une « étude » réalisée en chambre.*

Le récolement des documents d'urbanisme fixe des attendus directement opérationnels :

- **dresser un état des lieux synthétique** de la réglementation d'urbanisme applicable sur le territoire ;
- **mettre en exergue les différents types de zones** générés par les documents d'urbanisme, en tenant compte des caractéristiques des espaces ou des tissus urbains existants, mais aussi de leurs capacités à évoluer au travers de la réglementation en vigueur ;
- **identifier les principaux éléments de convergence** ou les spécificités dans le traitement des politiques sectorielles / thématiques (habitat, déplacements, économie, commerce, agriculture, gestion des ressources naturelles, prévention contre les risques...), et dans la traduction des objectifs de développement fixés dans le cadre supra-communal ;
- **exposer la manière dont s'expriment les intentions et les projets des communes**, tout en distinguant les éléments qui sont toujours d'actualité, de ceux qui ne sont plus à l'ordre du jour ;
- **mettre en évidence les groupes de communes** qui partagent des préoccupations identiques, proches ou complémentaires ;
- **mettre en place des scènes d'échanges et de débats**, pour mesurer les sujets sur lesquels les convergences apparaissent plus aisées ou, au contraire, les enjeux plus difficiles à concilier nécessitant des arbitrages.
- **faire ainsi émerger les thèmes forts** qui devront être débattus et arbitrés lors de l'élaboration du PADD du futur PLUi ;
- **évaluer « l'opérationnalité » des documents d'urbanisme :** les communes sont-elles à l'initiative des projets ? Dans quelle mesure accompagnent-elles les opérations menées sur leur territoire ? De quelle manière l'encadrement réglementaire se traduit-il dans les documents d'urbanisme (au travers des OAP, du règlement, du recours aux différentes servitudes d'urbanisme) ? ;
- **construire des supports pédagogiques** destinés à partager une lecture commune du territoire et à faciliter ainsi les échanges sur le PLUi aux différentes échelles (communes, territoires, métropole).

Comme évoqué précédemment le chantier repose sur deux types de récolement :

- le **récolement typologique** avec la construction d'une nomenclature homogène et d'une représentation cartographique pour illustrer la diversité des types de zone, associée à une analyse de la possibilité d'évolution des tissus urbains au regard des règles édictées ;
- le **récolement thématique**, soit l'étude des réponses apportées dans les différents documents d'urbanisme aux grands enjeux de développement, d'organisation et d'aménagement de l'espace, ainsi que de satisfaction des besoins de la population.

UNE APPROCHE COLLABORATIVE :

- *Une mise initiale de l'Agence d'urbanisme à partir de l'analyse préalable des documents en vigueur ;*
- *Puis un travail collectif au sein d'ateliers et de cellules d'expertise associant les urbanistes communaux.*

LE RÉCOLEMENT TYPOLOGIQUE

L'analyse de l'ensemble des documents d'urbanisme a permis d'identifier près d'un millier de zones et sous-zones recouvrant des réalités réglementaires diverses. Le récolement typologique a pour objectif, dans un premier temps, de construire une vision harmonisée des zones figurant dans les POS / PLU des communes de Grenoble-Alpes Métropole.

près d'1 millier de zones et sous-zones

OBJECTIF

L'objectif du récolement typologique est d'offrir **une lecture réglementaire et une représentation graphique globale de l'ensemble des espaces composant le territoire métropolitain**, basée sur les possibilités actuelles offertes par les règles d'urbanisme.

Il permet de **produire une nomenclature commune** visant à diminuer considérablement le nombre de zones, **tout en préservant les spécificités communales** et règles fixées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. **Cette homogénéisation s'appuie sur les articles réglementaires qui permettent de définir, d'une part, les vocations des zones et, d'autre part, les conditions d'urbanisation en termes de formes urbaines et de densités.**

UNE NOMENCLATURE RÉGLEMENTAIRE RÉPARTIE EN 4 GRANDES CATÉGORIES DE ZONES

Que ce soit les Plans d'occupation des sols (POS) ou les Plans locaux d'urbanisme (PLU), leurs règlements recouvrent les 4 grandes catégories de zones (U ; AU ; N ; A) issues de la codification réglementaire, dans lesquelles s'inscrivent les différents usages et vocations du sol (habitat, équipement, loisirs...) ainsi que leurs modalités d'aménagement.

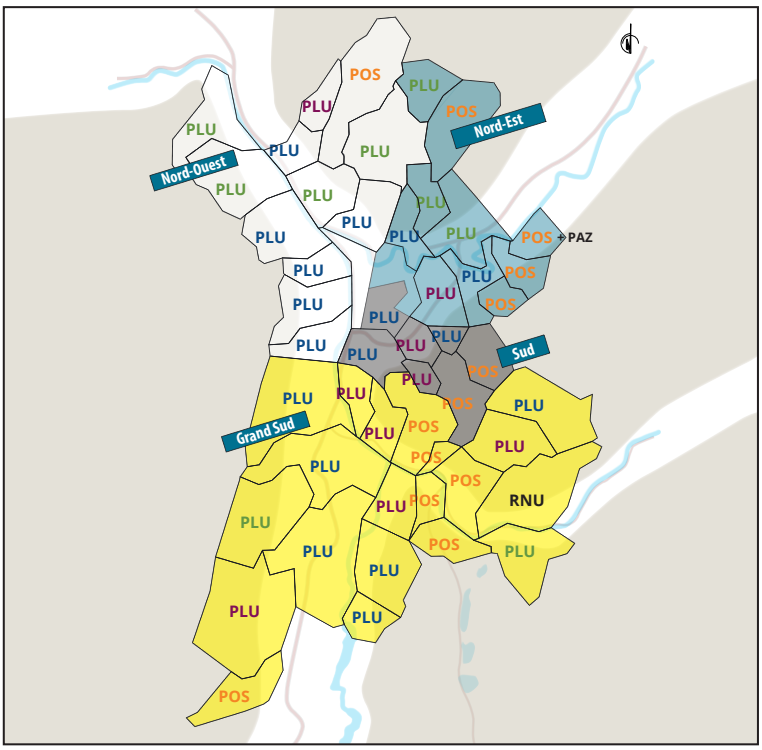
La dénomination des catégories de zones diffère selon que l'on est en POS ou en PLU

- ***Zone U=*** *zone urbaine*
- ***Zone AU=*** *zone à urbaniser :* zones NA dans les POS et des zones AU dans les PLU
- ***Zone N=*** *zone naturelle :* zones ND dans les POS et des zones N dans les PLU
- ***Zone A=*** *zone agricole :* zones NC dans les POS et des zones A dans les PLU

Ces éléments permettent d'interroger la **cohérence globale** des règles d'urbanisme à l'échelle de la métropole grenobloise, d'**identifier les « effets de limite »** entre les communes et de **mettre en évidence les éléments de concordance** entre les différentes règles ou, à l'inverse, de révéler d'éventuels effets antagonistes.

En croisant ces données avec les objectifs et les orientations du futur Projet d'aménagement et de développement durables (PADD), il sera dès lors plus aisé d'identifier les **leviers à actionner** pour améliorer la cohérence entre les règles et le nouveau projet tel qu'il aura été formulé par les élus.

LES DOCUMENTS D'URBANISME EN VIGUEUR SUR LE TERRITOIRE DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE FIN 2015



PLU PLU de seconde génération, arrêté
PLU PLU de seconde génération (Grenelle), approuvé
PLU PLU de seconde génération (SRU), approuvé
POS Plan d'occupation des sols
PAZ Plan d'aménagement de zone
RNU Règlement national d'urbanisme

LA MÉTHODE

Une analyse fine des articles des règlements les plus représentatifs

Cette analyse permet à la fois d'apprécier les caractéristiques fondamentales d'occupation des sols de chaque zone et ses potentialités « réglementaires » d'évolution :

- *S'agit-il d'un espace urbain à vocation mixte ou plus spécialisée ?*
- *S'agit-il d'une zone agricole ou naturelle multifonctionnelle ou spécialisée ?*
- *Comment se définit l'îlot, et notamment comment doit ou peut s'inscrire le bâti le long des voies publiques ?*
- *Quelles sont les possibilités d'évolution dans l'occupation des sols ou les modalités de préservation ?*
- *Les perspectives affichées par les POS et les PLU sont-elles principalement celles d'une préservation du tissu urbain dans ses formes actuelles, d'une évolution lente du bâti, d'un renouvellement urbain complet ?*

Le travail de récolement typologique s'établit donc en réponse à ces questions, à partir de la lecture, puis de l'analyse croisée du règlement d'urbanisme de chacune des communes.

Ainsi, pour chacune des quatre grandes catégories de zones (U ; AU ; N ; A), des types de zones (extraits des POS et PLU en vigueur) sont identifiés permettant de regrouper en « grandes familles » les traits saillants (ou caractéristiques proches) des différents règlements communaux.

LES TYPES DE ZONES EXTRAITS DES DOCUMENTS RÉGLEMENTAIRES COMMUNAUX REGROUPÉS SELON LES 4 GRANDES CATÉGORIES

ZONE U
zones urbaines

- Zones urbaines mixtes au bâti continu ou semi-continu
- Zones urbaines mixtes au bâti discontinu
- Zones dédiées à l'activité économique
- Zones dédiées aux équipements, tourisme et aux loisirs
- Espaces urbains en forte mutation
- Autres espaces réservés ou soumis à des restrictions

ZONE AU
zones à urbaniser
(NA des POS et AU des PLU)

- Zone à urbaniser à long terme
- Zone à urbaniser à court ou moyen terme, sous forme d'opération(s) d'aménagement d'ensemble
- Zone à urbaniser à court ou moyen terme, constructible au fur et à mesure de la réalisation de ses équipements internes

ZONE A
zones agricoles
(NC des POS et A des PLU)

- Zone agricole indifférenciée
- Secteur agricole de taille et de capacité d'accueil limitées
- Zone agricole à protection stricte

ZONE N
zones naturelles
(ND des POS et N des PLU)

- Zone naturelle multifonctionnelle
- Zone de carrières
- Zone naturelle de loisirs, touristique
- Zone naturelle à protection stricte
- Secteur naturel de taille et de capacité d'accueil limitée

LES ÉTAPES DE TRAVAIL

1. **Lecture** des différents articles du règlement et synthèse des informations en fonction des articles identifiés.
2. **Définition** de caractéristiques communes entre les différentes zones des POS et PLU, identification des spécificités propres à plusieurs communes.
3. **Formalisation** d'une première typologie et représentation cartographique de cette typologie.
4. **Echanges** avec les communes permettant de dégager les principaux enseignements du récolement et, le cas échéant, adaptation de la classification des zones pour commencer à esquisser le futur règlement du PLUi.
5. **Validation.**

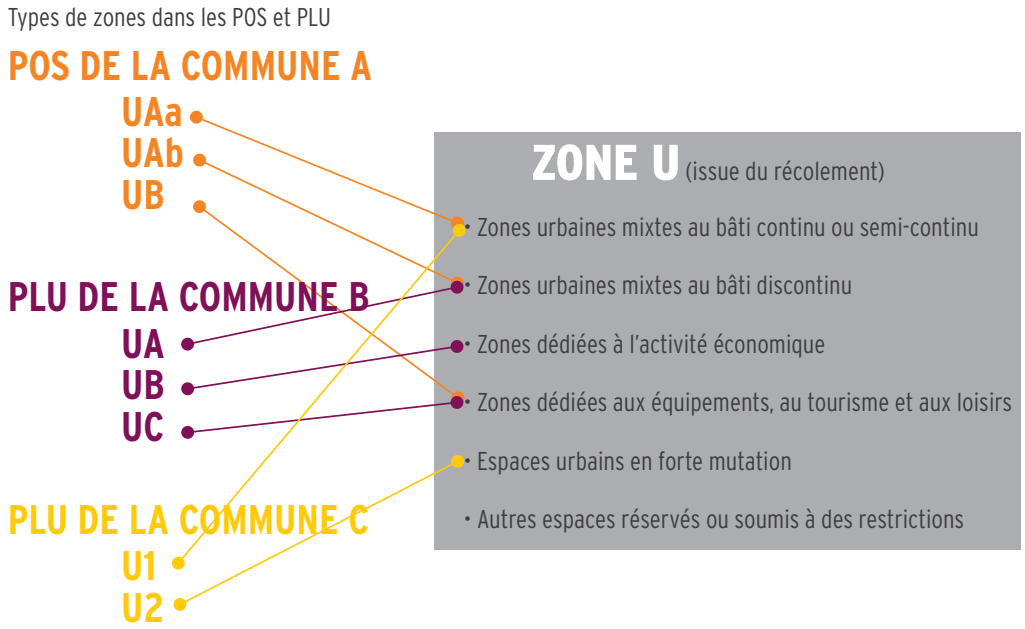
L'EXPLOITATION DES RÉSULTATS

Le traitement des données analysées permet de proposer :

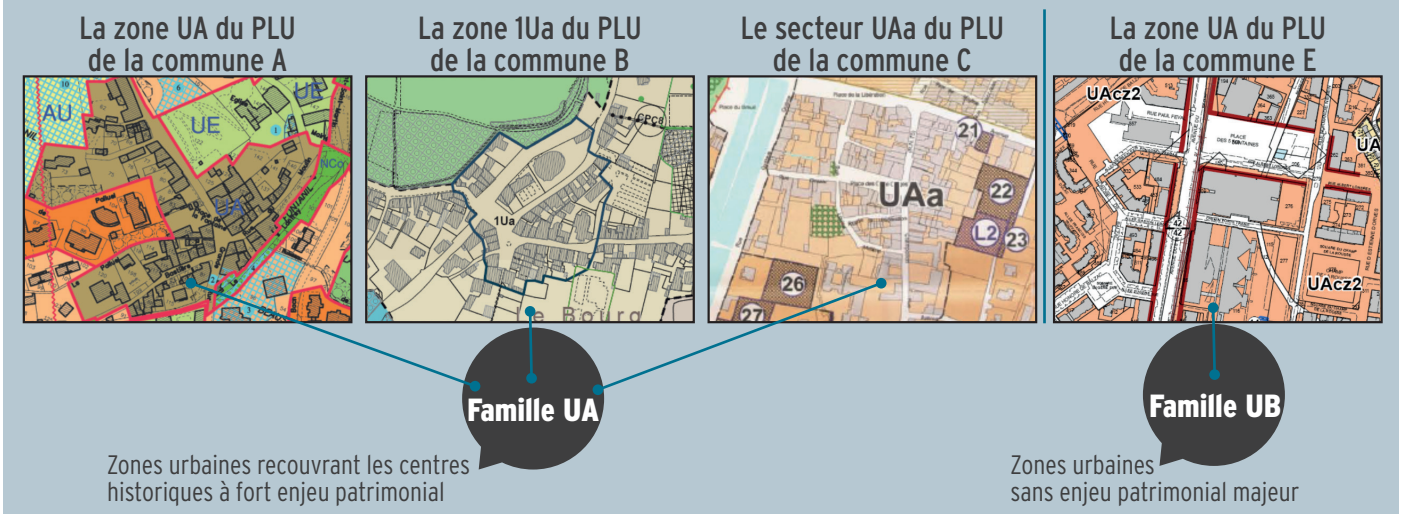
- **une cartographie** générale et simplifiée des principaux types d'espaces urbains, agricoles et naturels constitutifs du territoire métropolitain (en une trentaine de catégories maximum) ;
- **une analyse cartographique plus fine** de ces différentes catégories d'espaces, permettant notamment de révéler les dynamiques en cours ;
- le cas échéant, **un recueil cartographique des différents éléments permettant de caractériser le tissu urbain** : carte des emprises au sol, carte de la hauteur maximale des constructions, carte de densité globale, carte des obligations en matière de stationnement…

EXEMPLE DE RÉCOLEMENT TYPOLOGIQUE POUR LA CATÉGORIE DE ZONE U

Ce travail est réalisé pour chaque catégorie de zone.



UN CAS D'ÉCOLE : LE TYPE DE ZONE UA À CARACTÈRE HISTORIQUE ET PATRIMONIAL



La famille UA du récolement typologique (définie pour l'ensemble du territoire) rassemble des zones qui ont une dénomination différente dans leur document d'urbanisme communal respectif (cf. page 5), mais qui présentent des caractéristiques communes :

■ ***Ce sont des espaces à caractère mixte**, dans lesquels sont interdites les occupations et utilisations du sol susceptibles de générer des nuisances vis-à-vis de l'habitat ou d'altérer l'intérêt paysager et patrimonial exceptionnel du site (industrie, constructions agricoles et forestières, camping et stationnement de caravanes, dépôts, carrières...). Les constructions à usage de commerce, d'artisanat, d'entrepôt ainsi que les installations classées pour la protection de l'environnement sont soumises à des prescriptions particulières ;*

■ *Sauf prescription spéciale :*
> les constructions doivent être implantées à l'alignement des voies et espaces publics existants ou futurs ;
> l'implantation des constructions est autorisée ou imposée sur au moins une des limites séparatives ;

■ *L'article 11 du règlement, relatif à l'aspect extérieur des constructions, comporte des dispositions spécifiques visant à la préservation et à la mise en valeur des caractéristiques architecturales traditionnelles les plus significatives (dispositions que l'on ne retrouve pas dans les autres zones du PLU, ce qui souligne le caractère remarquable du bâti existant).* ***Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un espace de centre-ville, la zone UA du PLU de la commune E n'est pas affectée à la famille de zones « UA » (malgré sa dénomination) car elle ne comporte pas de dispositions spécifiques destinées à la préservation des caractéristiques patrimoniales du bâti ; elle appartient à la famille « UB » de type centre urbain mixte.***

[redacted]

LE RÉCOLEMENT THÉMATIQUE

Objectif et méthode

À partir de l'analyse des règlements et des autres pièces des documents d'urbanisme (rapport de présentation, PADD, le cas échéant OAP), le récolement thématique vise à :

- **Appréhender la diversité d'expression et de traduction des objectifs** propres à chaque politique sectorielle ou thématique dans les POS et les PLU – habitat, déplacements, économie, commerce, paysages, agriculture, gestion des ressources naturelles, prévention contre les risques et les nuisances, adaptation au changement climatique, politique énergétique… ;
- **Proposer une traduction réglementaire commune ;**
- **Formaliser une typologie de communes** lorsque cela s'avère pertinent ;
- **Identifier les expérimentations** qui se révèlent particulièrement originales ou innovantes dans la manière d'appréhender certaines questions, pour s'interroger sur l'intérêt ou non de poursuivre, étendre ou faire évoluer ces dispositifs sur certains secteurs de la métropole, voire sur la totalité du territoire ;
- **Mettre en évidence les moyens à mobiliser** à l'échelle de la métropole pour atteindre les ambitions qui seront formulées par les élus dans le PADD, en s'appuyant sur les retours d'expériences des communes.

Les étapes de travail

1. **Examen systématique des documents d'urbanisme** au regard de chaque thème étudié et production d'éléments d'analyse techniques (notes, cartes, graphes…) mettant en évidence les particularités observées dans les documents d'urbanisme communaux.
2. **Production d'une synthèse thématique** présentant les principales conclusions de l'analyse ; elle servira de support aux échanges.
3. **Organisation de séances d'échanges techniques**.
4. **Synthèse et restitution générale** avec une mise en perspective des résultats pour l'élaboration du PLUi.

L'exploitation des résultats

Analyses détaillées sous la forme de notes techniques permettant de :

- questionner la manière dont les PLU ont traité les différents thèmes étudiés ;
- mettre en évidence les questionnements et les choix qui pourront être posés dans le cadre du futur PLUi (niveaux d'ambition, outils…) ;
- mettre en perspective ces éléments par rapport aux nouveaux enjeux identifiés sur le territoire (démarches schémas de secteurs, politiques sectorielles…) ;
- préparer les échanges avec les communes ;
- nourrir les orientations du PADD.

Cartographies de synthèse facilitant l'appréhension générale de la manière dont les thèmes sont traités sur le territoire et mettant notamment en évidence les questionnements et les convergences géographiques existantes ou qui peuvent se dessiner.

Dans la perspective de la restitution du travail aux élus : **réalisation d'un document synthétique** pour chaque thème analyse.

Les thématiques traitées

- *Logement*
- *Economie*
- *Commerce*
- *Déplacements et stationnement*
- *Réduction de la consommation de l'espace et intensification urbaine*
- *Dimensionnement de l'offre foncière*
- *Paysages et patrimoine*
- *Agriculture et forêt*
- *Biodiversité, trame verte et bleue*
- *Ressources en eau et assainissement*
- *Adaptation au changement climatique, politiques énergétiques*
- *Risques majeurs*
- *Pollution de l'air et nuisances sonores*
- *Déchets*
- *Aménagement numérique*
- *Loisirs*

Maîtrise d'ouvrage GRENOBLE • ALPES MÉTROPOLE

Maîtrise d'œuvre AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE