

Intercommunalité

Construire et conduire  
une politique intercommunale d'urbanisme

UN SERVICE



# Sommaire



## Les défis à relever

Le contexte : la fin d'un cycle

Le défi

La mission des élus et les objectifs du Grenelle

## Les outils et les échelons

Les échelles de planification

La cascade des outils

Un outillage performant

Les objectifs des documents d'urbanisme

Contenu du SCOT

Contenu du PLU

Contenu du PLUI

## Place et rôle de l'intercommunalité

Les raisons et les atouts de la prise en charge des problèmes d'urbanisme à l'échelon communautaire

Les communautés s'emparent de plus en plus de compétences liées à l'urbanisme

Intérêt de se donner une politique communautaire d'urbanisme

## Construire une politique intercommunale d'urbanisme

Construire une politique communautaire sur 3 axes

Axe 1-L'action possible des CC pour porter une démarche intercommunale de planification

Axe 1-Les échelles de projet

Axe 1- Se doter d'un SADD intercommunal

Axe 1-PLU et intercommunalités : 2 possibles

Axe 1-Les situations des CC et l'action possible pour les documents d'urbanisme

Axe 1-Les combinaisons possibles

Axe 2- Passer de l'urbanisme de planification à l'urbanisme opérationnel

Axe 2-Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage

Axe 3- La recherche du point d'équilibre besoins/moyens

Axe 3- L'organisation des moyens : résultats de 10 enquêtes

- des champs d'intervention bien identifiés
- La CC bon échelon d'ingénierie
- Pays, SCOT et PNR, échelon d'ingénierie aussi
- 4 scénarios d'organisation possible
- Les missions d'un service urbanisme intercommunal
- Moyens, profils de postes, financements
- Tableau récapitulatif
- fiches : Pays des Vals de Saintonge, Pays de Vitry, CC du Seignanx, de l'Est Tourangeau, du Val de l'Indre, PNR Oise Pays de France

## Produire un urbanisme durable

Avoir toujours trois grands axes d'approche différents et complémentaires

Dire de qu'on ne veut plus

Un urbanisme qui répond aux objectifs de la loi SRU et du Grenelle de l'Environnement

Rechercher un urbanisme qui participe à la singularité du territoire et à l'esprit des lieux

Fonder son approche sur une infrastructure naturelle, agricole, patrimoniale et paysagère intangible

Maîtriser les besoins fonciers pour l'habitat

Les différents types d'habitat

Maîtriser les besoins fonciers pour l'accueil d'activités

Construire et réhabiliter économe

Maîtriser les processus d'urbanisation

La préservation du patrimoine bâti et paysager dans les PLU

Porter une politique foncière

Elaborer des PLU compatibles au SCOT



> Mairieconseils

Mars 2012

2



> Mairieconseils

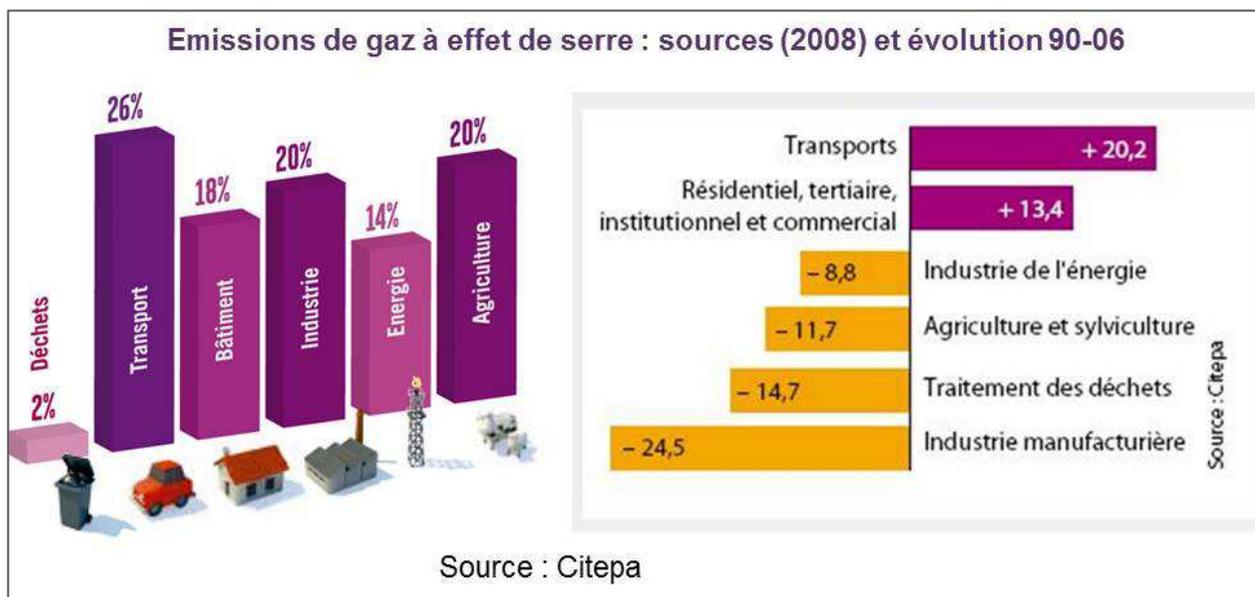
Mars 2012

3

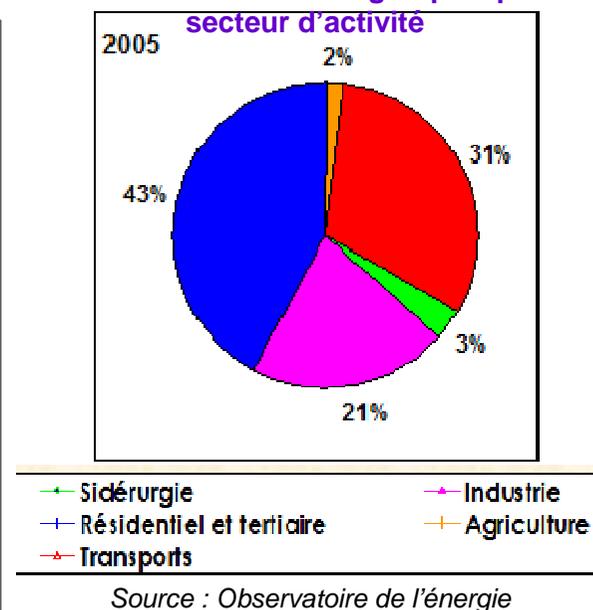
# Les défis à relever

## Nous marchons sur la tête

- Notre **empreinte écologique** est supérieure aux ressources naturelles de la terre.  
La planète consomme en 2008 2,2 ha/habitant (4,9 en France en 05) alors que la limite est de 1,8 ha/hab  
Le jour du dépassement en 2011 était le 27 septembre
- Le poids des transports et du bâti dans l'émission des **émissions de Gaz à Effet de Serre (GES)** –qui est globalement stable depuis 90- ne cesse de s'alourdir :
  - Transports : 21 % en 1990 ; 26 % en 2004 et 2009 ; + 19 % d'émission en volume
  - Bâti : 16 % en 1990 ; 19 % en 2004 et 2009 ; + 6 % d'émission depuis
- En 2008, le secteur résidentiel tertiaire représentait 43% des **consommations d'énergie finale** en France, suivi par les transports (31%). (source INSEE)

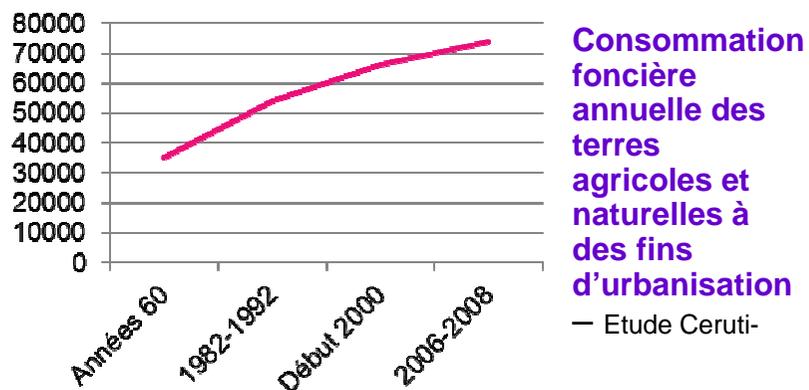


## Consommations énergétiques par secteur d'activité

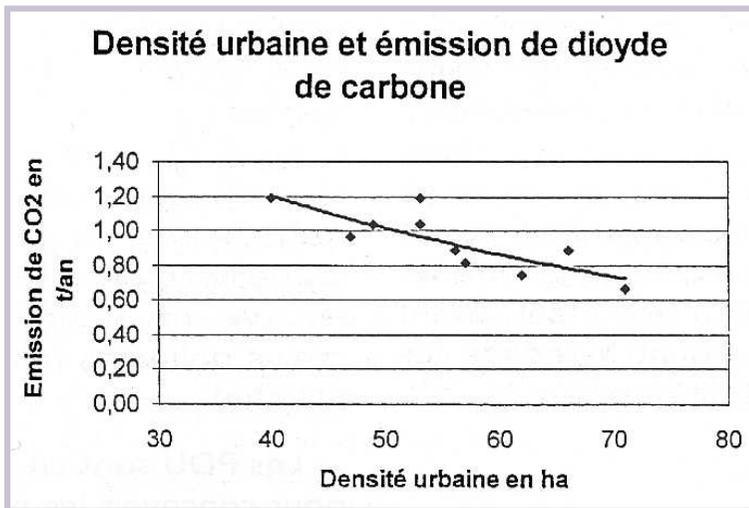


## Notre mode d'urbanisation contribue totalement à ces problèmes

Il altère et banalise les paysages par des constructions individuelles stéréotypées, gêne l'agriculture, génère pollutions et consommation énergétique élevée



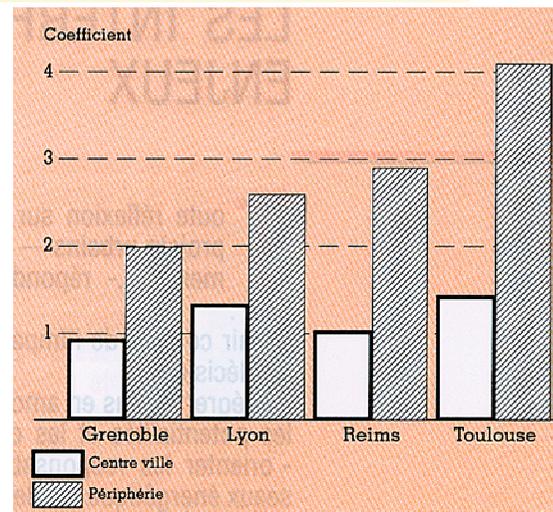
**Consommation énergétique** : à surface égale, un logement individuel isolé consomme environ 30% de plus qu'un collectif et un logement individuel en bande, 20% de plus qu'un collectif



Les émissions de CO2 varient du simple au double entre une densité de 40logts/ha et 70 logts/ha

Comparaison des **budgets énergie-transport** entre ville centre et périphérie

Des écarts de 1 à 3...

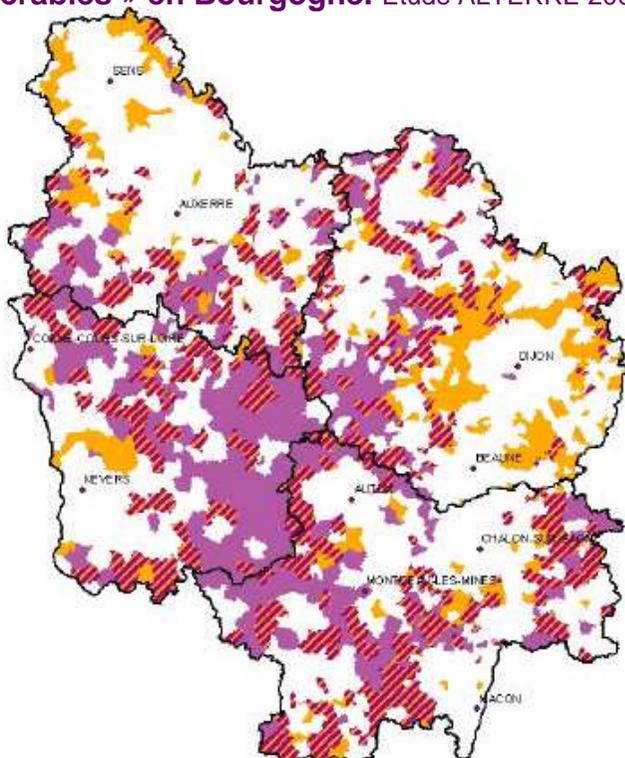


Source : STU, CERTU, IRT

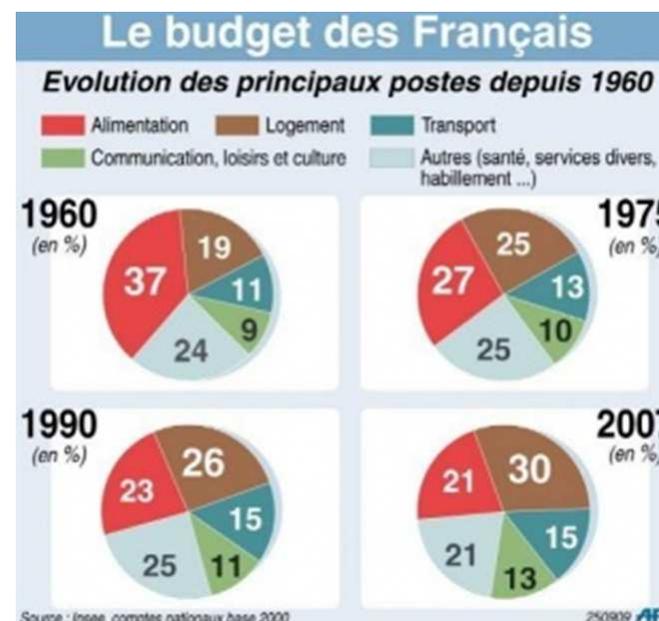
## Notre mode d'urbanisation et nos modes de vie vont fragiliser les ménages

Il va générer des difficultés financières et sociales importantes quand les prix de carburants et de chauffage vont s'élever.

**Fragilités énergétiques : les communes les « plus vulnérables » en Bourgogne.** Etude ALTERRE 2009



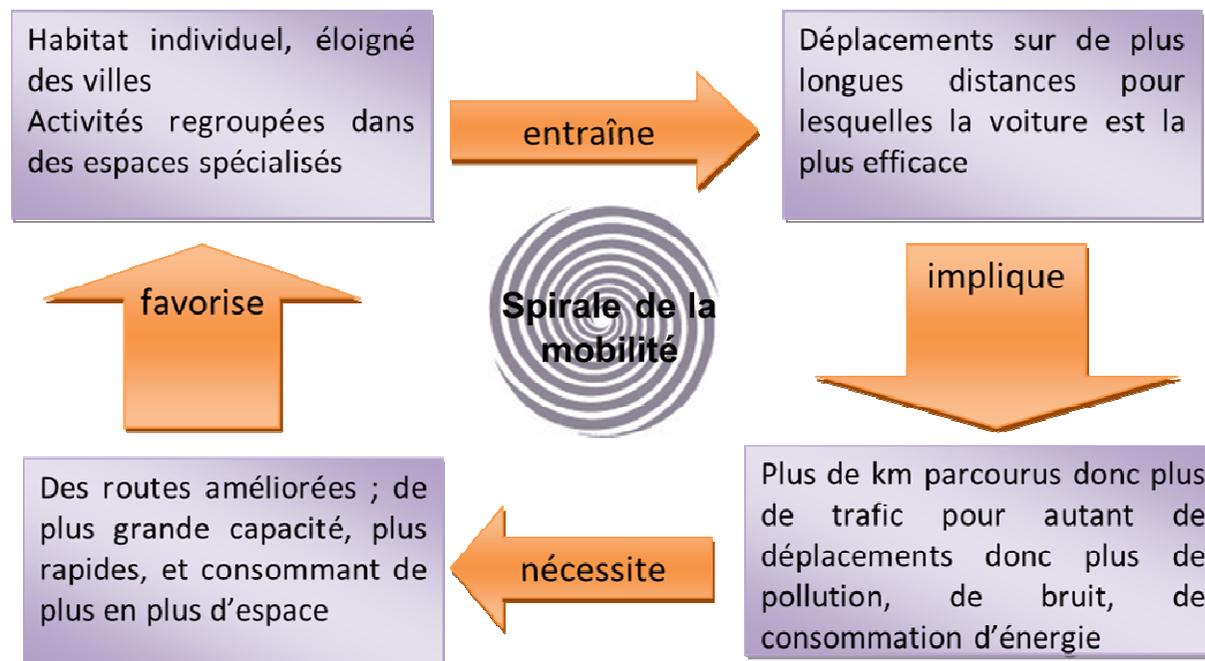
- Communes "les plus vulnérables" pour les déplacements
- Communes "les plus vulnérables" pour le logement
- Communes présentant une double vulnérabilité (pour les déplacements et le logement)



Le **budget logement + transport** est passé de 30 à 45 % des dépenses d'un ménage entre 1960 et 2007

Quid des 3,5 millions de mal logés en France en 08 (fondation Abbé Pierre), 8 millions de personnes sous le seuil de pauvreté, 744 000 ménages surendettés en 09 (+15% en un an)

## Casser la spirale infernale



## Se désintoxiquer du carbone :

- Produire autrement
- Consommer autrement

## Organiser un territoire et produire un urbanisme décarbonés, sobres

- Se déplacer moins et autrement
- Habiter dans des villes et villages écologiques
- Mieux gérer les ressources naturelles et restaurer ce qui doit l'être
- Reconquérir de la biodiversité
- Donner toute leur place aux activités naturelles, agricoles et forestières

A travers les documents d'urbanisme,  
les élus locaux ont la  
**responsabilité de fixer les règles  
du jeu**

### Réduire la consommation foncière

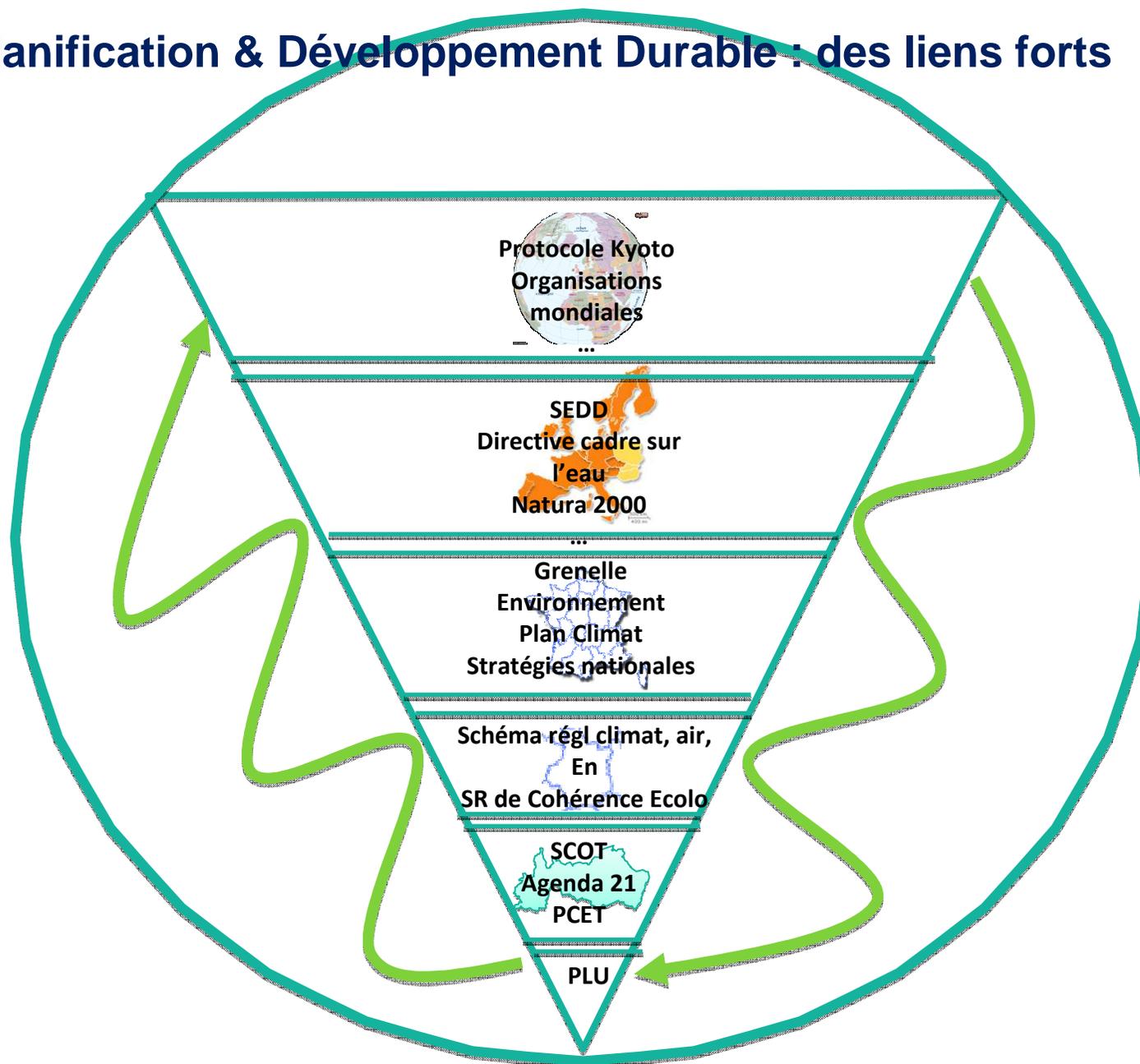
- Pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, **les collectivités territoriales fixent des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis.**
- Les SCOT arrêtent les objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace, et peuvent les ventiler par secteurs

### Réduire les motifs de déplacements

- avoir des objectifs de répartition **géographiquement équilibrée** entre emploi, habitat, commerces et services, et des objectifs de **diminution** (et non plus seulement maîtrise) **des obligations de déplacement**
- conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux, à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport
- Prescrire, dans des secteurs situés à proximité des TC existants ou programmés, une **densité** minimale de construction

### Préserver et reconquérir de la biodiversité

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles,
- Assurer la préservation et la restauration des continuités écologiques



Différents outils à chaque échelle territoriale pour tendre vers un développement durable



> Mairieconseils

Mars 2012  
10

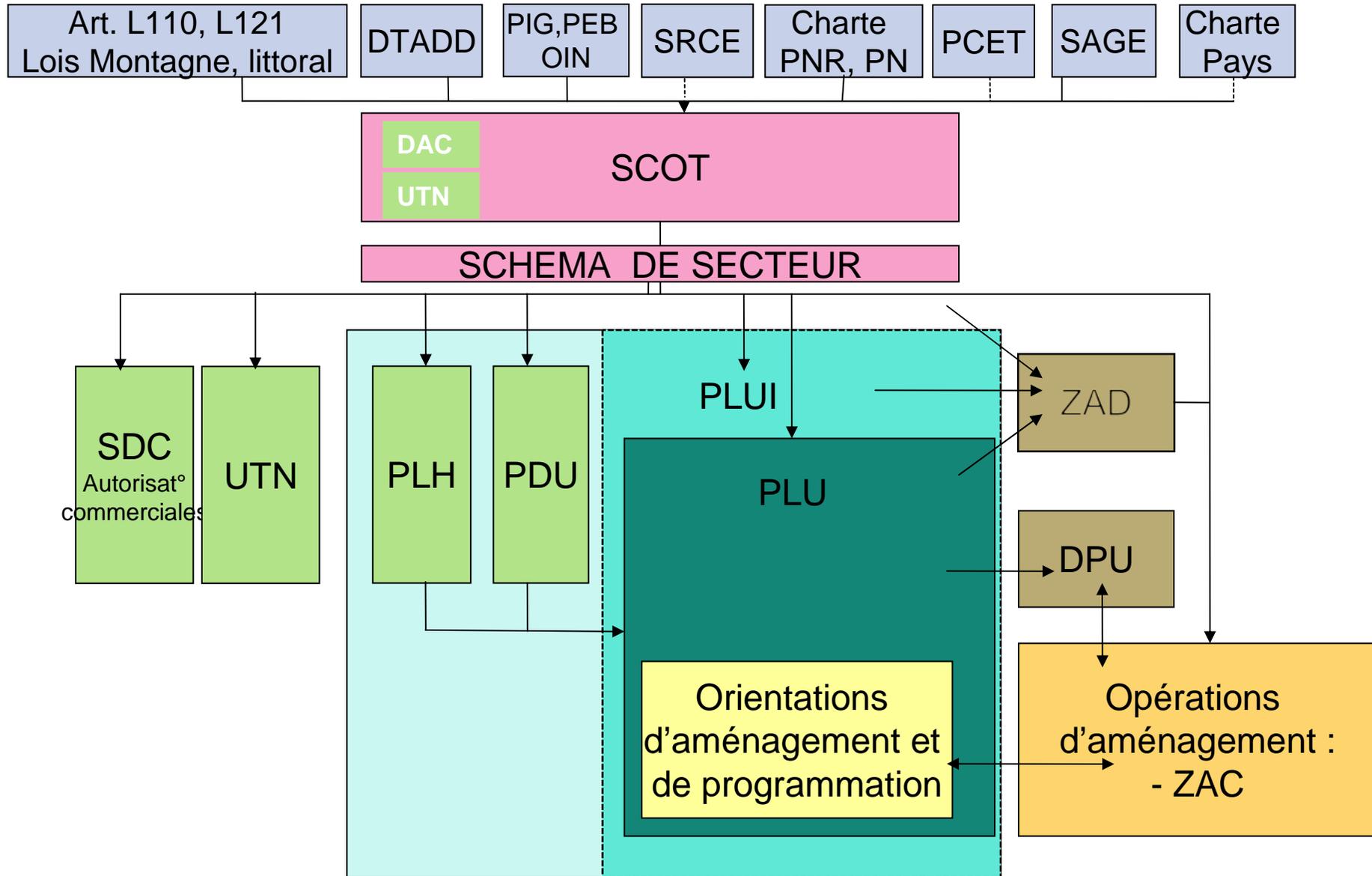
# Les outils et les échelons

## Les échelles de planification

- Région
- Grande intercommunalité, pays, PNR, SM
- Communauté d'agglo, CU
- Communauté de communes
- commune
- Quartier, secteur
- parcelle
- SRADT, SRCE
- DTA, SCOT, Charte et plan de PNR
- SCOT
- Schéma de secteur, PLUI
- PLU
- Lotissement, Orientation d'aménagement, ZAC
- Permis de construire



# La cascade des outils





## Lexique



Mairieconseils

Mars 2012  
13

**DTADD** : Directive Territoriale d'Aménagement et Développement Durable

**PIG** : Programme d'Intérêt Général

**OIN** : Opération d'Intérêt National

**PEB** : Plan d'Exposition au Bruit

**SRCE** : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

**PNR** : Parc Naturel Régional

**PN** : Parc National

**PCET** : Plan Climat-Energie Territorial

**SAGE** : Schéma d'Aménagement et Gestion de l'Eau

**SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale

**PADD** : Projet d'Aménagement et Développement Durable

**DAC** : Document d'Aménagement Commercial

**SDC** : Schéma de Développement Commercial

**UTN** : Unité Touristique Nouvelle

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PDU** : Plan de Déplacement Urbain

**PLU(I)** : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)

**OAP** : Orientations d'Aménagement et de Programmation

**ZAD** : Zone d'Aménagement Différé

**DPU** : Droit de Préemption Urbain

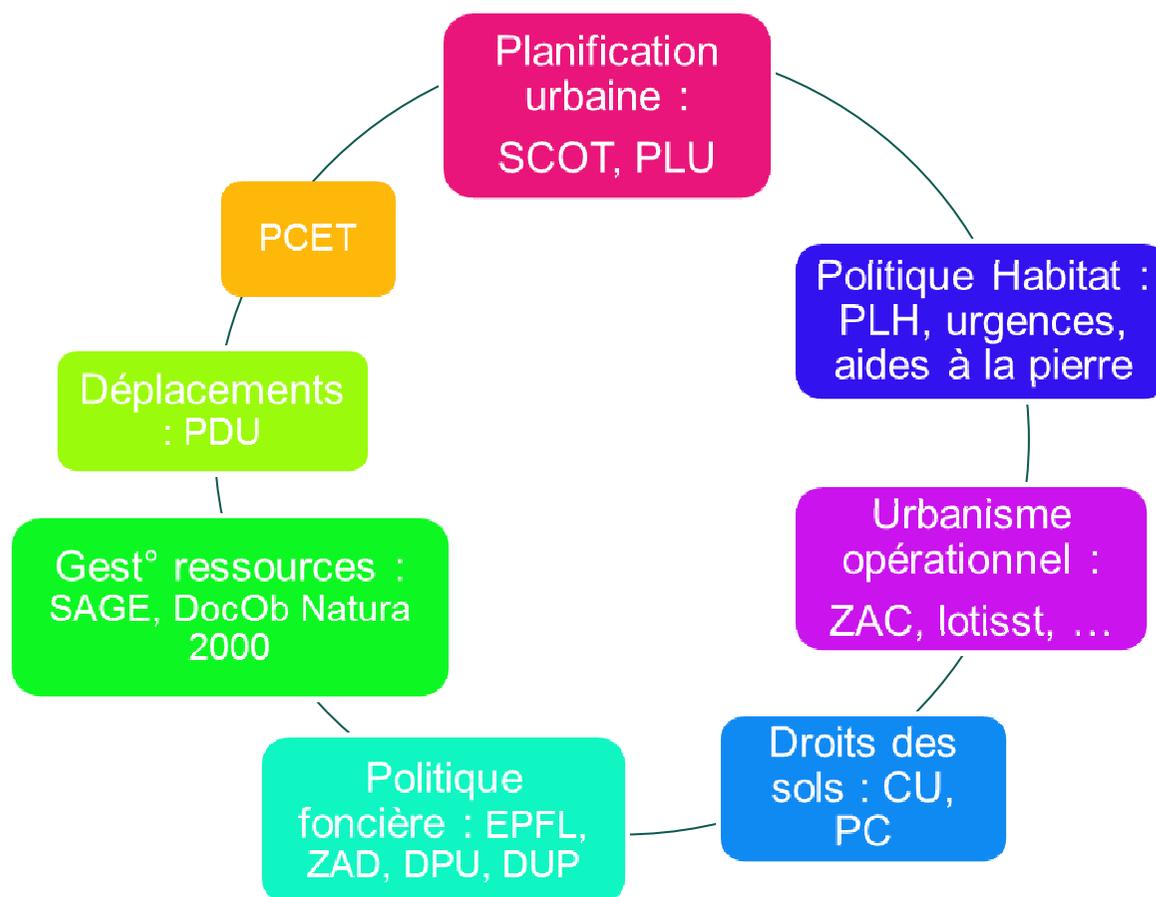
**ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté

Nature du lien :

Compatibilité \_\_\_\_\_

Prise en compte .....

## Un outillage performant



### En France, les cadres et outils pour façonner le territoire relèvent de la seule autorité des élus

Ces outils s'emboîtent et se tiennent les uns les autres. Une politique visionnaire et méthodique permet d'agir de l'amont à l'aval, de la planification à long terme jusqu'à l'opérationnel, et d'encadrer très fortement, si on le souhaite, les actions et initiatives privées.

On peut être très exigeant... mais aussi très laxiste, ce qui a été beaucoup trop souvent le cas ces 30 dernières années... ce dont nous payons et paierons le prix ces prochaines années.



## L'apport des autres documents cadres pour traduire et compléter un SCOT



Mars 2012  
15

- **PCET (Plan Climat Energie Territorial)** : permet d'analyser la situation à l'échelle d'un territoire, de fixer les objectifs à atteindre pour réduire les émissions de GES et s'adapter aux impacts du changement climatique, et de définir un plan d'actions à conduire (selon les sources, les types d'actions à engager...) dans tous les domaines. Tous les territoires, à toutes les échelles, peuvent élaborer un PCET (obligatoire pour les agglos > 50 000 hab., les Départements et les Régions -si non intégré dans le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie-)
- **PLH (Programme Local de l'Habitat)** : permet de préciser la politique intercommunale en matière d'habitat, en cohérence avec le SCOT : marché du logement, typologies d'offres et des demandes, programmes d'intervention, localisation des opérations, mobilisation des financements du logement aidé, outils de suivi et gestion des politiques
- **PDU (Plan de déplacements Urbains)** : construit la politique intercommunale en matière de déplacement, en cohérence avec le SCOT : situation et évolutions prévisibles, organisation des déplacements en fonction de la structure et du développement urbain, schéma des axes et réseaux de transports, programmes d'actions correspondant
- **Politique foncière PAF (Plan d'Action Foncière)** comme outil cadre, mais n'a pas d'existence juridique. Permet de préciser la politique intercommunale en matière d'intervention foncière, en cohérence avec le SCOT, d'identifier les sites stratégiques nécessitant une maîtrise publique, et d'établir un programme d'intervention foncière avec les outils nécessaires : veille, ingénierie, financements, EPFL ou fonds spécifique intercommunal, création de Zone d'Aménagement Différé, exercice intercommunal du Droit de Préemption Urbain (DPU), voire Déclaration d'Utilité Publique (DUP) si délégation (qui peut être partielle).
- **DAC (Document d'Aménagement Commercial)** : intégré dans les SCOT depuis 2008, obligatoire en 2011. Devrait fixer les perspectives en matière d'équilibre des offres commerciales et motiver les autorisations commerciales. Va « remplacer » les Schémas de Développement Commercial (SDC). Le commerce participe des polarités urbaines, est générateur de nombreux déplacements, et contribue aux ambiances et aménités.



## Les objectifs des documents d'urbanisme



Mars 2012  
16

**A travers les documents d'urbanisme, les élus locaux ont la responsabilité de cadrer les choses, fixer les règles du jeu**

### **Le rôle des documents d'urbanisme (art. L 121-1) : SCOT, PLU, carte communale**

Assurer l'équilibre entre :

- le renouvellement, la restructuration, la revitalisation des espaces urbanisés et des centres urbains et ruraux, le développement urbain maîtrisé, la mise en valeur des entrées de ville
- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces agricoles et forestiers, la protection des sites, milieux et paysages naturels
- La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables

Assurer :

- la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques et autres, en tenant compte des objectifs de répartition géographique équilibrée, de diminution des obligations de déplacements et de développement des TC, d'amélioration des performances énergétiques ;
- La réduction des émissions de GES, la maîtrise de l'énergie et la production d'énergies renouvelables, la préservation de la qualité des ressources (air, eau, sol, nature), de la biodiversité, des écosystèmes, la préservation et la remise en état des continuités écologiques, la prévention des risques, pollutions et nuisances.

Le SCOT développe les objectifs et les politiques à conduire par «thématique », et les moyens et règles à respecter pour y parvenir,

Le PLU traduit précisément la politique d'urbanisme dans le règlement du droit de construire qui s'attache à la parcelle

# Contenu du document SCOT

## LE RAPPORT DE PRESENTATION

- Expose le diagnostic territorial et analyse l'état initial de l'environnement et la consommation d'espace
- Explique les choix retenus pour établir le PADD
- Évalue les incidences prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement

### Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques :

d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques

### LE DOCUMENT D'ORIENTATIONS et d'OBJECTIFS –DOO- détermine

- les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres
- les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages ; et, en l'absence de PLU, par secteur, des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère
- les espaces à protéger, dont il peut définir la délimitation et préciser les modalités de protection ou de remise en état
- des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain
- les principes de la politique de l'habitat : mixité, objectifs de nouveaux logements –entre les EPCI ou par commune- et d'amélioration, réhabilitation ;
- les grandes orientations de la politique des transports et déplacement et les conditions favorisant une urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis en transports collectifs ;
- les objectifs d'équipement commercial et artisanal et un Document d'Aménagement Commercial qui délimite les zones d'aménagement commercial ;
- les grands projets d'équipements et de services
- en zone de montagne, la localisation et la nature des UTN

# Contenu du document du PLU

## LE RAPPORT DE PRESENTATION

- Expose le diagnostic territorial, analyse l'état initial de l'environnement et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers
- Explique les choix retenus pour établir le PADD et la délimitation des zones
- Peut préciser les principales phases de réalisations envisagées
- Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement

## LE PADD définit

- Les orientations d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, et de préservation ou de remise en état des continuités écologiques
- Concernant l'habitat, les déplacements, le développement économique et l'équipement commercial, les loisirs, les communications numériques.
- Des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

## DES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT et de PROGRAMMATION

- relatives à des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager
- Pour prévoir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité ; permettre le renouvellement urbain, assurer le développement de la commune

Elles peuvent

- prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics
- comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser

## LE REGLEMENT ET LES DOCUMENTS GRAPHIQUES

- Délimitent les zones urbaines ou à urbaniser, les zones agricoles ou naturelles et forestières à protéger ;
- Fixe pour chaque zone les règles d'occupation et d'utilisation des sols
- Peut instituer des servitudes dans les zones urbaines, des mesures de protection ou composition
- Précise des éléments dans les ZAC

## LES ANNEXES

- Servitudes d'utilité publique, régime forestier, réseaux d'eau et d'assainissement ...

## LE RAPPORT DE PRESENTATION

## LE PADD

### DES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT et de PROGRAMMATION

#### Aménagement

#### Habitat

- Assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements
- Tient lieu de PLH

#### Transports & déplacements

- Définit l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement
- Tient lieu de PDU

## LE REGLEMENT ET LES DOCUMENTS GRAPHIQUES

## LES ANNEXES



> Mairieconseils

Mars 2012  
20

# Place et rôle de l'intercommunalité



## Les raisons et les atouts de la prise en charge des problèmes d'urbanisme à l'échelon communautaire

- Une prise de conscience des dégâts
- une recherche de cohérence des choix d'aménagement et de développement entre communes en assurant une harmonisation des PLU en référence à un projet intercommunal
- l'occasion de se doter d'une connaissance partagée des opérations sur le territoire intercommunal
- se doter d'une expertise technique en matière d'urbanisme
- une proximité de terrain, associée à un projet et à une autorité intercommunale face aux pétitionnaires

Pourtant, le Code de l'Urbanisme ne fixe que 2 documents de planification – ce qui a priori implique 2 échelons territoriaux différents-, alors que la réalité est plus complexe et se joue le plus souvent à 3 niveaux : communes/communauté de communes et d'agglomération/Pays, SCOT, PNR réunissant plusieurs communautés



## Les communautés s'emparent de plus en plus de compétences liées à l'urbanisme

### Exemples de domaines d'intervention communautaire :

- l'instruction des autorisations d'urbanisme
- la conduite d'opérations d'aménagement opérationnel : ZAC et lotissement en particulier
- la mise en place de services urbanisme pour les communes : SIG intercommunal, numérisation des PLU, numérisation des cadastres
- une action d'harmonisation des PLU
- l'élaboration d'un document intermédiaire entre le SCOT et les PLU
- l'élaboration d'un PLU communautaire
- la définition d'une stratégie foncière



## Intérêt de se donner une politique communautaire d'urbanisme



Mars 2012  
23

- Disposer d'un document intercommunal qui exprime la politique que tous les élus se donnent pour harmoniser et encadrer les actions des communes
- Travailler à une échelle plus précise que le SCOT : échelle du 25 000 qui permet de préciser les limites, calculer les aires, localiser plus finement les sites préférentiels pour tel ou tel objectif
- Intégrer des préconisations qui ne relèvent pas d'un SCOT, mais sont importantes pour gérer l'espace et permettent d'engager des actions
- Assurer une assistance rapprochée auprès des communes
- Mobiliser et négocier des aides à l'ingénierie, mobiliser des professionnels pour mettre en place des services d'assistance urbanistique
- Prendre des compétences particulière : PLH, réserves foncières, ZAC...



> Mairieconseils

Mars 2012  
24

# Construire une politique communautaire

1

- **Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme**

2

- **Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage**

3

- **Se doter et gérer des services communs**



1

## Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



> Mairieconseils

Mars 2012  
26

### Actions possibles des CC :

- SCOT
- Loupe de SCOT et Schéma de secteur
- Démarches volontaires type SADD
- PLU intercommunal : PLUI

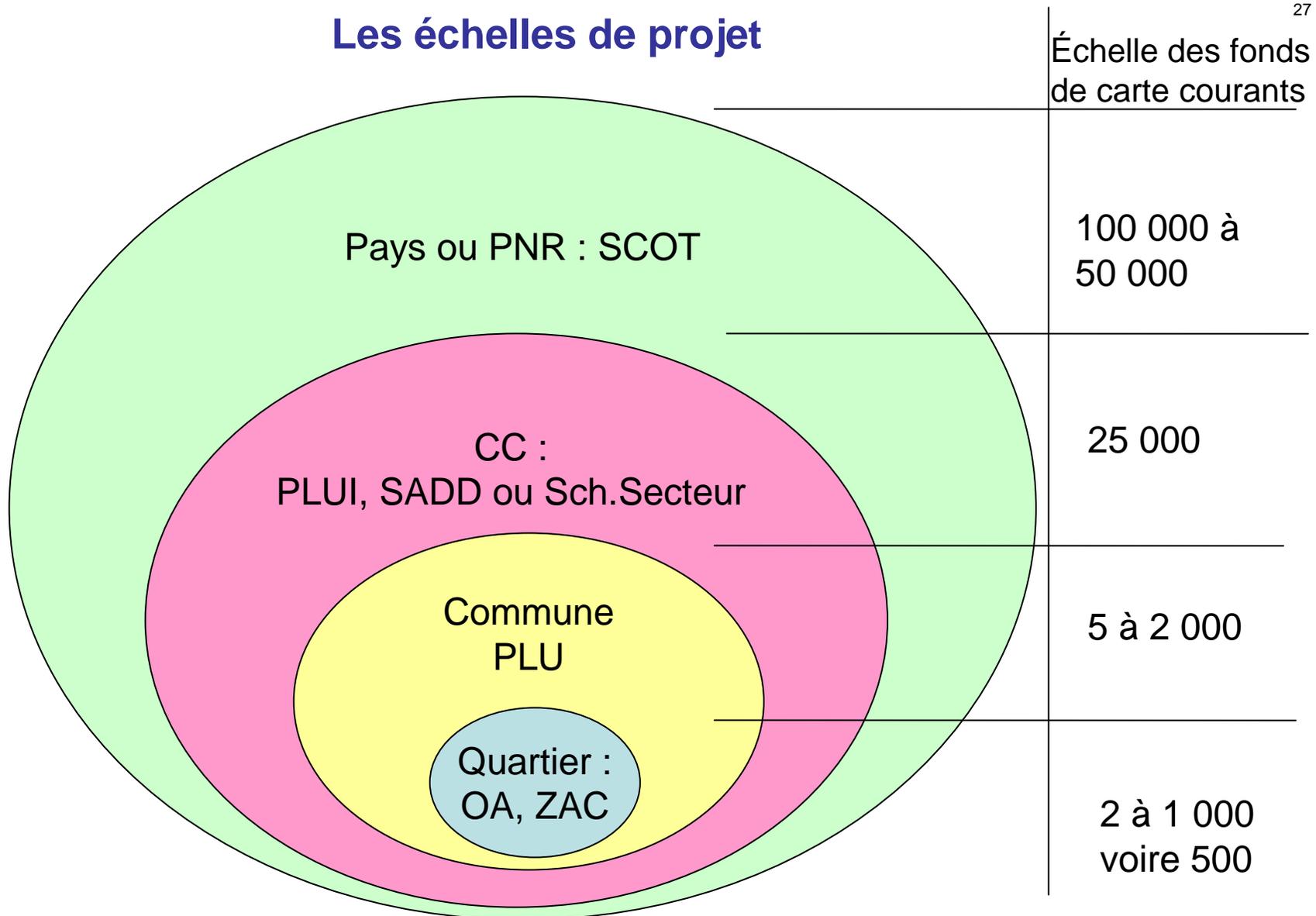


# 1 Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



Mars 2012  
27

## Les échelles de projet





1

## Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



Mairieconseils

Mars 2012  
28

### Se doter d'un Schéma d'Aménagement et Développement Durable (SADD) intercommunal

- Avoir un PADD commun, assez précis spatialement, pour porter un engagement moral des maires sur l'aménagement de l'espace à l'échelle intercommunale (25 000ème) : les enveloppes constructibles, la trame verte et bleue et ses continuités, les axes et mesures d'intervention de la CC pour le logement, les déplacements, le développement économique, les services...et leur coordination avec les politiques des communes en infra et celles des Pays, SCOT ou PNR en supra
- Développer une approche qualitative sur les questions du paysage, des formes et de la qualité urbaine, des économies d'énergies et rejets, à tous les niveaux
- Traduire le PADD communautaire dans les PLU; passer des commandes groupées de documents d'urbanisme et, avec le temps, faire un PLUI

De multiples réalisations en France : SADD dans le PNR du massif des Bauges, PIAGE dans le PNR du Morvan, chartes d'aménagement dans le Pays des Landes de Gascogne, chartes intercommunales pour les CC en Indre-et-Loire...



## Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



> Mairieconseils

Mars 2012  
29

### PLU et intercommunalités : 2 possibilités

#### Faire des commandes groupées pour harmoniser les PLU des communes

à partir d'un SADD communautaire, passer un marché groupé, pour plusieurs communes

- La CC est le signataire du marché, mais chaque commune est maître d'ouvrage de son PLU
- Des temps de travail en commun peuvent rythmer l'élaboration de chaque document
- Le SADD élaboré permet de créer un PADD communautaire que chaque commune peut intégrer dans son PLU (il peut constituer une première partie du PADD du PLU communal)
- S'il n'y a pas de SADD préalable, travailler plus ensemble au départ pour dégager un PADD commun

#### Faire un PLU intercommunal

en élaborant un document unique à l'échelle communautaire =

- transfert de compétence PLU à la CC, procédure unique, autorité CC
- Document unique, conforme aux articles L 123 du CU. Mais les modalités de travail sont à définir librement avec les communes
- Peut intégrer un PLH communautaire, voire un PDU si compétence (rare hors agglo)
- Peut comporter des plans de secteur qui couvrent l'intégralité d'une ou plusieurs communes et qui précisent les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ainsi que le règlement

**Le transfert de la compétence PLU n'entraîne pas le transfert de la délivrance des autorisations d'urbanisme**



# 1

## Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



Mairieconseils

Mars 2012  
30

### Les situations des CC et l'action possible pour les documents d'urbanisme

Situations possibles			
Dans un grand SCOT en cours, ou au périmètre arrêté	Sans Scot supérieur, et dans un Pays -ou PNR- existant et plus vaste	Pas d'intention à l'échelle supra (Pays, PNR), ou pas d'organisation supra	Pas d'organisation supra, maturité intercommunale et volonté d'agir via les PLU
Actions possibles			
Faire une loupe sur CC durant l'élaboration du Scot et l'intégrer dedans	Pousser pour faire un SCOT à l'échelle du pays ou du Parc Pour se préparer, faire un SADD	Faire un SCOT	Se faire transférer la compétence PLU pour élaborer un PLUI
Si SCOT traîne (périmètre arrêté mais rien ne se fait) : faire un SADD pour se préparer	Faire un SCOT à l'échelle CC si Pays ou Parc pas candidat	Faire un SADD	Faire un groupement de commande pour la réalisation des x PLU de la CC, avec un socle commun (une partie du diagnostic et du PADD)
Prévoir l'élaboration d'un Schéma de Secteur ultérieur si enjeux particulier sur la CC	NB : si un PNR existe, Scot et SADD respecteront la charte et le plan du Parc		Faire un SADD et demander aux C membres de le respecter et traduire dans leur PLU



# 1

## Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme



Mars 2012  
31

### Les combinaisons possibles

Syndicat Mixte de SCOT	SCOT OU NON	SCOT OU NON	SCOT	SCOTO U NON	SCOT	SCOT		SCOT ou non
Communauté de communes			AMO	SADD (et AMO)	Loupe SCOT (et AMO)	Schéma de secteur (et AMO)	SCOT (et AMO)	PLUI
Communes	PLU	PLU SUPPRA COMMUN AUX	PLU OU PLU SUPRA COMMUNAUX	PLU OU PLU SUPPRA COMMUN AUX	PLU OU PLU SUPPRA COMMUN AUX	PLU OU PLU SUPPRA COMMUNAUX	PLU OU PLU SUPPRA COMMUNAUX	
Secteurs ou quartiers	OA	OA	OA	OA	OA	OA	OA	OA

1

- **Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme**

2

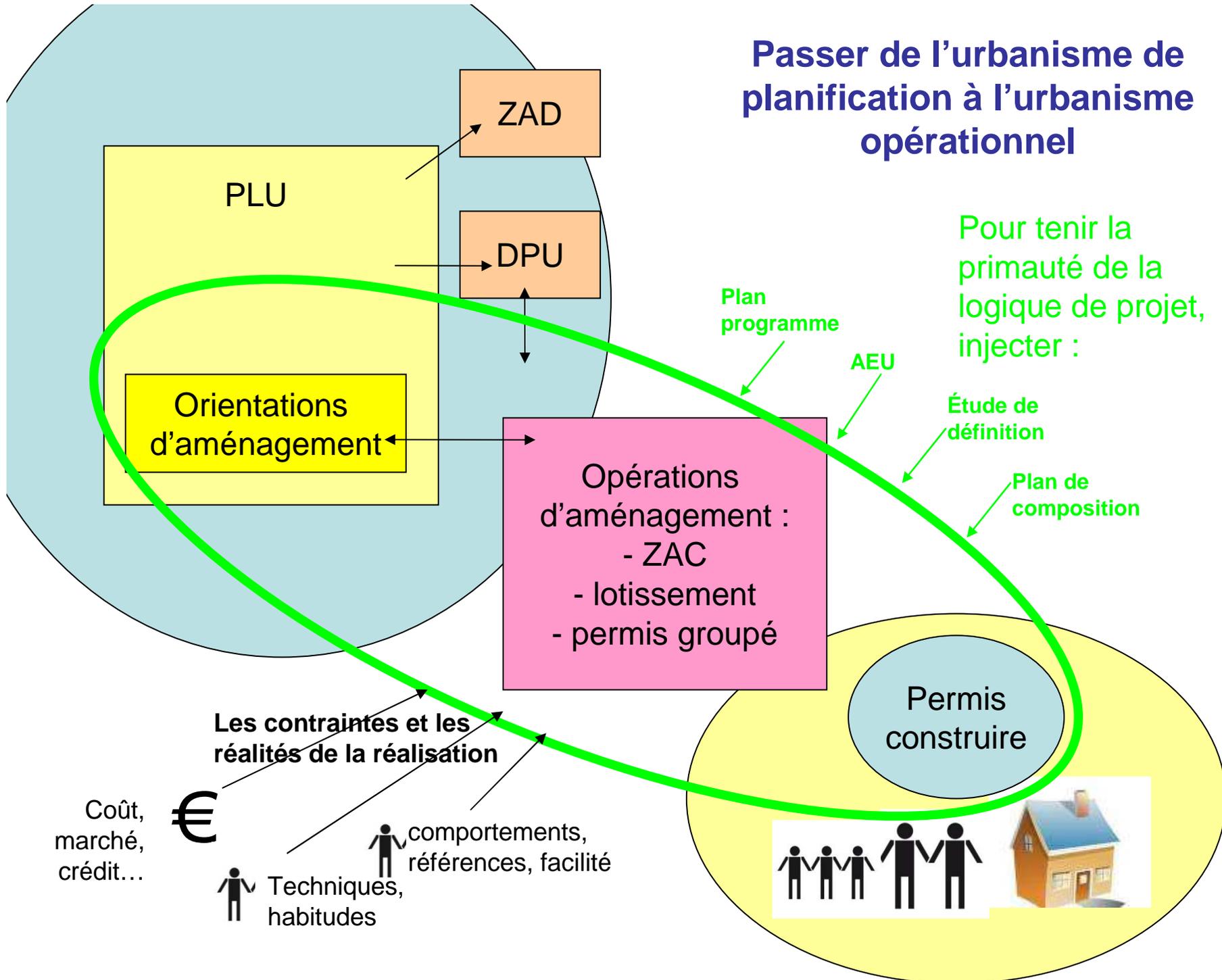
- **Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage**

3

- **Se doter et gérer des services communs**

# Passer de l'urbanisme de planification à l'urbanisme opérationnel

Pour tenir la primauté de la logique de projet, injecter :





# 2

## Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage



> Mairieconseils

Mars 2012  
34

### Pour produire des opérations de qualité, agréables à vivre et à voir

#### □ Prendre les devants : cadrer en amont les opérations

- plus aucune zone AU ouverte à urbanisation sans cadrage préalable : Orientations d'Aménagement et Programmation poussées dans les PLU, études pré-opérationnelles
- Conduire des études pré-opérationnelles sur les sites importants : programme, montage et plan de composition, plan de références ... dans des procédures d'aménagement ou non, avec Approche Environnementale de l'Urbanisme ou équivalent
- Logique de projet > l'addition des dossiers loi sur l'eau, ZAC, lotissement

#### □ Multiplier les opérations d'aménagement

- Maîtriser le foncier, quitte à le céder à l'aménageur choisi ultérieurement
- Favoriser les procédures de lotissement, ZAC, permis groupé, AFU...
- Conduire de l'aménagement et la construction : appel à des promoteurs – constructeurs - maître d'œuvre, des aménageurs –constructeurs
- Développer les missions d'urbaniste-paysagiste-architecte coordinateur, allégée sur opérations modestes
- Mobiliser des maîtres d'ouvrage : coopérative, habitat autogéré, autopromotion, PUP

#### □ Aller jusqu'au détail

Chaque procédure d'urbanisme opérationnel permet d'encadrer très précisément

- Règlement de lotissement
- Cahier des prescriptions architecturales, urbanistiques et environnementales
- Cahier des charges des cessions de terrain ou des droits à construire
- Règles dans les actes notariés



## 2

# Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage



> Mairieconseils

Mars 2012  
35

## Aider les communes à élaborer leurs projets, soutenir les expériences

- Assister les communes dans l'élaboration de leur PLU : conseils, définition de cahier des charges, conseils et propositions durant toute l'élaboration
- Conduire un programme d'échanges et formation des élus
- Aider la conduite d'études : pré-opérationnelles, opérationnelles, ... ou élaborer directement des plans de référence pour les secteurs intercommunaux stratégiques d'urbanisation
- Définir une politique foncière et contribuer aux acquisitions foncières via EPFL ou autre fonds

## Porter des opérations exemplaires

- Maîtrise d'ouvrage des constructions
- Conduire un programme incitant à l'urbanisme et l'architecture durable : appel à projet auprès des communes, soutien à des opérations innovantes, AEU, plan de déplacement entreprise, etc...

## Sensibiliser, conseiller, aider les particuliers

- Mener des actions d'animation à destination des habitants : rencontres, visites, sessions de formation... sur la réhabilitation économe, la construction bio-climatique, les économies d'énergie, les matériaux sains, la connaissance des patrimoines bâtis et des milieux naturels, le paysage, la gestion de la voiture...
- Conduire des OPAH énergies,
- Créer un Point Information Énergies
- Soutenir les aménagements et constructions innovantes : concours, appel à idées..

1

- **Se doter d'un plan intercommunal d'urbanisme**

2

- **Porter une politique dynamique d'accompagnement et de maîtrise d'ouvrage**

3

- **Se doter et gérer des services communs**



# 3

## Se doter et gérer des services communs



Mairieconseils

Mars 2012  
37

### La recherche du point d'équilibre besoins / moyens

#### □ Besoins d'ingénierie

- Équipes techniques compétentes, publiques, privées ; à distinguer de l'ingénierie des opérateurs
- Moyens techniques : CAO, SIG, banques données
- = besoins financiers : Qui ?

#### □ Quel partage, coordination, complémentarité grande interco / CC ?

- Besoin de professionnels pointus et de présence terrain : s'organiser un réseau pays, CC, commune
- Selon les contextes (petites CC ou non, faible densité et poids population, nombre de dossiers et projets à traiter), privilégier un staff + ou – important dans les CC ou au Pays
- Des agences d'urbanisme dans les grandes agglomérations : s'en servir, ou créer des agences d'urbanisme rural dans les grandes Communautés de Communes, Pays, les PNR ?



3

## Se doter et gérer des services communs



> Mairieconseils

Mars 2012  
38

### L'organisation des moyens

- Résultats de 10 enquêtes auprès de 3 CC, 1 CA, 4 pays, 2 PNR
- Document disponible en ligne « L'ingénierie en matière d'urbanisme »

[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)



# 3

## Se doter et gérer des services communs



> Mairieconseils

Mars 2012  
39

### Des champs d'intervention bien identifiés

- L'instruction des autorisations d'urbanisme
- L'appui aux PLU
- L'articulation avec les SCOT
- L'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les opérations d'aménagement
- La prise en charge d'une politique de l'habitat
- L'appui aux interventions foncières
- Des services logistiques



# 3

## Se doter et gérer des services communs



> Mairieconseils

Mars 2012  
40

La communauté de communes est un bon échelon d'ingénierie pour :

- L'instruction des autorisations d'urbanisme
- Engager un PLH
- Porter un PADD
- Assister les communes
- Conduire des opérations
- Faire appel au portage foncier



# 3

## Se doter et gérer des services communs



> Mairieconseils

Mars 2012  
41

### Pays, SCOT et PNR : échelons d'ingénierie pertinents

- Pour les territoires plus ruraux et lorsque les communautés n'ont pas les moyens suffisants
- Lorsque le pays porte le SCOT
- Lorsqu'un PNR consacre une partie de ses moyens et de ses compétences à l'urbanisme

# 4 scénarios d'organisation entre la commune, la communauté de communes et le Pays/PNR

	scénario 1 C de C en 1 <sup>ère</sup> ligne	scénario 2 Equilibre tripartite	scénario 3 Ingénierie Pays/PNR	scénario 4 Pays/PNR en 1 <sup>ère</sup> ligne
PAYS/PNR	<ul style="list-style-type: none"> <li>(SCOT)</li> <li>Conduite de programmes</li> <li>Soutien aux initiatives</li> </ul>  <p>= 1 personne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SCOT</li> <li>Programmes</li> <li>Expertise et conseils</li> <li>Soutien aux initiatives</li> </ul>  <p>= 2 personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SCOT</li> <li>Assistance forte aux PLU et PADD intercommunaux</li> <li>AMO opération</li> <li>Conduite de programmes</li> <li>Foncier</li> </ul>  <p>= 3 ou 4 personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SCOT et PLU faits en régie</li> <li>Dossiers opérationnels et AMO développée en régie sur devis</li> <li>Foncier</li> </ul>  <p>= 5 personnes</p>
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instruction PC, voire autorisation</li> <li>Compétence PLU + PADD communautaire</li> <li>AMO opérations</li> <li>Foncier</li> </ul>  <p>= 3 à 5 personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instruction PC</li> <li>Assistance PLU et harmonisation</li> <li>PADD intercommunal</li> <li>AMO opérations</li> <li>Foncier</li> </ul>  <p>= 2 à 4 personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instruction PC</li> <li>PADD intercommunal</li> <li>Suivi PLU</li> </ul>  <p>= 2 personnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instruction PC mutualisée</li> </ul>  <p>= 1,5 à 2 personnes</p>
COMMUNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorisation PC, sauf si délégation, et accueil pétitionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PLU</li> <li>Autorisations PC et accueil pétitionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PLU</li> <li>Autorisations PC et accueil pétitionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PLU</li> <li>Autorisations PC et accueil pétitionnaires</li> </ul>



# 3

## Se doter et gérer des services communs



Mairieconseils

Mars 2012  
43

### Les missions d'un service d'urbanisme intercommunal

A définir en fonction et en cohérence avec le SM d'un SCOT ou d'un PNR s'il en existe et auquel elles appartiennent

- Observatoire et Système Information Géographique
- Conduite de l'élaboration des documents cadres choisis : SCOT, PLU, PLH, PAF, PDU... ou participation au SM supérieur chargé de leur élaboration
- Participation à l'élaboration des PLU, ou conduite de l'élaboration directe du PLU communautaire
- Exercice du Droit de préemption urbain exclusivement pour les compétences de la communauté de communes
- Constitution et gestion de réserves foncières
- Instruction des Autorisations d'Urbanisme (permis d'aménager, permis de construire, permis de démolir) pour le compte des communes
- Assistance technique aux communes pour leur conduite d'opérations et réflexions préalables
- Conduite des actions de sensibilisation, communication, formation

Si compétences urbanisme et droits des sols transférés à la CC, le service sera plus étoffé encore :

- Élaboration des PLU communaux ou du PLU intercommunal
- Instruction des autorisations de construire
- Cadastre



# 3

## Se doter et gérer des services communs



Mairieconseils

Mars 2012  
44

### Moyens – profils de poste – prise en charge financière

- CC Est Tourangeau, 5 communes 26000 habitants : service urbanisme de 4 personnes, directrice, 1 chargé de mission habitat et agriculture périurbaine, 1,5 instructeur, ½ temps SIG
- Pays des Vals de Saintonge, 117 communes, 7 CC, 55000 habitants : 5 personnes dont 1 directeur adjoint, un chef de service urbanisme, 2 chargés d'études, 1 cartographe  
250 K€/an, cotisation 1,5€/an/hab. + ressources travaux facturées
- PNR Oise pays de France, 59 communes, 110 000 habitants : 6 chargés de mission paysage, urbanisme, architecture, environnement, milieux naturels, SIG  
750 k€ sur les missions d'urbanisme, paysage et patrimoine bâti, financement PNR et cotisations communes 2,14€/an/hab.



# 3

## Se doter et gérer des services communs



		Autorisation d'urbanisme (CU, PC, ...)	PLU	SCOT	AMO communes	Foncier	Services logistiques	Moyens humains et Coûts
CC du Seignanx	8 comm. 24 000 hab	compétence « instruction » 800 à 1000 actes/an	Compétence communautaire PLU faits en régie	Compétence SCOT Participation active aux travaux du SCOT aggro BAB		DPU communautaire + convention SAFER	SIG : cadastre, réseaux, PLU, suivi foncier	4 personnes : ingénieur urbaniste + 2 instructeurs + agent foncier Environ 200 K€/an + 15K€ avocat + 1€/an/hab pour adhésion agence urba (24K€ an) = 240K€ an
CC Est tourangeau	5 comm. 26 000 hab	compétence « instruction » 1500 actes/an	suivi et participation	élaboration d'un PADD communautaire, Participation au SCOT tourangeau		DPU pour ZAE communautaires + convention SAFER	SIG : cadastre, PLU	4 personnes au service Urbanisme : directrice, 1,5 instructeurs, un ½ temps sur SIG, 1 chargé mission Habitat et agriculture périurbaine
CC Val de l'Indre	8 comm. 30 200 hab	Réflexion en cours	AMO Réalisation des petites modifications Suivi problèmes d'application	Projet de territoire, pour cohérence de l'aménagement et contribution au SCOT tourangeau	Dossiers communautaires d'urbanisme opérationnel AMO auprès des communes très utilisé	Constitution réserves foncières pour les besoins communautaires		3,25 personnes au service Dévt et Aménagt : directeur très mobilisé sur l'urbanisme + chargés mission économique et habitat (1/4 temps) en appui + assistante Intégré dans budget global de la CC
CA du SICOVAL	36 comm. 68 000 hab	compétence autorisation d'urbanisme en jv2010 6 à 7 personnes pour 33 comm.	Association étroite aux PLU Réalisation des modifs et révisions	Charte d'aménagement acceptée et appliquée (PADD zonage communautaire)	Dossiers communautaires + AMO auprès des communes développée	1 service : observatoire, gestion DIA, négociations, acquisition, DPU	SIG très développé	5 personnes : directeur urbaniste, juriste ; 2 chargés d'études archi, urba ; 1 ingénieur ; 1 assistant Coût personnel répercuté dans bilans des ZAC, PAE 120K€ pour études



## Les exemples d'organisation intercommunale en matière d'urbanisme : Pays et SCOT des Vals de Saintonge

- 7 CC, 117 communes, 55 000 habitants
- SCOT réalisé en interne, sauf thème environnement et énergies, sous traités. 1 équivalent temps plein, réparti sur 2 personnes. En cours
- Elaboration des PLU en régie : 30 depuis 2002, 40 en cours. Modifications et révisions aussi. 90 communes ont un PLU, 24 cartes communales. Compétence restée aux communes. Si études complémentaires (souvent sur les OA), elles sont financées par les communes qui ont gardé la DGD
- Conseils puis AMO pour les projet communautaires et innovants (AEU, démarche Effinergie,...) : définition des besoins, rédaction cahiers des charges, organisation consultations et assistance jury, participation aux groupes de travail, suivi des productions, conseils sur suites à donner, voire aux négociations avec les promoteurs ou aménageurs. Modifications des PLU si besoin (ZAC,...)
- Réflexion pour prise en charge des autorisations d'urbanisme par CC avec mise en réseau par le Pays pour formation, échanges, remplacement des personnels en congés. Besoin estimé : 9 personnes
- 5 personnes : directeur adjoint du Pays, chef service urbanisme, 2 chargés d'études, 1 cartographe
- Environ 250 000 € an. 3 €/an/hab. (165 000 €) + 33 %subvention CG (80 000 €) jusqu'en 2013. Les communes ne paient pas le travail des PLU et gardent la DGD pour la reproduction des documents, la communication, voire les études complémentaires souhaitées



## Les exemples d'organisation intercommunale en matière d'urbanisme : Syndicat d'urbanisme du pays de Vitré

- 2 CC + 1 CA, 66 communes, 92 000 habitants
- Réalisation du SCOT de 2000 à 2007, déclencheur de la suite car « volonté de faire un SCOT vivant ». Réflexion sur la création d'une Agence d'Urbanisme, pas retenue, mais création du syndicat d'urbanisme
- Accompagnement fort des PLU : cahier des charges et organisation consultation BE, Porter A Connaissance du SCOT, participation aux travaux
- Conseils gratuits pour précision des projets d'aménagement de toute nature (reconquête, extension, espaces publics, équipements...), choix de procédure...
- Mission d'AMO sur rémunération modérée spécifique pour les opérations d'aménagement : cahiers de charges et procédures, consultations et sélections, pilotage projet, suivi productions des aménageurs ou BE, cadrage et vérifications des dossiers opérationnels et juridiques (ZAC, étude d'impact, ZAD, DPU...), suites à donner, consultations maîtres d'œuvre... 3 à 5 000 € pour 4 à 8 jours de travail estimés. Missions qui « explosent » : 88 conventions en 5 ans : 20 lotissements communaux, 15 lotissements privés, 8 études d'aménagement de centre-bourgs, 21 projets de ZAC et plus de 15 conventions de ZAC, 8 dossiers de DUP, 7 PAE, création de 6 ZAD, 1 dossier DPU
- Pas d'instruction des Autorisations d'Urbanisme
- SIG très développé : observatoires SCOT, doc. urba des communes, cadastre, suivi foncier et DIA (urbaine et agricole, avec convention SAFER)
- 3,5 personnes : directeur urbaniste, ingénieure urbaniste, sigiste-cartographe, ½ temps secrétariat
- 253 000 € an budget total ; 1,574 €/an/hab. (164 000€) + 52 000 € rémunération AMO



## Les exemples d'organisation intercommunale en matière d'urbanisme

### CC du Seignanx, de l'Est Tourangeau, du Val de l'Indre + CA SICOVAL :

- De 8 communes à 36 communes, 24 à 68 000 habitants

#### □ Compétences, actions et moyens

- Compétence « instruction » (pas autorisation) dans 2 cas ; « autorisation » dans la CA - Compter 1,5 ou 2 personnes pour 1000 à 1500 actes. L'accueil des pétitionnaires restent toujours en mairie
- Compétence PLU dans 1 CC qui réalise en régie 8 PLU communaux de fait ; sinon, participation active
- Elaboration de PADD intercommunaux dans 3 cas (charte d'aménagement ou projet de territoire ou PADD communautaire) qui forment les cadres de références des consensus
- 2 CC sur 4 exercent du conseil et AMO auprès des communes
- Toutes ont une politique et des moyens fonciers, + ou – développés : SIG et suivi DIA (urbain, agricole), convention avec SAFER,... et manipulent des ZAD, DPU, DUP
- 3,25 à 5 personnes, dont la moitié pour gérer l'instruction, et l'autre pour l'ingénierie urbaine



## Les exemples d'organisation intercommunale en matière d'urbanisme : PNR Oise Pays de France



Mairieconseils

Mars 2012  
49

- 11 CC dont 7 à cheval, 59 communes, 110 000 habitants
- Réalisation d'un plan de Parc très détaillé, localisant tous les secteurs d'extension urbaine. Chapitre 4 « préserver la qualité et la spécificité des paysages naturels et bâtis du territoire » et Chapitre 5 « Mettre en œuvre la politique paysagère et urbaine du Parc » très développés
- Des plans paysage sont réalisés par les CC ou par secteurs, pour nourrir les SCOT divers à cheval sur le territoire et utiles aux CC
- Accompagnement fort des PLU : études urbaines préalables obligatoires, financées à 100 % par le Parc, sur cahier des charges très développé en matière patrimoniale + participation et suivi aux travaux du PLU (non financés par le Parc, mais dont le coût est réduit d'un tiers). 20 études urbaines terminées, 20 en cours (soit 6 à 8 engagées par an). 30 à 40 000 € HT selon taille commune. Cahier de recommandations architecturales souvent élaboré et annexé au PLU (20 à ce jour)
- Aides aux études et opérations d'aménagement : conseils et assistance + 3 fonds d'aides : études d'aménagement+ assistance juridique + fonds d'urgence
- Pas d'instruction des Autorisations d'Urbanisme
- 3 chargés de mission sur une équipe de 17 personnes : urbanisme + paysage + architecture. Autres collègues mobilisés en tant que de besoin : sigiste, agriculture...
- Sur un budget d'investissement triennal de 6,750 M€, un tiers, soit 2,280 M€ sur axes 4 et 5 : 150 K€ sur plans paysage ; 1,450 M€ sur études urbaines préalables PLU ; 245 K€ sur fonds d'aide ; 435 K€ divers. Hors budget fonctionnement



> Mairieconseils

Mars 2012  
50

# Produire un urbanisme durable



## Avoir toujours trois grands axes d'approche, différents et complémentaires



Mars 2012  
51

### ▪ l'approche socio-économique :

- démographie
- habitat
- services et équipements
- économie : tous secteurs
- déplacements et transports

Approche analytique

### • l'approche environnementale

- milieux
- ressources
- risques
- incidences des choix sur l'environnement

Approche scientifique

### • l'approche paysagère et urbaine

- grands équilibres et organisation
- espaces et sites à protéger
- entrées de ville

Approche sensible et collective

**Spatialiser, quantifier, qualifier**

**Assurer les liens avec les mesures de gestion et de mise en œuvre**



## Dire ce qu'on ne veut plus



> Mairieconseils

Mars 2012  
52

### Exemples :

- Étirement le long des voies, mitage
- Faible densité
- Uniformité des formes urbaines
- Lotissement démesuré en nombre
- Hégémonie de la maison individuelle, isolée sur sa parcelle, énergivore et génératrice de déplacements automobiles
- Absence quasi-systématique d'espaces publics
- Voies de desserte en impasse (ou raquettes de retournement) et absence de lien urbain avec le reste de la commune
- Implantations désordonnées des constructions
- Styles architecturaux « importés », totalement hétéroclites et juxtaposés
- Développement coûteux des réseaux AEP et d'assainissement
- Consommation excessive d'espaces agricoles ou naturels
- Déplacements automobiles pour le moindre motif



## Travailler un urbanisme qui répond aux objectifs de la loi SRU et du Grenelle de l'Environnement



> Mairieconseils

Mars 2012  
53

- ✓ **Un urbanisme mieux intégré au tissu existant**
  - tenant compte des ressources du territoire : eau, sols, biodiversité, et prenant en compte « l'infrastructure » naturelle, agricole, patrimoniale et paysagère
  - ayant le souci de la beauté, de l'harmonie des lieux et des paysages d'aujourd'hui et de demain
- ✓ **Un urbanisme économe, frugal**
  - en foncier
  - en énergies et en rejets
  - en déplacements
- ✓ **Un urbanisme regroupé**
  - Privilégiant le renouvellement à l'extension
  - Cherchant à densifier dans le tissu diffus
  - Moins générateur de déplacements automobiles
  - S'inspirant ou dialoguant avec les volumétries voisines et prenant en compte les sites dans lesquels il s'inscrit
- ✓ **Un urbanisme plus varié dans ses formes et adapté aux besoins**
  - À même de produire et d'offrir des logements de taille différentes
  - Pour répondre aux besoins différents selon les âges, les revenus, les modes de vie, les compositions familiales
- ✓ **Un urbanisme de qualité**
  - Créant des lieux de vie publics et intermédiaires soignés et accessibles à tous : coulées vertes, places, pieds d'immeubles...
  - Créant des logements respectant l'intimité des ménages
  - Utilisant des matériaux et modes de constructions écologiques et sains



## Rechercher un urbanisme qui participe à la singularité du territoire et à l'esprit des lieux



Mars 2012  
54

- **En faisant de l'infrastructure naturelle, agricole, patrimoniale et paysagère le fondement des projets d'aménagement, d'urbanisme et de développement**
- **En prenant en compte la beauté et l'harmonie des lieux et des paysages d'aujourd'hui et de demain**
- **En tenant compte des ressources du territoire, eau, sols, biodiversité**
- **En se donnant des objectifs raisonnés de croissance de population**
- **En cherchant l'équilibre entre le développement des pôles urbains, pôles d'emploi, pôles de services, la limitation des déplacements automobiles et le développement des transports alternatifs, le caractère rural, les conditions de vie**
- **En prenant en compte les enjeux à 20 ans et les concepts de croissance, de développement et de bien être que l'on recherche afin de se donner une vision globale à long terme et de définir en conséquence les types de mesures à se donner sur les différentes parties de son territoire**



## Fonder son approche sur une infrastructure naturelle, agricole, patrimoniale et paysagère intangible



> Mairieconseils

Mars 2012  
55

En caractérisant :

- **La charpente paysagère à protéger et à mettre en valeur**

établir et cartographier les mesures à prendre et les prescriptions voulues, par exemple :

- coupures vertes ou espaces naturels de respiration, ou vaste ensemble, ou grands éléments structurants ou identitaires (falaises, lignes de faille, parties sommitales...) à maintenir vierge d'urbanisation
- axes verts, grandes fenêtres paysagères depuis les axes à maintenir dégager, micro-coupures entre les villages ou les hameaux
- Flancs de coteaux ou piémonts ou lignes de crêtes sensibles à protéger de l'urbanisation, et secteurs dans lesquels organiser l'inscription des villages dans la pente (côte d'altitude, principes de compacité ou étirement...)

- **La trame verte et bleue**

en sortant d'une logique d'exception pour préserver la nature ordinaire

- Cartographier une trame intégrant tous les milieux remarquables et protégés, les grands espaces naturels, agricoles ou forestiers existant et les continuités écologiques entre ces espaces
- Quantifier les surfaces agricoles, hiérarchiser leur intérêt à long terme sur une base multicritères (intérêt agronomique, productif, fonctionnel, écologique, hydrologique, paysager...)

# La préservation du patrimoine bâti et paysager dans les PLU

## Fiche méthodologique



➔ Les PLU peuvent : " **Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier** pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection " (art. L 123-1 - 7°). Il faut alors les identifier dans le rapport de présentation (partie Diagnostic) puis **indiquer les orientations** concernant les éléments ou sites repérés **dans le PADD** : volonté de préservation, maintien en l'état, ... **On peut ensuite faire apparaître sur le(s) document(s) graphique(s) lesdits éléments** : " les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir " (art. R.123 -11 h). Le graphisme peut être sous forme de pictogramme, hachures, périmètres ; la légende du document graphique explicite les éléments et peut donner des prescriptions directement : " élément à protéger " ou " à mettre en valeur "

**Des prescriptions particulières** peuvent aussi être élaborées pour ces éléments dans **l'article 11 du règlement** de la zone concernée. Cet article comprend des règles concernant " l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger mentionnés au h de l'article R.123-11 ".

➔ " Les PLU peuvent aussi comprendre des **orientations particulières d'aménagement** (facultative) pour la mise en valeur de secteurs existants comme le prévoit l'article L.123.1 (3ème alinéa) : "(les PLU) peuvent en outre comporter des **orientations particulières d'Aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager**. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le PADD, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. "

Là encore, il faut repérer ces sites ou éléments au diagnostic (dans le rapport de présentation) et motiver au PADD les orientations en la matière. L'intérêt des orientations particulières d'aménagement, qui s'imposent aux tiers, est de pouvoir traduire par des schémas des intentions d'aménagement et de préciser les actions ou opérations à mettre en œuvre, ce que ne permet pas le zonage et le règlement.

➔ **L'article 11 des règlements des PLU** permet aussi, plus classiquement, de prévoir de nombreuses mesures différents et adaptés à chaque zonage choisi, concernant " l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords " : insertion dans le site, volumétrie, toitures et couvertures, traitement des façades et couleurs, ouvertures, enseignes, espaces privatifs, abris de jardins, clôtures, plantations, etc...Mais il est à manier avec prudence et expérience, car rigide. Le Conservatoire du Patrimoine de l'Isère dispose d'une " suggestion de canevas pour l'article 11 du règlement de PLU "

➔ " Une autre solution consiste à annexer au règlement (sans force de loi) un " **cahier de recommandations** ", comme le recommande aussi le Conservatoire du Patrimoine de l'Isère. Une forme plus pédagogique, avec des exemples illustrés, permet de revenir sur tous les points souhaités et peut être mieux vécu... à condition d'être connu à temps, et pas quand la maison est déjà achetée sur catalogue par exemple.

➔ " Enfin, il existe d'autres mesures, plus techniques, pour préserver des bâtiments ou secteurs précis : soumettre à autorisation de démolir, subordonner la délivrance de permis de construire à la démolition préalable de bâtiments sur le même terrain (art. L 123-1 10°), imposer dans des zones la reconstruction ou l'aménagement avec une densité égale à la préexistante et " fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter " (art. L 123-1 5° ) ; " localiser dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les



## Maîtriser les besoins fonciers



Mars 2012  
57

### Pour l'habitat

**Fixer des objectifs raisonnables d'évolution de population et les équilibres internes cœur/1ère couronne/autres couronnes ; secteurs desservis par les TC / secteurs non desservis ...**

**Estimer les besoins en logement = Évolution + Desserrement ménages + renouvellement Parc  
= besoin en création de logements**

**Ventiler ces besoins entre % à créer dans l'existant (réhab, morcellement, renouvellement urbain, densification spontanée) + % construction neuve (générant besoin foncier)**

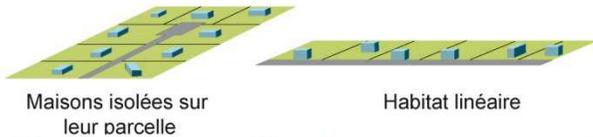
**Réfléchir aux formes urbaines à offrir ou « intensité urbaine ». Fixer % construction individuelle (10 à 20 logt/ha), groupée (20 à 35), collective (>35) = Traduire les besoins de construction neuve en besoins en foncier (ha)**

**Besoins fonciers = somme du nombre d'ha / type d'habitat. Prévoir plus pour faire face à la rétention foncière: 1,5 à 2 fois les besoins**

**Dessiner les enveloppes urbaines maximum acceptables sur le plan paysager, écologique et des déplacements. Vérifier cohérence enveloppe/besoins fonciers**

# Les différents types d'habitats

## Habitat individuel pur



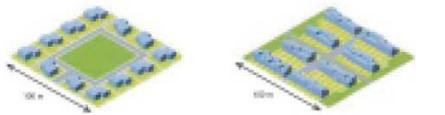
L'habitat individuel pur se caractérise par l'implantation de maisons isolées sur leur parcelle, et donc plus consommatrices d'espace.

## Formes urbaines groupées :

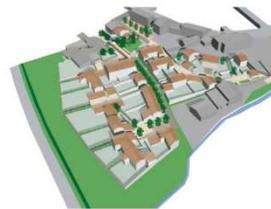
(Schémas extraits du SCOT de Montpellier Agglomération)

## Habitat individuel groupé

15 à 20 logements à l'hectare



Habitat jumelé, isolé      Maisons individuelles en bande



Opération d'aménagement d'ensemble  
Commune de Treffort-Cuisiat  
Jean Vincent Berlotier, architecte-urbaniste  
Anne Laure Giroud : Paysagiste  
BREA, ingénieurs : CMS Morel SA, géomètre



## L'habitat intermédiaire se caractérise par :

- des opérations présentant une densité comparable à celle du petit collectif
- des logements pouvant être juxtaposés ou de préférence, imbriqués et superposés avec des jardinets ou des terrasses plantées
- des logements commandés par des entrées indépendantes où en tout état de cause, les parties communes sont aussi réduites que possible,
- des surfaces privatives à l'air libre d'une taille représentant une proportion significative de la surface habitable (par ex/ 20 % ou plus)

Bien entendu, ce type d'habitat ne peut être réalisé que sous la forme d'opérations immobilières avec permis de construire groupés, mais il peut concerner aussi bien des logements locatifs sociaux que des opérations de standing en accession à propriété.

Selon le vocabulaire architectural utilisé et selon la hauteur des bâtiments, l'habitat intermédiaire peut s'intégrer dans tous les types de communes, qu'elles soient urbaines, périurbaines ou rurales.

(Extrait du projet Métropole-savoie sur l'habitat intermédiaire)

## Habitat intermédiaire

25 à 30 logements à l'hectare



Maisons isolées et petits immeubles autour d'un jardin

lots ouverts contigus



## Habitat collectif

50 logements et plus à l'hectare



Typologie en îlots fermés

Habitat groupé de type maisons multi-familiales ou immeubles villas



## L'habitat collectif peut permettre de mixer

- les tailles de logements
  - les statuts des occupants (locataire, propriétaire..)
- Et donc de répondre à différents besoins en logement



# Maîtriser les besoins fonciers

## Pour l'accueil d'activités (dont les besoins fonciers sont trop souvent surestimés)

- Repérer les disponibilités et les sites d'accueil existants, les projets, les intentions, les réserves dans les documents d'urbanisme
- Fixer les équilibres internes en lien avec l'organisation des transports et la hiérarchie des pôles et des bourgs
- Réfléchir à la variété des besoins en locaux et fixer des objectifs par types de sites d'accueil (ZI, ZA, zone commerciale, bureaux)
- Réfléchir aux capacités d'accueil dans le tissu existant (réhabilitation, renouvellement) par rapport au besoin foncier pour nouveaux sites
- Réfléchir aux formes urbaines à offrir
- Estimer selon les types de zones et sites le potentiel emplois/hectare
- Besoins fonciers = somme du nombre d'ha / type sites d'accueil. Prévoir plus pour offrir du choix aux entreprises : 2 à 4 fois les besoins
- Prendre en compte le plus possible des critères durables : multimodalité hommes & marchandises, visibilité/respect du site, évaluation impact agricole et environnemental, réalités de la demande...
- Dessiner les enveloppes urbaines maximum acceptables sur le plan paysager, écologique et des déplacements. Vérifier cohérence enveloppe/besoins fonciers

Une telle approche peut remettre en question les intentions de chacun : Il faut trouver le compromis intercommunal entre les rêves en cours et une démarche rationnelle



## Construire et réhabiliter économe



> Mairieconseils

Mars 2012  
60

- Conception bioclimatique des bâtiments à développer dans les PLU
- Approche Environnementale de l'Urbanisme (A.E.U. ou autres procédures assimilées) en amont de toute opération d'aménagement importante, à savoir : les opérations créant plus de 5 000 m<sup>2</sup> de SHON, les ZAC ou autre opération d'ensemble portant sur plus de 5 ha
- La réhabilitation globale du parc ancien non isolé (bâtiments ayant plus de 25 ans) en réalisant des opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH Énergie) ayant pour objectif les performances de la réglementation thermique du neuf.
- Normes Haute Performance Énergétique (HPE) pour les constructions publiques
- Réalisation d'un Plan Climat Territorial à l'échelle du territoire



## Maîtriser les processus d'urbanisation



Mars 2012  
61

- S'engager à avoir des PLU dans toutes les communes
- S'engager à élaborer des orientations d'aménagement pour toutes les zones AU  
Contenu : programme sommaire, trames viaires, vertes, publiques ; implantation bâti; insertion dans site; mesures pour un urbanisme économe
- Prévoir des plans de référence pour les secteurs stratégiques d'urbanisation  
Contenu : Programme détaillé, plan directeur d'urbanisation, cadres juridique et opérationnel
- Étendre la consultance architecturale sur tout le territoire
- Engager des AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme) dans les études préalables (pour la définition de parti d'aménagement, plan de composition de secteur, lors d'études de ZAC ou marchés de définition... )



## Elaborer des PLU compatibles au SCOT



> Mairieconseils

Mars 2012  
62

➤ **S'engager à mettre les POS ou PLU en révision au plus vite si les estimations foncières réalisées en révèlent le besoin. Chaque commune suit la même méthode :**

- Intégrer dans son PADD les objectifs du SCOT dans tous les domaines, adaptés à son contexte local
- Faire l'exercice d'estimer et de ventiler ses besoins et objectifs à 15 ans en matière démographique, de logements et de foncier, en appliquant la grille de référence établie au SCOT
- Expliciter les mesures prises pour assurer la réalisation des objectifs de création de logement locatif social
- Élaborer des OA, soit au moment de l'élaboration du PLU pour les zones 1AU, soit au moment de leur ouverture à urbanisation par le biais d'une procédure de modification pour les zones AU stricte
- Intégrer des recommandations spécifiques concernant la conception bioclimatique des bâtiments neufs, la qualité environnementale et la performance énergétique dans les différentes pièces du PLU
- Prendre toutes les mesures nécessaires indiquées pour protéger les patrimoines

➤ **Estimer rapidement les capacités actuelles des documents d'urbanisme**

- Si les POS ou PLU en vigueur prévoient des capacités d'accueil supérieures à deux fois les besoins fonciers réels, les communes estimeront la part des zones 2NA ou AU2 (AU non opérationnel) et bloqueront, en tant que de besoin, leur ouverture à urbanisation, dans l'attente de la révision des dits documents.
- Si les capacités disponibles en zones U, NB et 1NA ou AU opérationnel sont encore supérieures à deux fois les besoins fonciers estimés, la commune engagera la révision de son POS ou PLU au plus vite.



## Porter une politique foncière



> Mairieconseils

Mars 2012  
63

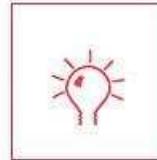
- **Récapituler les besoins fonciers estimés à l'échelle du SCOT**
  - en habitat
  - en activités
  - en équipements et infrastructures
- **Organiser l'intervention foncière**
  - Identifier les sites stratégiques
  - Récapituler les besoins, fixer les priorités et premier phasage
  - Analyser les capacités de réponse en terme de portage et déterminer les modalités d'intervention et outil de portage foncier : existant ou non, local ou supérieur (EPFL, en régie, SAFER...)
  - Évaluer les impacts pour la profession agricole, prévoir des contreparties, mandater SAFER (ou autre) pour constituer des réserves de compensation...
  - Mettre en place un dispositif de veille et coordination des acteurs
  - Mobiliser des aides financières à l'acquisition : interne, aides régionales ou départementales pour le logement aidé ou autre...
- **Intervenir plus sur l'urbanisme opérationnel pour lancer des opérations**
  - préempter le foncier nécessaire pour la réalisation d'opération d'intérêt public, respectant les objectifs du SCOT (mixité, diversité, qualité), quitte à le rétrocéder à des opérateurs tiers par la suite ;
  - engager des opérations d'ensemble, type ZAC, dont les tenements peuvent ensuite être cédées à des opérateurs divers (publics ou privés, en partie ou par lots, ...).



Depuis la loi SRU, les collectivités territoriales possèdent un outillage performant pour assurer la maîtrise de l'urbanisation et agir sur la qualité urbaine. Encore faut-il bien le connaître et le mettre en œuvre de façon articulée entre les différentes échelles concernées. Entre les orientations générales du SCOT et le PLU, l'échelon intercommunal peut jouer un rôle capital en portant un projet d'urbanisme plus durable, en engageant des programmes complémentaires sur l'habitat, les énergies, les déplacements, les activités..., et en se dotant d'ingénierie et moyens pour assister les communes dans leurs opérations. Appréhender l'urbanisme à cette échelle c'est permettre de mieux encadrer et ajuster les opérations conduites dans chaque commune.

Ce dossier, en rappelant les défis à relever, présente les outils dont disposent les élus et leurs finalités, leurs contenus et leurs échelles de mise en œuvre. Il insiste beaucoup sur l'intérêt de se doter d'une politique communautaire d'urbanisme. Il détaille la manière de se servir du SCOT et du PLU pour produire un urbanisme durable qui prenne en compte le paysage, l'agriculture, la biodiversité, la densité, les formes urbaines, les questions de mixité sociale, de déplacement, d'adaptation aux changements climatiques, de maîtrise de l'énergie. Ce dossier a été réalisé par Anne Gentil (Urbicand) avec Yves Gorgeu (Mairie-conseils).

## FICHES PÉDAGOGIQUES



Mars 2012

### Commande

Référence : E103

Mairie-conseils diffusion  
SDL329

16, rue Bertholet

94110 Arcueil

Tél : 01 58 50 17 00

Fax : 01 58 50 00 74

[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)

**Mairie-conseils**  
72, avenue Pierre-Mendès-France  
75914 Paris cedex 13

