

Expérimenter de nouvelles approches dans l'élaboration des PLU

Conférence de valorisation du partenariat
DREAL – agences d'urbanisme du 15 février 2017

La planification est au cœur de l'activité des agences d'urbanisme. Mais dans quelles conditions s'exerce-t-elle aujourd'hui ? En 20 ans, les documents d'urbanisme ont profondément évolué sous l'effet de plusieurs facteurs : émergence de problématiques nouvelles, évolutions législatives, large place accordée à la concertation, nouveaux outils disponibles ...

Principal document d'urbanisme régissant le droit des sols, le PLU fait depuis quelques années l'objet de critiques de plus en plus virulentes : pour certains, il est synonyme de contraintes à subir et bride la créativité, pour d'autres, il reste un exercice technocratique et obscur. A tort ou à raison ?

Par sa participation à l'élaboration des POS, puis des PLU (SRU, Grenelle, ALUR), et maintenant des PLUi, l'AGAM cherche constamment à renouveler son approche de la planification. L'enjeu est aujourd'hui de passer d'un urbanisme réglementaire à un urbanisme de projet. La présentation proposée par l'AGAM développe quatre pistes concrètes mises en œuvre depuis 2013 pour (re)mettre les règles du PLU au service du projet.

Le retour d'expérience de l'application du PLU de Marseille

L'approbation d'un PLU marque la fin d'une étape, celle de plusieurs années de travail intensif, mais également le début d'une autre, tout aussi importante, celle de sa mise en œuvre. Dès l'approbation du PLU de Marseille en 2013, l'AGAM a travaillé sur une large appropriation du document d'urbanisme, notamment en accompagnant les services instructeurs dans un examen, plus qualitatif que juridique, des permis déposés. Ce nouveau service développé par l'AGAM a permis de comprendre comment les porteurs de projets se saisissent du PLU et d'en tirer quelques enseignements pour les prochains exercices de planification.

Il ressort comme enseignement principal que la règle est souvent détournée aux dépens de la qualité urbaine et architecturale. On assiste à un glissement progressif d'une volumétrie définie par le contexte à une volumétrie définie par le maximum autorisé par le règlement. L'optimisation des droits à bâtir prend le pas sur la recherche d'une insertion urbaine de qualité. Le règlement peine à lui seul à inverser cette tendance.

Louvre & Paix
La Canebière
CS 41858- 13221
Marseille cedex 01

☎ 04 88 91 92 31
☎ 04 88 91 92 88
✉ agam@agam.org

Il ressort également que les règles définies sont parfois trop rigides pour s'adapter aux multiples contextes urbains. Les tissus urbains marseillais sont trop hétérogènes pour pouvoir être régis par des règles métriques et exclusives. De nombreux tissus marseillais n'obéissent en effet ni à une hauteur unique, ni à un alignement systématique, ni à un recul fixe, etc. Pire, un tel règlement fait perdre à ces tissus leurs qualités intrinsèques (épannelage, alternance alignement et retrait planté, implantations des constructions liées à l'ensoleillement, ...).

L'ensemble des enseignements tirés des deux années d'application du PLU de Marseille ont été compilés dans un retour d'expérience reversé aux réflexions menées dans le cadre de l'élaboration du PLUi. Au même moment, le décret du 28/12/2015, modifiant les dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme, vient ouvrir de nouvelles perspectives (simplification du règlement, poids des orientations d'aménagement et de programmation renforcé). De nouvelles approches vont ainsi pouvoir être expérimentées.

Mieux connaître les tissus urbains, mieux encadrer leurs évolutions

Nombreux sont les travaux réalisés sur les formes urbaines par les agences d'urbanisme. À l'AGAM dès les années 2000, ils prennent la forme de recueils de références à caractère exemplaire, donc nécessairement sélectifs, montrant l'étonnante diversité des formes urbaines rencontrées sur le territoire. À partir de 2014, et du lancement de l'élaboration du PLUi de Marseille Provence Métropole, des travaux complémentaires plus exhaustifs sont lancés : cartographie des tissus urbains sur l'ensemble du territoire (appelée également typomorphologie) et préfiguration d'orientations, en complément du règlement, permettant de mieux encadrer leurs évolutions.

La typomorphologie du PLUi de Marseille Provence Métropole est produite à partir des données cadastrales. Elle fait apparaître des ensembles plus ou moins homogènes de tissus continus (ex : centre historique, noyaux villageois), de tissus discontinus d'habitat collectif, de tissus d'habitat individuel (pavillonnaire très dense/dense/peu dense) ainsi que les tissus d'activités. Malgré la puissance de calcul des outils informatiques, la typomorphologie reste à corriger manuellement par photo-interprétation. Pour autant, même si largement perfectible, elle a pu être à ce stade utilisée pour les travaux de pré-zonage et les estimations des capacités constructives.

Par ailleurs, en s'inspirant du retour d'expérience de l'application du PLU de Marseille, l'AGAM a testé des insertions de constructions nouvelles dans les tissus existants. Des orientations illustrées par des croquis sont proposées suivant les différentes configurations rencontrées. Exemples de problématiques explorées : limitation des murs aveugles dans les tissus de centre-ville, maintien d'une trame parcellaire dans les noyaux villageois, traitement des derniers étages dans les tissus de grands collectifs, constructions dans la pente, etc.

Ces travaux visent à alimenter une orientation d'aménagement et de programmation thématique sur la qualité urbaine. Comme première expérience de ce type à notre connaissance, ils doivent au préalable faire l'objet d'une concertation avec les professionnels et d'une consolidation juridique.

L'accompagnement nécessaire en appui du PLU

Avec des exigences de qualité de plus en plus fortes, les agences d'urbanisme ne peuvent plus se contenter de la seule livraison du document d'urbanisme. De nouveaux services doivent être développés auprès des collectivités.

Ainsi, à partir de 2014, l'AGAM a accompagné la ville de Marseille dans la mise en place de commissions techniques d'urbanisme. Organisées une fois par semaine et présidées par l'adjointe au maire déléguée à l'urbanisme, ces commissions visent à faire évoluer les permis de construire vers une plus grande qualité urbaine, architecturale et paysagère.

L'AGAM émet un avis en séance et produit, si besoin, des études concises en temps limité, allant du simple conseil à des propositions alternatives. Ceci permet de replacer le projet dans un contexte urbain élargi et de questionner la forme urbaine et l'écriture architecturale. Ceci permet également d'établir, en amont, un partenariat de travail avec les porteurs de projet, promoteurs et architectes, en tant qu'acteurs partie prenante du processus de fabrication de la ville.

Le recours accru à la visualisation 3D

La visualisation 3D n'est pas une nouveauté pour les agences d'urbanisme qui l'utilisent depuis longtemps pour le projet urbain. L'AGAM y a désormais de plus en plus recours pour ses activités de planification, non seulement pour tester les scénarios d'aménagement en amont de leur traduction en Orientations d'Aménagement et de Programmation mais également pour tester les formes urbaines générées par les nouvelles dispositions réglementaires du PLU.

Dans le premier exemple présenté, plusieurs scénarios d'aménagement sont testés dont un scénario d'optimisation du site. L'utilisation de la 3D permet de détecter les éléments peu qualitatifs (avec un fort impact paysager) ou techniquement difficiles à réaliser (contrainte topographique notamment).

Dans le second exemple présenté, deux formes urbaines sont testées, celle générée par le PLU en vigueur et celle générée par de nouvelles dispositions réglementaires. L'utilisation de la 3D permet d'apprécier l'insertion urbaine dans un tissu mixte, composé d'habitat pavillonnaire et de petits collectifs. Sur la base de ces simulations, les élus sont alors invités à se prononcer sur le choix du zonage.

Ces travaux cherchent à anticiper la nouvelle génération de « PLU 3D ». Des logiciels existent déjà sur le marché et offrent les fonctionnalités suivantes : calcul automatique et visualisation des droits à bâtir, voire même bilans financiers à la parcelle. Quels en seront les impacts à court/moyen sur nos métiers et sur notre approche de la planification ?