

Mairie-conseils Caisse des Dépôts

Fédération des Parcs naturels régionaux

Ingénierie intercommunale en matière d'urbanisme

Dix territoires témoignent

Juin 2010

Introduction

Un ensemble d'impératifs nouveaux se conjuguent pour faire évoluer les habitudes de travail des collectivités locales en matière d'urbanisme. Il s'agit en particulier :

- de l'urgence d'enrayer la consommation excessive de l'espace à des fins d'urbanisation, et les modes d'urbanisation industrielle, commerciale et pavillonnaire qui défigurent de façon inquiétante le capital identitaire de nos territoires ;
- des priorités largement mises en avant par le Grenelle de l'environnement pour concevoir un urbanisme plus économe en sols, en énergies, en transports, en coûts d'aménagement, en impacts environnementaux.

Cette nouvelle manière de traiter les questions d'urbanisme nécessite de :

- coordonner les efforts de tous, aux différentes échelles territoriales,
- revisiter les façons d'élaborer les documents d'urbanisme,
- faire davantage le lien avec l'urbanisme opérationnel,
- agir auprès des pétitionnaires et s'intéresser aux autorisations d'urbanisme.

Les petites communes ne peuvent faire face seules à ces nouvelles exigences et se retournent souvent vers leur communauté de communes ou EPCI compétents. Parallèlement, la montée en puissance des Scot a fait aussi émerger des compétences politiques et techniques.

Un vaste mouvement de recomposition des actions, compétences et moyens des collectivités territoriales en matière d'urbanisme est ainsi en cours. L'intercommunalité, à ses différents échelons, monte en puissance, en se dotant d'une ingénierie capable de porter ces nouvelles orientations, d'accompagner les communes et les communautés dans la réalisation de leurs opérations d'urbanisme, et d'assurer une bonne cohérence territoriale.

L'intercommunalité française étant diverse selon les territoires – souvent à deux niveaux avec des communautés de communes et des syndicats mixtes de Pays, et/ou de PNR, et/ou de Scot – il n'est pas possible de donner un modèle d'organisation et d'action.

Ce travail a été initié dans le cadre du partenariat entre Mairie-conseils et la Fédération des parcs naturels régionaux, qui ont souhaité s'intéresser à des modes d'organisation déjà mis en œuvre par des territoires intercommunaux pour assurer une ingénierie en matière d'urbanisme.

Il a été réalisé à partir de dix enquêtes de terrain, choisies pour prendre en compte les différentes échelles d'intercommunalité. Il s'agit d'un premier travail qui permet de dégager des enseignements utiles, d'une part sur le type de missions et de compétences exercées pour répondre au mieux aux besoins des collectivités, d'autre part sur la nature et la puissance de l'ingénierie mise en place pour assurer le portage d'une dynamique d'accompagnement et d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'urbanisme.

Introduction	3
Communauté d'agglomération Sicoval	5
Communauté de communes Val de l'Indre	9
Communauté de communes de l'Est Tourangeau	12
Communauté de communes du Seignanx	15
Pays des Landes de Gascogne	19
Pays du Val de Lorraine	23
Pays des Vals de Saintonge	26
Pays de Vitré	29
Parc naturel régional du Luberon	33
Parc naturel régional Oise Pays de France	37
Synthèse	41

Communauté d'agglomération Sicoval



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Le Sicoval est une communauté d'agglomération de 36 communes, urbaines et rurales, limitrophe de la communauté urbaine du grand Toulouse.

Elle compte 68 000 habitants, 25 000 hectares, et concentre un parc d'activités économiques important qui réunit sur son territoire 3500 entreprises, 33 000 emplois, et 800 associations.

Structures intercommunales concernées par le Sicoval

La communauté d'agglomération est intégrée dans le Scot du grand Toulouse.

Préoccupations d'urbanisme

La quête d'un équilibre entre expansion économique et urbaine, et préservation de l'environnement

Depuis les années 70, d'importantes zones d'activités, dont des zones commerciales et une grosse usine Coca-Cola, se sont créées sur certaines parties du territoire. Elles génèrent des ressources fiscales importantes, en bonne partie communautaires (24 millions d'euros de TPU), dont 60% reversées aux communes membres. Parallèlement, des zones d'habitat également importantes ont été constituées. Au total, les zones urbanisées (habitat/activités) représentent 21% du territoire, tandis que les secteurs agricoles et forestiers recouvrent 66%. Les communes du Sicoval ont commencé à se regrouper dès les années 1975 pour aménager ensemble leur territoire et entreprendre son développement économique, puis pour s'organiser face à l'expansion urbaine, veiller au maintien de la qualité de vie,

aux équilibres rural-urbain, et répondre aux besoins sociaux de tous les habitants. La recherche de l'équilibre entre expansion économique et urbaine d'un côté, et préservation de l'environnement de l'autre constitue depuis le début un enjeu d'importance pour la communauté, qui porte depuis plusieurs années un projet d'agglomération exprimé à travers un Agenda 21. Ce dernier a été réactualisé pour la période 2007-2010. Les questions d'urbanisme sont au cœur du projet territorial.

Actions menées

La charte d'aménagement : un pacte fort

Adoptée et appliquée depuis 1993, la charte d'aménagement du Sicoval affiche notamment la volonté de regrouper l'urbanisation. Son document graphique identifie les différentes zones urbanisées (21%) et les zones à urbaniser (habitat/activités) : des taches blanches sont laissées « pour le futur », soit 13%. Le territoire repéré en vert est agricole, naturel ou forestier et représente 66% de la superficie. Cette charte est toujours respectée. Quelques petits dérapages mineurs ont été relevés, mais sans grande importance. Le pacte est fort, et les communes se réfèrent à cette charte pour élaborer leur PLU. Même chose pour l'Etat et la DDE qui l'utilisent également comme élément de référence. Progressivement, la charte a pris le dessus sur le schéma directeur – ancien mais toujours en vigueur – qui va être remplacé par le Scot du grand Toulouse.

Élaboration des PLU : le Sicoval est associé

En 2009, 17 PLU sont en cours ou approuvés. Le Sicoval, qui est associé à leur élaboration, met à la disposition des communes ses informations et ses données, et les met en contact avec des bureaux d'études. De plus, il peut réaliser gratuitement des élaborations, modifications ou révisions pour le compte des communes, qui prennent en charge uniquement les frais de reproduction des documents.

Aujourd'hui, la communauté d'agglomération réfléchit à l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Urbanisme opérationnel : faire le maximum en régie

Opérations d'intérêt communautaire

Les services du Sicoval assurent la réalisation des dossiers d'urbanisme opérationnel portés en maîtrise d'ouvrage pour les zones d'intérêt communautaire, que ce soit en matière d'habitat ou en matière économique.

En 2009, 15 projets sont en cours : 10 pour l'habitat et 5 pour l'économie. Il peut s'agir de gros projets (ZAC de 150 à 500 logements, ZA de 300 hectares), de lotissements, de PAE (programme d'aménagement d'ensemble).

La culture du Sicoval est de faire le maximum en régie. Tout est réalisé en interne : depuis le programme, la conception urbaine, les bilans prévisionnels, jusqu'au montage juridique, en passant par la négociation avec les opérateurs futurs pour les constructions. Pour un dossier de ZAC, seules les études d'impact ou les études liées à l'application de la loi sur l'eau sont sous-traitées. Mais face à l'augmentation des dossiers à traiter, le Sicoval est amené à rechercher davantage de partenariat avec le privé : par exemple sous la forme de PPP (partenariat public-privé), ou de convention d'aménagement.

Projets des communes

La communauté d'agglomération assiste les communes dans leurs projets et réalise en régie les dossiers de lotissements pour leur compte. L'objectif est de privilégier les lotissements denses, avec un niveau d'exigence élevé sur la qualité.

La mission du Sicoval recouvre la définition du projet (programme, parti d'aménagement, prévisionnel, travaux et coûts), l'avant-projet sommaire (APS), puis l'avant-projet détaillé (APD), sur les espaces publics en particulier. Pour le suivi de chantier, le relais est ensuite pris par les services techniques du Sicoval. Ces opérations se multiplient (lotissements de 20 lots par exemple dans une commune rurale), et le service est débordé.

Les services du Sicoval répondent également aux questions quotidiennes des communes sur le droit des sols.

Foncier : forte mobilisation pour une politique d'anticipation

La communauté d'agglomération a engagé depuis longtemps une politique anticipatrice en matière foncière.

Le service d'urbanisme met en place des ZAD, inscrit des emplacements réservés dans les PLU, exerce le droit de préemption urbain (DPU), ainsi que le droit d'expropriation si nécessaire sur des dossiers de déclaration d'utilité publique qu'il réalise.

Un service supplémentaire est dédié à l'action foncière : il assure la tenue d'un observatoire foncier, la centralisation et l'instruction des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour le compte des communes et de la communauté d'agglomération, le traitement de négociations foncières, l'exercice du DPU à la demande des communes pour certaines opérations d'habitat ou d'activités. Par convention, la Safer est mobilisée pour des acquisitions foncières de terres agricoles : elle mène les négociations et les échanges fonciers pour le compte du Sicoval.

Après réflexion, la communauté ne créera pas d'établissement public foncier local (EPFL), mais la question a été examinée de près.

Habitat : le Sicoval porte les opérations les plus délicates et complexes

La communauté d'agglomération ayant compétence en matière d'habitat communautaire, les communes lui demandent de porter des opérations d'intérêt communautaire. Cela leur facilite la tâche pour les dossiers complexes ou délicats.

Le Sicoval intervient en se référant à la politique fixée dans le PLH. Le cadre fixé par ce programme contribue au « calibrage » des PLU et à l'inscription d'emplacements réservés pour réaliser une diversité et une mixité de l'habitat, en particulier dans les communes denses.

Une charte qualité habitat, issue de l'Agenda 21, fixe des objectifs, notamment en matière d'énergie, en particulier en faveur du développement des énergies renouvelables, et de l'énergie bois.

Un cahier de recommandations architecturales a été élaboré avec le CAUE.

Autorisations d'urbanisme : en 2010, le Sicoval crée un service *ad hoc*

La communauté d'agglomération a créé un service d'instruction des autorisations d'urbanisme au 1^{er} janvier 2010. Ce sont de nombreux désaccords avec l'Etat sur le droit des sols, la question des délais non tenus, la perspective du retrait de l'Etat dans les communes rurales, qui ont amené à prendre cette décision. Ce nouveau service du Sicoval assure désormais l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes : permis de construire, permis de démolir, autorisations de travaux, CU, permis d'aménager.

Seules les deux communes de plus de 15 000 habitants qui disposent de leur propre service n'y ont pas recours.

À terme, leurs services pourraient se fondre avec celui du Sicoval.

Organisation et financement

Commission aménagement et bureau du Sicoval

La commission aménagement du Sicoval donne un avis sur les PLU depuis longtemps. Son avis est transmis au bureau qui examine aussi chaque PLU. Il y a un dialogue sur le fond qui se fait dans la confiance, sans clash, avec des négociations réelles.

Les services du Sicoval dédiés à l'urbanisme

Un service urbanisme comprenant sept personnes :

- un directeur (architecte urbaniste, spécialiste en droit et en géographie) ;
- trois chargés d'études (deux architectes-urbanistes et un ingénieur) ;
- un assistant d'études (ingénieur) ;
- deux assistantes pointues qui se partagent le territoire pour suivre tous les projets du secteur.

Une personne suit plus spécialement le Scot et les rapports avec l'Agence d'urbanisme toulousaine, et la DDE.

Un service SIG (système d'information géographique) important, auquel sont rattachées cinq personnes, intègre les cadastres, les documents d'urbanisme, des banques de données, le suivi foncier.

Un service d'instruction des autorisations d'urbanisme, créé au 1^{er} janvier 2010, prévoit de se doter de six à sept personnes.

Partenariats

Des partenariats sont développés avec le service urbanisme de la DDE, le service foncier de la préfecture, l'Atelier technique départemental (pointu sur les droits des sols et le foncier), l'Agence d'urbanisme toulousaine, le CAUE, et avec des avocats privés spécialisés. Des conventions organisent certaines de ces collaborations.

Coût et financement

Le budget prévisionnel 2010 pour la mise en place du service d'instruction des autorisations d'urbanisme s'élève à 400 000 euros. Pour l'ensemble des services rendus, les recettes proviennent du budget de fonctionnement du Sicoval et des répercussions du coût des personnels dans les bilans de ZAC ou de PAE (au prorata).

Contact

Daniel Diaz
responsable service
urbanisme du Sicoval
05 62 24 02 02
daniel.diaz@sicoval.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

Sicoval (36 communes, 68 000 habitants)

ACTIONS : Charte d'aménagement et traduction dans les PLU. Réalisation des opérations d'aménagement communautaire en matière d'habitat et d'économie (ZAC, PAE, lotissements...). Assistance puis réalisation des dossiers des opérations d'aménagement des communes (ZAC, PAE, lotissements, conception espaces publics) et des dossiers de révision simplifiée ou de modification des PLU.

MOYENS : Un service d'urbanisme de 7 personnes. Un service SIG. Un service d'instruction des autorisations d'urbanisme créé en 2010. Forte pratique de fonctionnement en régie, et gros moyens financiers.

Communauté de communes Val de l'Indre



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

La communauté de communes Val de l'Indre, dans le département de l'Indre-et-Loire, est située au sud de l'agglomération tourangelle, dont elle est limitrophe. Elle rassemble huit communes qui comptent entre 2000 et 7000 habitants, soit au total 30 000 habitants. Sa population a augmenté de plus de 10% entre 1999 et 2006. La densité démographique est de 131 hab/km².

Structures intercommunales concernées par la communauté

La communauté fait partie du Scot de l'agglomération tourangelle qui s'étend sur 40 communes et compte 353 000 habitants. Elle est également membre du Pays Indre et Cher, avec une seule autre communauté, qui envisage d'intégrer la communauté d'agglomération de Tours et son contrat d'agglomération.

Préoccupations d'urbanisme

Développer les équipements et les infrastructures pour accompagner un développement urbain dynamique

Très bien desservie par des axes routiers et ferroviaires majeurs (A 10, A 85 Nantes-Orléans, N 10, TGV Paris-Bordeaux, et deux lignes TER), la communauté de communes détient depuis longtemps le potentiel de développement du sud de l'agglomération tourangelle. Son cadre de vie en fait un territoire résidentiel prisé. La pression urbaine est en forte augmentation. La communauté a beaucoup investi dans les zones d'activités, avec la volonté d'atteindre un équilibre entre emplois et habitants. En 2009, elle a réalisé et gère dix zones d'activité économique importantes, qui génèrent d'importantes recettes (TPU) : zones commerciales, industrielles, artisanales, et l'immobilier d'entreprise porté par la communauté.

Face à l'expansion urbaine, et avec l'appui d'un agent urbaniste en charge du développement économique, le rôle de conseil de la communauté s'est structuré pour faire évoluer les POS, pour réaliser des ZAC, des infrastructures et des équipements, et pour accompagner le développement.

Fin 2008, le service développement et aménagement du territoire a été étoffé, et un projet de territoire a été lancé pour bien cadrer les politiques et les actions.

Actions menées

Un projet de territoire en lien étroit avec le Scot de l'agglomération tourangelle

L'élaboration du projet de territoire a été engagée pour créer une approche globale : il s'agit d'identifier clairement les espaces à enjeux afin de gagner en cohérence communautaire. Le projet bouclé en 2010 apportera sa contribution au Scot qui est en cours d'élaboration. Le service développement et aménagement de la communauté pilote le dossier, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'Agence d'urbanisme de Tours (AUT), qui est aussi le maître d'œuvre du Scot. L'AUT peut ainsi assurer une bonne coordination d'ensemble. De leur côté, les techniciens du service développement et aménagement de la communauté participent en tant que de besoin aux travaux du Scot. Le projet d'aménagement et de développement durable du Scot est en cours d'élaboration, et le projet de territoire de la communauté y apporte une bonne contribution, notamment dans le cadre des débats sur l'organisation territoriale, sur la hiérarchie des pôles, et sur le développement périurbain.

PLU : un équilibre entre l'appui de proximité exercé par la communauté et le recours à d'autres services

Le service développement et aménagement de la communauté assure un rôle de conseil et d'appui vis-à-vis des communes sur leurs documents d'urbanisme. Il conseille les communes sur l'évolution de leur PLU. Il assure également un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage lors des révisions, en pilotant l'élaboration

des cahiers des charges, l'organisation de l'appel d'offres, le choix des bureaux d'études, le suivi des productions et de l'avancement des dossiers, les demandes de financements... Il réalise directement les petites modifications de POS ou de PLU si nécessaire. Il répond aux questions sur l'application du document d'urbanisme, et au besoin mobilise l'Agence d'urbanisme de Tours (AUT) ou la DDE. L'équilibre ainsi obtenu entre l'appui de proximité assuré par la communauté et le recours aux conseils de l'AUT et de la DDE est apprécié par les communes. La question d'un PLU communautaire a été posée, mais les avis sont très partagés.

Urbanisme opérationnel : le service travaux de la communauté aide les communes

Le service développement et aménagement du territoire de la communauté se consacre à l'élaboration – généralement avec des bureaux d'études – des dossiers d'urbanisme opérationnel d'intérêt communautaire, principalement sous forme de ZAC. Le service travaux de la communauté suit tous les chantiers, qu'ils soient d'intérêt communautaire ou communal. Il conseille et aide les communes dans le montage de leurs projets : définition du programme, choix des procédures, cahiers des charges, organisation et dépouillement de l'appel d'offres. Ce service est très utilisé par les communes, et traite environ un projet par mois.

Politique locale de l'habitat : un PLH communautaire

Un PLH communautaire en cours se termine fin 2010. Il a mobilisé des aides et un chargé de mission pour :

- développer le logement locatif social : acquisitions et réserves foncières communales ou intercommunales ;
- construire et gérer deux logements d'urgence, et un foyer logements pour les jeunes ;
- mettre en place un observatoire et le suivi de l'offre et de la demande ;
- participer au dispositif de Pass foncier en complément du conseil général de l'Indre-et-Loire.

Autorisations d'urbanisme, ou comment compenser la moindre présence de la DDE

Les communes gèrent aujourd'hui, avec l'appui de la DDE, les autorisations d'urbanisme et le droit des sols. La moindre présence de la DDE pose la question d'une gestion communautaire de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Organisation et financement

Des commissions *ad hoc*

La communauté de communes s'est dotée de neuf commissions, dont une commission « aménagement de l'espace communautaire » qui suit les dossiers d'aménagement et d'urbanisme, une commission « développement économique », et une commission « politique du logement social ».

Moyens humains et techniques

Le service développement et aménagement du territoire comprend quatre agents :

- un directeur, urbaniste ;
- un chargé de mission économie, mobilisé surtout sur le développement et la commercialisation des ZAE, et si besoin sur les dossiers d'urbanisme ;
- un chargé de mission à quart de temps sur l'habitat (PLH, logement social), et à trois quarts temps au Pays Indre et Cher ;
- une assistante.

Le service travaux comprend deux personnes :

- un ingénieur,
- un chargé de travaux.

Les appuis techniques complémentaires sont apportés par l'AUT sur les points évoqués ci-dessus. Il n'y a pas de système d'information géographique (SIG) interne. Les communes accèdent à leur cadastre mis en ligne par le syndicat d'électrification ou le conseil général.

Coût et financement

Le coût du service est pris en charge par le budget de fonctionnement de la communauté.

Contact

Bernard Meunier
directeur du service
développement et
aménagement de la
communauté de communes
02 47 26 00 49
bernard.meunier@ccvi.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

Communauté de communes Val de l'Indre (8 communes, 30 000 habitants)

ACTIONS : Grâce à son fort potentiel de développement et d'accueil, la CC a réalisé d'importantes opérations d'aménagement en régie (ZAE, et sous forme de ZAC). Elle assiste ses 8 communes membres dans la conduite et l'application de leur document d'urbanisme, et dans leurs opérations d'aménagement : définition des besoins ou des programmes, choix des procédures, élaboration des cahiers des charges, organisation et dépouillement des appels d'offres, suivi des productions et conseils.

MOYENS : Un directeur mobilisé sur l'urbanisme, un chargé de mission économie et habitat, un ingénieur et un chargé de travaux. Autofinancement par budget fonctionnement.

Communauté de communes de l'Est Tourangeau



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Située en Indre-et-Loire, la communauté de communes de l'Est Tourangeau est limitrophe de l'agglomération tourangelle. Créée depuis 1999, elle regroupe cinq communes pour 26 000 habitants en 2006, sur 8000 hectares, soit une densité démographique de 325 habitants par km².

Les deux communes les plus importantes, Montlouis et La Villeaux, comptent respectivement 11 000 et 5000 habitants.

Structures intercommunales concernées par la communauté

La communauté de communes fait partie du périmètre du Scot de l'agglomération tourangelle en cours d'élaboration sur 40 communes. La communauté est également intégrée dans le territoire du Pays Loire Touraine, dont le périmètre est différent de celui du Scot.

Préoccupations d'urbanisme

Une culture commune
face à la pression
urbaine

Situé dans un environnement péri-urbain et viticole, le territoire est soumis de longue date à la pression urbaine, et les communes se sont préoccupées d'urbanisme depuis longtemps. Pour preuve, un syndicat intercommunal pour l'instruction des permis de construire a existé jusqu'en 1997 sur le périmètre du canton qui englobe quatre communes sur les cinq. Sur ce « socle commun », s'est développée une culture partagée autour de la question de l'urbanisme, ce qui a permis, et permet toujours de contenir une pression urbaine croissante. La question de l'urbanisme est l'un des fondements de la communauté. Le service permis de construire du syndicat intercommunal a été intégré à la communauté de communes lors de sa création.

Actions menées

Autorisations d'urbanisme : mutualisation de l'instruction et réseau des instructeurs

Si les deux communes les plus importantes ont leur propre service d'urbanisme, elles ont, comme les autres communes membres, délégué à la communauté l'instruction des autorisations d'urbanisme, les maires signant toujours les permis et autres autorisations. Les pétitionnaires sont reçus en priorité dans les communes. Il s'agit d'une mutualisation de services, assez courante dans le département. Entre 2005 et 2008, ce sont 1300 à 1500 actes qui ont été instruits chaque année par la communauté pour les cinq communes. Les permis de construire représentent 20% de l'ensemble. Les élus apprécient ce service instructeur intercommunal, proche et « beaucoup plus disponible », selon leurs dires, que ne l'était la DDE. Celle-ci s'occupe de la mise en place et du prélèvement des taxes d'urbanisme : TLE principalement, redevance archéologique... Le service instruction de la communauté sollicite aussi ponctuellement ce service de l'Etat sur des questions juridiques pointues dans le cadre du « réseau des instructeurs » animé par la DDE à l'échelle départementale. Ce réseau se réunit à l'initiative de la DDE environ deux fois par an pour des échanges sur l'évolution des textes.

Un second PLH en cours d'élaboration pour 2011-2016

Un premier PLH a été élaboré et conduit sur la période 2005-2010 pour progresser sur le logement social : il a permis d'accroître la production grâce à des aides apportées aux communes pour

des acquisitions foncières, des aides aux bailleurs sociaux pour la création de logement social, et des aides pour la participation au dispositif Pass foncier. L'élaboration d'un deuxième PLH est engagée sur la période 2011-2016 afin de poursuivre cet effort.

Conforter l'agriculture péri-urbaine

Afin de conforter l'agriculture et le maraîchage, fortement menacés par la pression urbaine, la communauté de communes met en œuvre une politique volontariste de protection de l'espace agricole :

- création d'une zone agricole protégée (ZAP), dont le dossier a été réalisé par les services de la communauté ;
- incitation aux jachères fleuries ;
- pédagogie auprès des nouveaux habitants sur l'intérêt des activités agricoles et sur leur respect. Une plaquette a été spécialement publiée sur cette question ;
- convention avec la Safer pour favoriser l'installation de maraîchers, bio en particulier ;
- création d'une zone d'activité économique (ZAE) viticole.

Foncier : une délégation communautaire pour les ZAE

Les communes ont délégué à la communauté leur droit de préemption urbain pour les zones d'activité économique d'intérêt communautaire, dont la ZAE viticole. En conséquence, elles transmettent à la communauté leurs déclarations d'intention d'aliéner (DIA) qui concernent ces sites. La Safer transmet à la communauté, pour information, les DIA sur l'espace agricole. La communauté envisage d'aller plus loin en matière foncière après l'élaboration de sa charte intercommunale (voir ci-dessous).

PLU, Scot et projets urbains : la communauté associée à la réflexion

La communauté est associée à la réflexion pour les révisions de POS et de PLU, dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours. Il en est de même pour tous les projets urbains d'importance (ZAC, création d'équipements...) : la communauté est associée et suit leur élaboration. Elle n'assure pas d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ce rôle étant exercé par les bureaux d'études ou les services d'urbanisme des communes. Quant au Scot, la communauté participe aux travaux d'élaboration, grâce à ses élus qui sont présents dans les commissions, et à ses techniciens qui interviennent dans les groupes techniques.

Charte intercommunale : vers un PLU communautaire ?

Afin de rendre plus lisible l'ensemble de ses actions et de continuer à progresser, la communauté élabore son projet de territoire à travers une charte intercommunale. Sa volonté est de développer dans ce document une approche spatiale globale, et de bien identifier les espaces de projets et à forts enjeux, pour gagner en cohérence communautaire, et préparer une contribution au Scot en cours. L'idée est d'élaborer un PADD communautaire ou « mini-Scot ». Ce document pourra préparer l'élaboration d'un PLU communautaire. Cette perspective est clairement évoquée.

Organisation et financement

Une commission « aménagement du territoire »

Les questions liées à l'aménagement et à l'urbanisme sont traitées dans une commission « aménagement du territoire ». Co-présidée par deux vice-présidents – l'un est chargé de l'habitat et du cadre de vie, l'autre de la prospective et de l'aménagement du territoire – cette commission est composée de délégués communautaires qui font émerger des propositions, préparent et développent les projets. Chaque commune y est représentée. Parallèlement, des élus communautaires – dont les deux vice-présidents de la commission – représentent la communauté au sein des différentes instances du Scot.

Moyens humains⁽¹⁾ et techniques

Le service urbanisme de la communauté comprend quatre agents :

- une directrice (urbaniste, en poste depuis dix ans) ;
- deux instructeurs : l'un à 80% (et 20% sur la gestion), l'autre à 50% (et 50% sur le SIG) ;
- un chargé de mission sur l'habitat (PLH, logement social) et l'agriculture péri-urbaine.

L'ensemble paraît « adapté aux besoins ». Les appuis techniques complémentaires sont apportés par l'AUT, la Safer et la DDE.

Un système d'information géographique (SIG) a été mis en place et fonctionne depuis 2002. Il comprend les cadastres numérisés (avec les renseignements sur les parcelles et leurs propriétaires), et les PLU. Il est partiellement accessible en ligne.

(1) Au total, la communauté compte 50 agents (dont 15 cadres), avec de gros services employeurs : école de musique, voirie communautaire.

Coût et financement

Le coût du service est pris en charge par le budget de fonctionnement.

Contact

Alain Poisson
directeur de la communauté
de communes
et Magali Michaud
instructrice des
autorisations urbanisme
02 47 50 80 94
c.c.e.t@wanadoo.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

Communauté de communes de l'Est Tourangeau (5 communes, 26 000 habitants)

ACTIONS : La communauté exerce historiquement l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte de ses communes. Sur ce socle historique et pragmatique, se construit progressivement une politique d'aménagement et d'urbanisme plus ambitieuse : du logement social à l'agriculture péri-urbaine, pour finir par envisager un PLU communautaire.

MOYENS : Une directrice, un chargé de mission PLH et agriculture péri-urbaine, deux instructeurs (1500 actes par an) gérant aussi le SIG. Autofinancement par budget fonctionnement.

Communauté de communes du Seignanx



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Située dans le département des Landes, la communauté de communes du Seignanx est limitrophe de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (120 000 habitants) et s'étend sur 15 400 hectares, soit une densité démographique de 157 habitants par km². Entre 1999 et 2006, sa population est passée de 22 650 à 24 160 habitants.

Créée en 1993, la communauté regroupe huit communes, parmi lesquelles deux communes principales : d'une part, la ville-centre de Tarnos (11 000 habitants), qui inclut dans son périmètre le port de Bayonne ainsi que 240 hectares de zone industrielle, ce qui représente 80% des ressources fiscales communautaires ; d'autre part, la commune d'Ondres (5000 habitants), qui dispose de capacités foncières importantes.

Structures intercommunales concernées par la communauté

La communauté de communes du Seignanx, qui fait partie de la même aire urbaine que celle de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, partage les mêmes problématiques et a intégré le périmètre du Scot de Bayonne Sud Landes en 2003. Le périmètre de ce dernier est à cheval sur les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques.

Ce Scot, toujours à l'étude, a connu des agrandissements successifs de périmètre, qui se poursuivent aujourd'hui avec six nouvelles communes sollicitées.

Préoccupations d'urbanisme

Une pression urbaine qui s'accroît fortement

Sur le territoire de la communauté qui connaît une forte croissance démographique, marquée par un indice jeunesse important, la pression urbaine est présente depuis des décennies.

À partir des années 2000 cependant, cette pression s'est fortement accentuée et les prix du foncier ont flambé, surtout entre 2002 et 2007, jusqu'à atteindre 200 à 300 euros le mètre carré pour le terrain à bâtir. Cette hausse brutale des prix du foncier a aggravé la ségrégation sociale sur le territoire. Les élus ont décidé de prendre le problème à bras-le-corps, et un plan local de l'habitat a été mis en place pour 2005-2010, faisant suite à un premier PLH élaboré en 2000.

La consommation importante de terres agricoles à des fins d'urbanisation a suscité des inquiétudes également chez les agriculteurs, qui déjà en 1998 s'étaient mobilisés face à un projet qui prévoyait de

Actions menées

dédier 150 hectares au développement économique. Pour répondre à ces préoccupations, une politique de veille et d'intervention foncière s'est progressivement mise en place avec l'appui de la Safer.

Un projet de zone d'activité fait émerger un besoin d'ingénierie urbaine

En 2000, un projet de création d'une zone d'aménagement de 100 hectares sur l'échangeur de l'A63 – à cheval sur trois communes avec une taxe professionnelle de zone – mobilise les élus sur les questions d'urbanisme. Les documents d'urbanisme des trois communes étant très inégaux, ces dernières prennent conscience de la nécessité d'élaborer des documents de planification harmonisés. Partageant les objectifs de la loi SRU et souhaitant les intégrer dans leurs documents d'urbanisme, les élus décident de mutualiser les moyens.

En 2001, la communauté de communes prend la compétence des documents d'urbanisme et crée un poste de chargé de mission urbanisme. Ce dernier propose de réaliser directement les PLU, plutôt que d'encadrer le travail des bureaux d'études comme initialement prévu.

Dès lors, la communauté de communes et les communes sont mieux armées pour travailler ensemble et planifier de concert le développement urbain.

Des documents d'urbanisme communaux à maîtrise d'ouvrage communautaire, élaborés en régie

La communauté de communes assure la maîtrise d'ouvrage, l'élaboration, les modifications et révisions des documents d'urbanisme. Ces derniers continuent d'être élaborés à l'échelle communale avec un groupe de travail qui détermine les choix sur l'évolution démographique et les lieux d'extension de l'habitat souhaités, les équipements publics d'importance communale, etc. Les procédures et les votes sont communautaires. En huit ans, au total, peu de divergences sont apparues, et elles portaient sur une petite zone de 5000 m² à ouvrir ou non à l'urbanisation, sur une question de densité sur un site, ou sur le rythme d'ouverture à l'urbanisation.

Un programme d'aménagement et de développement communautaire a été défini en 2009.

Des PLU harmonisés : un atout pour l'avenir

Les PLU sont élaborés par le chargé de mission urbanisme avec l'appui du CPIE (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement) pour les parties agricole et environnementale, dans le cadre d'une mission annuelle. L'assistance juridique d'un avocat a également été prévue, sur la base d'un contrat annuel, pour des conseils et plaidoiries (les PLU étant fréquemment attaqués).

Le bilan est important : alors qu'en 2001, il y avait quatre POS et des cartes communales caduques, huit ans plus tard toutes les communes ont un PLU. Très précisément, en 2009, on dénombre quatre PLU approuvés, deux POS révisés, deux PLU en cours sur deux petites communes (en attente du PPR), deux révisions simplifiées à boucler d'ici fin 2009. À cela s'ajoutent une révision de PLU et des dizaines de modifications.

Le PLU est le bon outil pour assurer de la qualité urbaine (à la différence de la carte communale). De plus, leur élaboration et leur contenu étant harmonisés, il sera possible un jour, si besoin, de fusionner l'ensemble des PLU dans un seul document. Mais après réflexion, et au vu d'une part des contentieux juridiques qui se multiplient – et qui fragiliseraient un document unique – et d'autre part de la lourdeur procédurière prévisible pour la moindre modification, cette option n'est pas prise pour le moment : « Qui trop embrasse mal étreint ».

Autorisations d'urbanisme : instruction communautaire et délivrance communale

Les autorisations d'urbanisme sont instruites par deux instructeurs de la communauté de communes depuis 2006. Cependant le service instructeur n'est pas ouvert au public. La délivrance des autorisations reste en effet de compétence communale : les pétitionnaires sont reçus en mairie, et c'est le maire qui garde le contact avec ses administrés. S'il y a un problème, la règle est que l'instructeur rencontre les techniciens et élus en mairie – et seulement en cas exceptionnel (ensemble immobilier important par exemple) le pétitionnaire lui-même. Chaque année, 800 à 1000 actes sont instruits pour six communes sur les huit : déclarations préalables, certificats d'urbanisme, permis de construire et de démolir, permis d'aménager.

La collaboration entre les deux services de la communauté de communes – service urbanisme et service instructeur – est quotidienne et très fructueuse : les instructeurs contribuent à la rédaction des règlements de PLU, et l'urbaniste explique les intentions et les clarifie lors des instructions.

Le service est fort apprécié des communes, surtout avec la moindre présence de la DDE, dont les bureaux sont situés à une centaine de kilomètres environ, à Mont-de-Marsan.

Foncier : la communauté aide les communes à mener leur politique foncière

Pour mettre en œuvre les politiques agricoles et urbaines, la communauté de communes mobilise les outils fonciers disponibles : droit de préemption urbain (DPU), zone d'aménagement différé (ZAD), intervention de la Safer (convention cadre).

Les communes transmettent leurs déclarations d'intention d'aliéner (DIA) à la communauté qui mobilise la Safer pour le volet agricole (négociations pour échanges et regroupements, acquisitions pour des réserves foncières), ou qui constitue les dossiers pour que les communes préemptent (au vu des critères des PLU, PLH, CU).

Des relations étroites avec le Scot et des collaborations avec l'agence d'urbanisme

Des élus de la communauté font partie du bureau du Scot, et les cinq directeurs des communautés intégrées dans le Scot de Bayonne Sud Landes se réunissent à cette échelle régulièrement. Les relations techniques entre la communauté de communes et le Scot sont importantes, notamment pour gérer les dérogations d'urbanisme, et recueillir l'avis du Scot sur les PLU. Le Scot n'est pas vécu comme un « tribunal », mais comme un partenaire œuvrant avec la communauté de communes pour traduire les principes d'un urbanisme durable dans les documents et les projets.

La communauté adhère à l'agence d'urbanisme Atlantique Pyrénées depuis 2003. Elle participe aux études prospectives sur l'habitat, les déplacements..., qui alimentent le Scot, et plus largement sur l'urbanisme durable. Elle utilise ponctuellement les services de conseils de l'agence. Elle participe aux cycles de conférences ouvertes aux élus (densité, vieillissement de la population...).

Organisation et financement

L'équipe et les moyens techniques

L'équipe se compose de :

- un ingénieur territorial sur la mission urbanisme, recruté depuis 2001 ;
- deux instructeurs qui assurent les dossiers d'autorisation d'urbanisme (deux juristes de formation, niveau A et B) ;
- un agent en charge du volet foncier.

Des conventions annuelles sont passées avec le CPIE, et avec un avocat pour des prestations de conseils.

Depuis 2001, les communes ont accès à un système d'information géographique (SIG) avec orthophotos, fonds de plan et cartographies, cadastre numérisé (convention avec la DGI pour actualisation), réseaux VRD, PLU-POS tenus à jour, acquisitions foncières.

Les observatoires de l'agence d'urbanisme Atlantique Pyrénées complètent ces éléments.

Coût et financement

Le poste d'urbanisme n'est pas individualisé, ni ceux des instructeurs ou du chargé de mission foncier. On peut néanmoins estimer le coût entre 40 000 et 60 000 euros par an et par poste.

Il faut ajouter 3000 euros par an pour la gestion technique externalisée du SIG, 24 000 euros par an de frais d'adhésion à l'agence d'urbanisme (1 euro par an et par habitant), et 15 000 euros par an de frais d'avocat (sélectionné après appel d'offres).

L'ensemble de ces coûts est couvert par le budget de fonctionnement de la communauté (4,3 millions d'euros par an).

Contact

Eric Mailharrancin
responsable
du service aménagement
et urbanisme de la
communauté de
communes du Seignanx
05 59 56 61 61
urbanisme@cc-seignanx.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

Communauté de communes du Seignanx (8 communes, 24 000 habitants)

ACTIONS : La communauté a la compétence pour les documents d'urbanisme, les élabore en régie (PLU des huit communes, révisions et modifications).

Les PLU sont réalisés à l'échelle communale, sous l'autorité d'un groupe de travail communal, et sont suivis et débattus par la commission urbanisme de la communauté. Celle-ci instruit techniquement les autorisations d'urbanisme pour le compte des communes. Enfin, elle participe au Scot.

MOYENS : Un chargé de mission urbanisme, deux instructeurs (800 actes par an), un chargé de mission foncier. Autofinancement par budget fonctionnement.

Pays des Landes de Gascogne



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Situé au cœur de l'Aquitaine, entre Bordeaux et Mont-de-Marsan, le Pays des Landes de Gascogne est réparti sur les deux départements de la Gironde et des Landes. Il couvre 118 communes, 11 communautés de communes, 13 cantons.

Entre 1999 et 2006, la population est passée de 55 000 à 65 000 habitants. Le territoire s'étend sur 4800 km² et a une densité de 13 habitants au km².

Le Pays des Landes de Gascogne, mis en place en 2002, a pris la suite de l'Aïrial (Association interdépartementale pour le renouveau, l'industrialisation, l'aménagement de la Haute-Lande), qui avait été elle-même créée en 1980 dans la continuité du comité économique des Landes de Gascogne né en 1974.

Structures intercommunales concernées par le Pays

20 communes sont dans le PNR des Landes de Gascogne, et il n'y a pas de Scot.

Préoccupations d'urbanisme

Au départ, une méfiance culturelle vis à vis de la notion d'urbanisme

Le territoire des Landes de Gascogne a pris corps dans les années 70 afin de favoriser le développement économique. La question de la gestion de l'espace n'était pas exprimée en tant que telle. Pourtant des conflits entre forestiers et maïsiculteurs existaient déjà pour l'occupation de l'espace. Jusque dans les années 90, l'urbanisme est un mot « banni » : ici l'espace est très ouvert, plat, sans barrière, disponible à tous. Tout ce qui s'y passe est dilué. La volonté est d'accueillir des gens dans un territoire très peu dense, sans pression urbaine. Peu de communes se sont dotées d'un POS. L'urbanisme est synonyme de contraintes, et considéré, dans l'esprit des responsables, comme allant à l'encontre du développement.

Les élus prennent conscience de la valeur du patrimoine bâti et de l'espace

L'émergence des préoccupations d'urbanisme a lieu à la fin des années 90 pour plusieurs raisons. Avec la raréfaction progressive du patrimoine bâti disponible, le nombre de constructions nouvelles a augmenté (passant de 300 à

600 constructions par an sur l'ensemble du territoire) de façon très dispersée et mal maîtrisée : « Il y a eu des dégâts sur le paysage »... Par ailleurs, en 2001, avec la loi SRU, l'Etat a relevé son niveau d'exigence face à cet étalement anarchique des habitations, et la DDE a opposé de plus en plus de refus sur les permis de construire. Enfin, dans le cadre d'un programme européen Leader, l'accent a été mis sur la valorisation du patrimoine bâti : aménagement des centres-bourgs, des espaces publics, qualité des lotissements. Ces nouvelles réalisations ont fait changer les opinions sur les références en matière d'aménagement. La conjugaison de ces facteurs a contribué à la prise de conscience de la valeur de l'espace, des villages et des « airiaux » (forme de hameau dans les clairières spécifique aux Landes), y compris comme levier permettant de stimuler le développement. L'état d'esprit a changé : la valeur du patrimoine a pris du sens, devenant un atout d'attractivité.

Cette lente maturation a permis de créer un consensus sur le fond, indispensable à la suite. Ainsi, dès 2000, l'équipe de l'Aïrial élabore la nouvelle charte de Pays en retenant la gestion de l'espace comme premier axe d'action : dès lors l'enjeu prioritaire est défini. Parallèlement, l'idée d'élaborer un livre blanc, et d'autres actions, est lancée.

Actions menées

Documents-cadres : livre blanc, chartes intercommunales d'urbanisme, lettre circulaire

Depuis 2000, le Pays se dote progressivement de trois types de documents-cadres qui servent de références urbanistiques.

Un livre blanc pour exprimer une volonté commune de préserver l'identité des lieux

Elaboré début 2000 à l'échelle du Pays, le livre blanc est le fruit d'un travail en commun entre élus, techniciens et administrations (DDE, CAUE, PNR), et de réunions publiques. L'important pour les acteurs du Pays n'a pas été de manipuler tel ou tel outil (l'idée d'un Scot a été écartée), mais de partager le constat sur les qualités et les problèmes du territoire, puis de s'accorder sur l'objectif de mise en valeur. Le livre blanc est le socle qui traduit « la volonté générale de préserver l'identité des lieux, tout en permettant modernité et développement ». Il contient :

- une analyse fine des paysages, types de villages et types d'architecture rencontrés dans le Pays, qui met en évidence les qualités de ces patrimoines ;
- des constats partagés sur les tendances en cours et les problèmes, ainsi que des propositions de traitement, et des orientations pour les PLU, les opérations d'aménagement, les constructions ;
- des préconisations pour l'architecture (réhabilitation, extension, construction), l'urbanisme (par type de village), et les éléments de paysage (plantations, fossés, haies, clôtures, espaces publics...).

Ce travail a révélé un besoin d'appui technique en matière d'urbanisme, tant pour les communes (qui restent attachées à leur compétence urbanisme) que pour les communautés de communes qui voulaient décliner les orientations à leur échelle. Pour répondre à cette attente, le Pays a recruté un chargé de mission urbanisme. Il a également négocié dans le cadre du programme Leader, des financements pour élaborer des chartes intercommunales d'urbanisme.

Des chartes intercommunales pour préciser les projets en déclinant le livre blanc

Avec l'assistance du Pays, sept chartes communautaires ont été, ou sont en cours d'élaboration en 2009, couvrant les deux tiers du Pays. Sur la base de monographies communales, elles déterminent les typologies paysagères, urbaines et architecturales des communes ; les modalités d'introduction de nouveaux habitats ; les préconisations sur les espaces d'extension et les espaces de densification selon les typologies en présence ; les exigences de qualité et les règles architecturales.

Ces chartes repèrent en particulier les « airiaux » les plus remarquables en leur donnant des règles strictes de protection, et pour d'autres hameaux établissent les règles favorisant des constructions en nombre restreint, mais avec des références architecturales particulières.

Une lettre circulaire de huit recommandations pour construire

En 2008, pour compléter le livre blanc et aller dans le sens des préconisations contenues dans les chartes, le Pays a élaboré une « Lettre circulaire de huit recommandations pour construire ». Signée par le Pays, la DDE et le PNR, et diffusée à tous les acteurs de la construction, cette lettre d'une page donne les huit recommandations qui portent sur la volumétrie simple, l'orientation, les pans de toiture, les matériaux, les couleurs, les ouvertures, les clôtures, les plantations.

PLU : une élaboration en référence aux documents-cadres

En 2009, une majorité de communes possède ou élabore un PLU, y compris les communes de 150 habitants (pour un budget de 15 000 à 20 000 euros TTC). Les PLU se réfèrent beaucoup aux trois documents-cadres à tous les niveaux, le règlement de PLU s'avérant un outil intéressant pour traduire leurs contenus. Il est le révélateur du bien-fondé de la démarche. L'équipe du Pays assiste les communautés de communes pour qu'elles aident leurs communes dans la rédaction des cahiers des charges des PLU, les choix des bureaux d'études et le suivi de l'élaboration du PLU. Elle anime le réseau des bureaux d'études (réunions régulières) et les échanges de bonnes pratiques (par exemple articles 11 et 13 du PLU).

Relations du Pays avec les communautés de communes

Opérations d'aménagement : répondre à des niveaux d'exigence en hausse

Les efforts et les niveaux d'exigence sur les opérations d'urbanisme et de construction s'amplifiant, le Pays apporte une assistance de plus en plus renforcée aux communes, à leur demande. Les demandes peuvent être plus ou moins complexes. À titre d'exemple, le Pays a apporté une assistance à maîtrise d'ouvrage à une commune de 150 habitants dans l'Armagnac, qui souhaitait développer un hameau pour en faire le centre du village en s'appuyant sur la typologie des fermes armagnacaises. L'assistance du Pays s'est traduite notamment par l'élaboration du PLU, la définition du projet d'équipement et d'un programme sur dix ans, et l'engagement des premières opérations d'aménagement.

Le Pays a également apporté son aide à une commune pour la réalisation d'un éco-lotissement de huit maisons de bois. Cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (conseils en amont sur un projet ou une opération, rédaction des cahiers des charges pour un lotissement ou autre, suivi des opérations...) s'accroît fortement. Les relations entre élus, autres maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, évoluent positivement pour travailler dans le même sens.

L'objectif pour les années à venir est de développer un réseau d'éco-communes, capitalisant les bonnes pratiques et traduisant une véritable politique publique locale de développement durable alliant urbanisme, habitat, et pratiques environnementales.

Des rencontres régulières entre l'équipe du Pays et les directeurs des communautés

Au départ, la mission d'urbanisme du Pays a été celle d'une assistance directe auprès des communautés et des communes pour la mise en place des outils d'urbanisme.

Aujourd'hui, cette mission évolue du fait de l'intégration dans certaines communautés de compétences urbanistiques pour réussir la mise en œuvre des chartes et des PLU. Dès lors, les initiatives se multiplient. Une communauté de communes a par exemple recruté un architecte urbaniste

pour l'instruction des autorisations d'urbanisme et pour les appels d'offres. Une autre mène des actions de sensibilisation des habitants sous forme de journées et d'expositions.

Pour échanger sur les bonnes pratiques, un comité technique réunit régulièrement l'équipe du Pays et les directeurs des communautés de communes.

Organisation et financement

Comité technique d'urbanisme et commission d'urbanisme

Le Pays a mis en place deux instances :

- un comité technique d'urbanisme qui réunit les agents du Pays, les directeurs des communautés de communes, les représentants de la DDE, du PNR, du CAUE, l'architecte des Bâtiments de France ;
- une commission d'urbanisme à laquelle participent les élus et les membres du conseil de développement. La commission organise des réunions avec les représentants des communautés de communes et les bureaux d'études pour des échanges selon les besoins.

Moyens humains* et techniques

L'équipe est composée :

- d'un directeur très investi sur les questions d'urbanisme,
- d'une chargée de mission urbanisme depuis 2001, qui suit les chartes intercommunales et assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communautés de communes et des communes.

Cette équipe reçoit l'appui de la chargée de mission urbanisme du PNR des Landes, ainsi que l'appui de la DDE.

Il n'y a pas de système d'information géographique (SIG), mais un observatoire territorial en ligne, présentant quelques cartes, notes trimestrielles, notes de conjoncture, diagnostics et études réalisées... Une réflexion est en cours pour créer des cartes dynamiques.

*Le Pays compte dix permanents au total, dont un chargé de mission habitat, un chargé de mission Agenda 21, et un chargé de mission communication.

Coût et financement

Le poste de chargé de mission urbanisme coûte environ 45 000 euros, auquel il faut ajouter des charges partielles de l'observatoire, et du chargé de mission communication/TIC. Le financement de l'équipe est assuré par les cotisations des communautés de communes sur la base de deux euros par an et par habitant pour le fonctionnement de base, et une participation pour les actions et études qui varie annuellement. Au total, la cotisation annuelle tourne autour de trois euros par an et par habitant.

Le poste urbanisme est autofinancé à 30%, et subventionné par le programme Leader et la Région jusqu'en 2010 à hauteur de 70%. La pérennité n'est donc pas acquise, mais le Pays sait développer des programmes innovants qui lui permettent de décrocher de « bonnes subventions ». A priori, la mission sera donc poursuivie car « elle est ancrée », et des financements sur programmes innovants sont recherchés.

Les chartes intercommunales d'urbanisme ont coûté en moyenne 40 000 euros aux communautés, et ont été subventionnées à hauteur de 50% par le programme Leader.

Contact

Bernard Rouchaléou

directeur du Pays

05 58 04 43 43

b.rouchaleou@

pays-landesdegascogne.org



CE QU'IL FAUT RETENIR

Pays des Landes de Gascogne

(118 communes, 11 communautés de communes, 63 000 habitants)

ACTIONS : Mise en œuvre d'un livre blanc à l'échelle du Pays, avec sa traduction dans des chartes intercommunales de l'urbanisme, et une circulaire de recommandations pour construire dans le Pays des Landes de Gascogne. Appui du Pays auprès des communautés de communes, reprise des chartes intercommunales dans les PLU, assistance à maîtrise d'ouvrage sur la conduite de projets d'urbanisme auprès des communes et des communautés (PLU, lotissement, opérations, aménagements).

MOYENS : Un chargé de mission urbanisme dans une équipe de 10 personnes, avec appui du directeur. Financement Leader à 70% et autofinancement par budget fonctionnement, alimenté par les communes (3 euros par habitant et par an).

Pays du Val de Lorraine



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Situé dans le département de la Meurthe-et-Moselle, le Pays du Val de Lorraine comprend 92 communes, 7 communautés de communes, et compte environ 94 000 habitants.

Ce territoire assure le lien géographique entre Nancy et Metz. Il est à la fois rural sur ses marges orientales et occidentales, et urbain en son centre avec la vallée de la Moselle qui comprend les agglomérations de Pont-à-Mousson et de Pompey. Depuis 2006, il est à la croisée des réseaux ferroviaires régionaux (TER) et nationaux à grande vitesse (LGV Est).

L'agence de développement du Val de Lorraine, structurée en association 1901, fonctionne comme une agence d'urbanisme pour le compte du Pays Val de Lorraine. L'Etat, la Région et le département sont membres de l'agence, avec voix consultative.

Structures intercommunales concernées par le Pays

Le Pays du Val de Lorraine est inclus dans le grand Scot Sud Meurthe-et-Moselle de 430 communes.

Sa partie ouest est incluse dans le périmètre du PNR de Lorraine.

Préoccupations d'urbanisme

Faire vivre un territoire pris entre deux pôles d'attractivité importants

Le Pays du Val de Lorraine a émergé au début des années 90 pour faire face à la reconfiguration du bassin de Pompey, sinistré après la disparition des activités sidérurgiques. Il s'est organisé pour porter des projets de développement, et pour se doter d'une vision propre à son territoire situé entre les agglomérations de Nancy et de Metz. Face à des besoins croissants en matière d'urbanisme, le Pays a fait le choix de créer sa propre agence d'urbanisme – l'Adeval –, afin de gagner en autonomie et donc en cohérence. Il a fait ce choix également dans le domaine des services, en créant un groupement d'employeurs pour les associations et les communes, le Gesval. Ces structures tiers et spécialisées dans des domaines d'actions spécifiques permettent une bonne souplesse, même si cela multiplie les lieux où siègent les élus sur le même périmètre.

Actions menées

Missions générales : diagnostics, analyses, prospectives

Le Pays commande environ deux études par an à l'Adeval, sur des sujets d'intérêt général à l'échelle de son territoire. Par exemple : le rôle de l'agriculture dans le territoire et la pression foncière, les extensions urbaines, la forêt (son positionnement, sa contribution à la trame verte, le rôle des franges), le potentiel de renouvellement urbain en ville. Ces études apportent des connaissances, des analyses et des visions stratégiques qui nourrissent la réflexion du Pays et des sept communautés de communes.

Conseils gratuits aux communes

La très grande majorité des communes membres du Pays sont des communes rurales (80 sur 92) qui ont de faibles capacités d'ingénierie. Elles font appel à l'Adeval pour des conseils sur les documents d'urbanisme, la justification d'un droit de préemption urbain (DPU), la requalification d'une voie... Ces premiers conseils sont gratuits. Une vingtaine d'appuis par an sont ainsi réalisés pour les communes.

Missions d'aide aux PLU et aux opérations communales

Depuis sa création, l'Adeval a révisé une trentaine de PLU. Pour aider à leur mise en œuvre, l'agence aide les communes à mener leurs opérations à travers différentes missions selon les besoins : en réalisant des esquisses liées à des orientations d'aménagement, en travaillant sur des définitions de programme, en proposant des

procédures d'urbanisme opérationnel adaptées, en organisant des réunions de concertation...

Pour des opérations d'aménagement ou des projets urbains communaux, l'agence réalise des études préalables de site (diagnostic, schémas et esquisses d'aménagement et de composition). Elle assure également une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'opérations telles que la rédaction du cahier des charges, l'organisation de la consultation ou du concours, l'assistance et le suivi des opérations...

Selon leur nature, ces missions sont réalisées dans le cadre soit d'un programme de travail pluriannuel, soit d'une procédure de mise en concurrence qui se matérialise par l'établissement d'une convention. Elles sont facturées sur la base du nombre de jours et dans une fourchette de 500 à 800 euros par jour. Le coût d'un PLU va de 13 000 à 15 000 euros HT pour un petit PLU, jusqu'à 20 à 25 000 euros HT pour des PLU de communes entre 3000 et 7000 habitants. L'agence ne réalise pas de carte communale par choix.

Deux observatoires tenus à jour : paysage et foncier

L'agence tient à jour deux observatoires :

- l'observatoire du paysage qui existe depuis dix ans, avec 60 photos suivies. Le public apprécie, mais l'agence pense faire évoluer cet outil, qu'elle juge trop statique et limité ;
- l'observatoire du foncier qui comporte des données sur la quantification et le suivi du foncier disponible sur tout le territoire, et un bilan foncier de l'urbanisation sur 15 territoires suivis.

Scot : l'agence est maître d'œuvre associé

Depuis avril 2009, l'agence est maître d'œuvre associé du Scot Sud Meurthe-et-Moselle aux côtés de l'agence d'urbanisme de l'agglomération nancéienne (ADUAN) : un mandat du syndicat mixte du Scot lui confie par convention annuelle des études ou des missions spécifiques. En 2009, les travaux ont porté sur l'établissement du « portrait du territoire » et du « diagnostic du territoire ». L'agence sort ainsi de son propre périmètre et apprécie de s'inscrire dans un territoire plus large.

Autorisations d'urbanisme : les communautés vont prendre en charge l'instruction

L'évolution est prévisible : au fil du temps, certaines communautés de communes vont prendre en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme. Cela se fera progressivement. Pour les accompagner, l'agence a intégré dans le cadre de son système d'information géographique (SIG) un module technique de prise en charge des demandes d'autorisation et d'occupation du sol.

Organisation et financement

Des relations étroites avec les communautés de communes

L'Adeval est piloté par un bureau, il n'y a pas de groupes de travail ou de commissions en sus. L'Adeval a modifié récemment ses statuts pour faire davantage de place aux communautés de communes : parmi les 15 membres du conseil d'administration, 5 siègent en tant que représentants des communautés de communes. Les relations avec celles-ci sont étroites. Quatre communautés portent des projets territoriaux qui intègrent un PLH pour deux d'entre elles, une démarche d'Agenda 21 pour une troisième, et la rédaction d'un deuxième projet de territoire pour la dernière. De leur côté, les communes ont accès au SIG en Intranet, à l'usage duquel les secrétaires de mairies ont été formés.

Répartition des tâches avec le CAUE

L'Adeval est membre du CAUE, auquel revient le conseil aux particuliers, tandis que le conseil aux communes est davantage assuré par l'Adeval lui-même. Les directeurs des deux structures travaillent en coordination étroite.

Moyens humains

L'équipe de l'Adeval est constituée de :

- un directeur ;
- trois chargés de mission (paysage, urbanisme et développement ; urbanisme et habitat ; urbanisme et déplacements). Les trois chargés de mission sont assez polyvalents pour pouvoir travailler sur tous les dossiers si besoin ;
- un géomaticien ;
- deux mi-temps partagés avec le Gesval : secrétaire et comptable.

Un SIG depuis 2001

L'agence possède un SIG depuis 2001, avec orthophotos, fonds de plans et cartographies, cadastre numérisé, documents d'urbanisme PLU-POS, schéma de gestion des rivières et réseaux. Il est accessible à toutes les communes et libre de droits. Les communes ont participé aux investissements qui s'élèvent à 15 000 euros environ.

Coût et financement

Le budget annuel est de 400 000 euros. La cotisation est de 1,5 euro par habitant et par an, soit 141 000 euros.

Contact

Franck Dailly directeur de l'Adeval
03 83 49 42 22
f.dailly@adeval.org



CE QU'IL FAUT RETENIR

Adeval : Agence de développement du Val de Lorraine,
(92 communes, 7 communautés de communes, 94 000 habitants)

ACTIONS : L'agence d'urbanisme du Pays Val de Lorraine apporte des services de base (SIG, observatoires), des premiers conseils, et des études d'intérêt général à l'échelle du Pays. Sur convention, elle peut aussi soit réaliser en direct des PLU ou des études de faisabilité sur des projets urbains, soit être assistante à maître d'ouvrage de la collectivité pour l'accompagner dans ces mêmes démarches. Elle contribue à des études extérieures ou supra-locales comme le Scot.

MOYENS : Un directeur, trois chargés de mission urbanisme, un géomaticien, un temps plein administratif. Cotisation annuelle des communes + rémunération des missions.

Pays des Vals de Saintonge



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Le Pays des Vals de Saintonge, dont la création remonte à 1975, recouvre l'arrondissement de Saint-Jean-d'Angély en Charente-Maritime. Il rassemble 117 communes, 55 000 habitants et s'étend sur 1500 km², soit le quart du département, avec une densité de population de 37 hab/km². Il est organisé en syndicat mixte fermé composé de sept communautés de communes.

Structures intercommunales concernées par le Pays

Issu d'une grande et ancienne unité territoriale, le Pays des Vals de Saintonge ne se superpose pas à d'autres découpages territoriaux, et s'est doté d'un Scot qui recouvre son périmètre.

Préoccupations d'urbanisme

Émergence d'un service d'urbanisme à l'échelle du Pays

La loi SRU et une croissance démographique génératrice de constructions ont amené l'État (via la DDE) et les élus à vouloir mieux encadrer le développement urbain. A l'époque, 30 communes seulement avaient un POS. Une première initiative a été engagée dans ce sens par une communauté de communes qui a passé trois marchés groupés de PLU, avec trois bureaux d'études différents. Le bilan final n'était pas satisfaisant, cependant l'idée d'agir a fait son chemin auprès de l'ensemble des élus : cela s'est concrétisé par la volonté de créer un service d'urbanisme à l'échelle du Pays. Cette idée prolongeait la logique de fonctionnement du Pays, qui agissait d'ores et déjà au service des communautés de communes, grâce à la mutualisation des services, rendue possible par une équipe déjà importante : une vingtaine de personnes sur des missions autres que l'urbanisme.

Le Scot, un acte fondateur

C'est ainsi que la décision de lancer un Scot à l'échelle du Pays a été prise dès 2002 avec une demande de périmètre auprès du préfet. En 2004, l'ensemble s'est structuré avec le recrutement de deux chargés d'études, et s'est étoffé depuis. Après cinq ans, l'ensemble de cette mission d'urbanisme est jugée essentielle, fondatrice du Pays.

Actions menées

Un Scot élaboré en interne, et avec l'appui de bureaux d'études pour les volets environnement et énergie

Le syndicat de Pays élabore le Scot pour partie en interne, et a réalisé des études préparatoires pour alimenter les réflexions sur l'urbanisme dans les villages, et sur l'urbanisme commercial. Le travail de production interne représente un équivalent temps plein, réparti sur deux personnes : directeur adjoint et chargé de mission. Pour le volet environnement (état initial de l'environnement – EIE –, évaluation environnementale) et pour l'approche énergie-climat (sorte de bilan carbone avant l'heure, appliquée au Scot et soutenue par l'Ademe), le syndicat travaille avec l'appui de bureaux d'études extérieurs.

PLU : une dynamique est en marche

Une assistance technique d'élaboration des PLU

Le service urbanisme du Pays élabore les PLU des communes dans le cadre de ses missions d'assistance technique, les communes restant compétentes pour l'approbation du document. Il réalise les rapports de présentation (diagnostic, EIE, justifications, incidences), le PADD, les zonages et règlements. Si besoin, les communes commandent en complément à des bureaux d'études ou architectes, les esquisses d'aménagement ou les études de définition jugées nécessaires, entre autres pour élaborer les orientations d'aménagement. Le service du Pays conduit également les réunions, l'animation et la concertation dans chaque commune. Le syndicat mixte ne facture rien aux communes. Seules les études complémentaires sont financées par chaque commune.

Un bilan positif : la logique d'aménagement prime sur l'aspect réglementaire

Depuis 2002, le Pays a élaboré 30 PLU (approuvés), et 40 sont en cours. Il réalise aussi les révisions simplifiées et les modifications (une quinzaine par an en moyenne, pour cinq jours de travail en moyenne par dossier). Avec 90 communes au total couvertes par un document d'urbanisme approuvé ou en cours d'élaboration, il y a une réelle prise de conscience de l'intérêt et de l'enjeu des PLU, avec une logique d'aménagement de projet qui a pris le dessus sur la logique réglementaire. D'expérience, le Pays constate que l'élaboration du PLU crée une dynamique dans la commune concernée et favorise son développement urbain : les gens discutent, des projets sortent, la commune entreprend. L'objectif est de couvrir le territoire, les communes le demandent, ce qui génère une liste d'attente de deux ans actuellement... et constitue un vrai problème.

Une culture d'aménagement partagée et débattue

La question des PLU intercommunaux a été abordée, sans avoir donné suite. Il est jugé important que les communes aient pris l'habitude de discuter de leur PLU collectivement, dans le cadre des réunions de commissions du Pays, dans les réunions liées au Scot, ou lors des réunions réservées aux personnes publiques et avec les communes limitrophes invitées. Une culture partagée d'aménagement est ainsi acquise.

Urbanisme opérationnel : conduite de projets et assistance à maîtrise d'ouvrage

Le Pays aide à l'élaboration, au montage et à la réalisation de projets d'aménagement intercom-

munaux d'intérêt Pays, à caractère exemplaire ou innovant : par exemple sur l'énergie, sur l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU), ou sur des thèmes portés par le Scot (formes urbaines, centralité, mixité).

Il assiste les communautés de communes – en particulier pour les ZAE – voire les communes, pour les lotissements innovants. Il apporte son soutien de différentes manières : la définition des besoins, des programmes, des cahiers des charges ; l'organisation des démarches intégrant l'AEU, ou des démarches Effinergie, et les consultations s'y rapportant ; la participation aux groupes de travail et le suivi des productions. Si besoin, le service intervient dans la négociation avec le promoteur ou l'aménageur, en soutien du maire, pour tenir le niveau d'exigence fixé. Il assure les modifications de PLU si nécessaire. L'ensemble contribue à élever le niveau de qualité des opérations.

Autorisations d'urbanisme : la réflexion est en cours

En 2009, les autorisations d'urbanisme sont gérées par les communes, avec l'appui de la DDE. La question est en suspens de savoir si, à terme, et le plus tard possible, cette instruction sera reprise à l'échelle des communautés de communes ou du Pays. Une première estimation évalue entre 9 et 10 le nombre d'instructeurs nécessaires. Le souhait du Pays irait à une instruction par les communautés de communes, et une animation du réseau des instructeurs à l'échelle du Pays pour assurer formations, avis complexes, recours...

Organisation et financement

Commission aménagement-urbanisme

L'instance d'orientation des missions du service urbanisme du Pays est la commission « aménagement-urbanisme », présidée par le vice-président en charge de l'aménagement et de l'urbanisme, qui est l'interlocuteur au quotidien de l'équipe technique.

Moyens humains

La mission urbanisme est assurée par une équipe de cinq personnes, comprenant :

- un directeur adjoint (formation en droit et urbanisme),
- un chef de service (urbaniste),
- deux chargés d'études (Master urbanisme), un cartographe.

Trois de ces cinq personnes sont fonctionnaires (attaché, ingénieur territorial, rédacteur), les deux autres étant contractuels.

Cette équipe apporte une participation active au réseau national des Scot (Club des Scot).

Des partenariats sont développés avec le département et avec d'autres Pays.

Au total, le Pays compte 38 salariés, notamment sur l'habitat et les services à la personne, le patrimoine et la culture, la création d'entreprises.

Un SIG en cours d'élaboration, financé par le conseil général

Un SIG (système d'information géographique) est en cours de constitution, financé par le conseil général, pour tous les Pays, avec une plateforme commune. Le service urbanisme du Pays est doté d'un outillage interne performant : traceur, cadastre numérisé, données cartographiques et photos aériennes (BD topo, ortho-photos), banques de données sur trafics, habitat...

Coût et financement

Le coût du service d'urbanisme a été de 250 000 euros pour l'année 2009. Les recettes reposent sur une affectation de 3 euros par habitant et par an, spécifiquement attribués à la mission urbanisme, soit 165 000 euros sur une cotisation annuelle totale de 18 euros/hab/an.

Des financements complémentaires du conseil général et du conseil régional dans le cadre des contrats de territoire financent pour un tiers la conduite de projets innovants jusqu'en 2013 (soit 80 000 euros environ). Il n'y a pas trop d'inquiétude quant à leur renouvellement, le Pays étant toujours à la pointe pour répondre aux appels à projets, en particulier de la Région qui fonctionne de plus en plus de cette façon.

Les communes continuent de percevoir la DGD de l'Etat pour l'élaboration ou la révision de leur PLU, ce qui leur permet de couvrir les frais administratifs (enquête publique, publicité, frais de dossier).

Le Scot fait l'objet d'un financement spécifique. Sur 200 000 euros de dépenses estimées sur quatre ans, le montant des subventions cumulées (Etat, Ademe et fonds européens) atteint 66% (132 000 euros).

Contact

David Geneau
directeur adjoint du Pays
05 46 33 24 77
david.geneau@
valsdesaintonge.org



CE QU'IL FAUT RETENIR

Pays des Vals de Saintonge (117 communes, 7 communautés de communes, 55 000 habitants)

ACTIONS : S'appuyant sur l'acquis de ses 30 ans d'existence, le Pays a mutualisé des services d'urbanisme pour mieux encadrer le développement soutenu du territoire : les PLU sont faits en régie et systématisés, un Scot est en cours d'élaboration pour cimenter l'ensemble, des opérations d'aménagement innovantes sont soutenues (Effnergie, AEU...). Une véritable culture commune de l'aménagement s'est créée en moins de cinq ans et contribue au dynamisme du territoire.

MOYENS : Cinq personnes : le directeur du service, un adjoint, deux chargés d'études, un cartographe. Financement mixte : 3 euros/an/habitant, avec des financements supplémentaires du conseil général et du conseil régional. À noter : financements Etat et Ademe pour le Scot.

Pays de Vitré



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Situé en Ille-et-Vilaine, le Pays de Vitré recouvre les quatre cantons de la communauté d'agglomération Vitré Communauté (37 communes) et deux communautés de communes (communautés de La Roche-aux-Fées et du Guerchais). Il est organisé en simple convention d'association entre ces trois communautés qui le composent, avec 64 communes. Sa population est passée de 92 000 habitants en 2004 à 106 500 habitants en 2009 (+15%). Avec une superficie de 1303 km², la densité de population est de 82 hab/km².

Structures intercommunales concernées par le Pays

Le Scot du Pays de Vitré est porté par un Syndicat mixte d'urbanisme qui assure aujourd'hui sa mise en œuvre. Ce syndicat regroupe, en plus des trois communautés qui composent le Pays de Vitré, deux communes isolées qui n'en font pas partie ; soit au total 66 communes.

Émergence du syndicat mixte d'urbanisme

Une réflexion intercommunale sur l'urbanisme engagée de longue date

La tradition d'une réflexion en matière d'urbanisme est ancienne sur ce territoire.

Dans les années 70, un schéma directeur portant sur les 37 communes de l'agglomération Vitré Communauté avait été élaboré, puis révisé en 1990 par un syndicat intercommunal d'étude et de programmation (SIEP), pour être approuvé en 1994.

Lorsque ce schéma directeur a été mis en révision en 1999, les élus ont dû recréer une structure – le Syndicat d'urbanisme de Vitré

Châteaubourg – car le SIEP, qui n'était qu'un syndicat d'étude, avait disparu.

En 2001, avec la loi SRU, deux communautés de communes et deux communes isolées ont souhaité intégrer le Scot en élaboration : le syndicat mixte s'est donc élargi à 66 communes. Il se nomme désormais Syndicat mixte d'urbanisme du Pays de Vitré. Parmi les communes adhérentes, les trois plus importantes – dont Vitré – ont leur propre service d'urbanisme.

Actions menées

Syndicat mixte d'urbanisme : un rôle de conseil et d'ingénierie pour mettre en œuvre le Scot

Le syndicat mixte d'urbanisme du Pays de Vitré a élaboré le Scot à partir de 2002, avec l'appui d'une équipe pluridisciplinaire de bureaux d'études. Le document a été approuvé en 2007 à l'unanimité, avec délibération de chacune des communes.

Cette étape de délibération des communes – qui n'est pas exigée par la loi – a été souhaitée par le syndicat pour que le document d'orientation soit véritablement connu, reconnu et partagé par tous les élus. Le syndicat a en effet la ferme volonté de faire vivre le Scot et veille à sa traduction opérationnelle. Ses représentants se sont même interrogés un temps sur l'opportunité de créer une agence d'urbanisme. Compte tenu du niveau de population jugé trop modeste sur le territoire, les élus ont opté pour une autre solution : ils ont renforcé le rôle de conseil et d'ingénierie du syndicat auprès des communes.

Le travail de ce dernier s'oriente principalement sur deux axes : les PLU et l'urbanisme opérationnel. Ces missions de conseils et d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont clairement inscrites dans les statuts du syndicat, revus en 2002 et 2004.

Un appui à l'élaboration des PLU

Le syndicat accompagne les communes dans l'élaboration de leur PLU, « de A à Z » : rédaction du cahier des charges, informations sur les orientations, prescriptions et attendus du Scot vis-à-vis des PLU, participation et suivi des travaux. Les communes partageant les objectifs du Scot, le travail se fait en confiance, les techniciens du syndicat étant là pour aider les élus et servir de médiateurs si besoin.

Missions générales : conseils, sensibilisation, formation

Dans le cadre de ses missions générales et de son budget, le syndicat assure :

- des conseils gratuits aux communes qui se posent des questions pour démarrer un projet (équipement, logement, activités) : échanges téléphoniques, visites sur le terrain... Cela permet de bien cerner le sujet et d'ébaucher différentes hypothèses de réflexion ;
- la rédaction de documents de sensibilisation : brochure sur la qualité des projets d'habitat (intitulée « Opérations d'aménagement – des lieux à habiter » et téléchargeable sur le site Internet du Pays de Vitré) ;
- la formation des élus à l'urbanisme : planification, urbanisme opérationnel, politique foncière, habitat et logement... Ce volet est important. Il a été renforcé à l'issue des renouvellements municipaux, et est assuré par le directeur qui devient formateur.

Depuis 2005, 62 communes sur 66 ont sollicité, une ou plusieurs fois, ce type de conseils.

Projets d'urbanisme : une assistance à maîtrise d'ouvrage très sollicitée

Quand la commune sollicite un accompagnement plus important sur un projet d'urbanisme, elle fait appel au syndicat, avec mise en concurrence, pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce type de mission prévoit une assistance très complète : définition du projet et programme envisagé, trame précise du cahier des charges de consultation d'équipe de maîtrise d'œuvre (ou étude), accompagnement pour le lancement et la conduite de la consultation (appel d'offres, analyse des offres, organisation du jury et commission d'appel d'offres, auditions, choix), participation aux travaux (comité de pilotage, conseils), vérification des dossiers, participation aux réunions de concertation et aux réunions publiques.

Ces missions rencontrent peu de concurrence car elles sont faiblement rémunératrices ; les professionnels du secteur privé préfèrent se positionner en aval, pour répondre aux cahiers des charges. On peut même dire que de telles missions génèrent de la commande auprès du secteur privé qui s'en trouve satisfait. Pour donner un ordre de grandeur, le syndicat estime à 8 demi-journées le travail nécessaire pour encadrer une opération de lotissement, à 15 demi-journées pour suivre la phase de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Le coût facturé est de 320 euros la demi-journée, donc 2560 euros pour une opération lotissement, et 4800 euros pour la création d'une ZAC, prix net.

Cette assistance est très appréciée par les communes, et la demande explose : de 2005 à 2009, 88 conventions ont été signées entre le syndicat et des communes pour

Relations avec les communautés de communes et les communes

ce type de mission. En quatre ans, ont été notamment accompagnés : 20 opérations de lotissement communal, 15 lotissements privés, 8 études d'aménagement de centres-bourgs, un projet particulier, 21 projets de ZAC, 8 dossiers de déclaration d'utilité publique (DUP), 7 plans d'aménagement d'ensemble (PAE), la création de 6 zones d'aménagement différé (ZAD), un dossier de droit de préemption urbain (DPU).

Les trois plus grosses communes, dotées de leur service d'urbanisme, ne mobilisent pas le syndicat pour ces missions.

Foncier : recours à l'EPFL de la Région et aux aides du département

Pour mettre en œuvre le Scot, les élus ont débattu sur la création d'un Etablissement public foncier local, et de son niveau de pertinence. Les avis étaient partagés. La région Bretagne ayant créé un EPFL début 2009, et le conseil général abondant le financement pour les réserves constituées à des fins de logement social et durable, le syndicat utilise ces dispositifs existants.

Répartition des tâches entre le syndicat du Scot et les communautés de communes

Une convention entre la communauté d'agglomération Vitré Communauté et le syndicat missionne ce dernier sur les avis à donner sur les PLU ; une autre convention le missionne en matière de politique foncière (ZAC et ZAD).

La communauté de communes du Pays de La Roche-aux-Fées travaille en partenariat avec le syndicat sur une étude de stratégie foncière.

Le syndicat n'envisage pas de se doter de la compétence en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme : d'une part pour qu'elle s'exerce au plus près des pétitionnaires, d'autre part pour bien marquer la séparation avec la mission d'ingénierie urbaine qui est au cœur de sa fonction. La ville de Vitré et la communauté du Pays Guerchais ont la compétence droit des sols et autorisations d'urbanisme, et les trois communautés ont un service habitat.

Organisation de la représentativité du syndicat

Le syndicat est administré par un comité syndical composé de 76 titulaires et 66 suppléants. A travers les délégués de la communauté d'agglomération et des communautés de communes, chaque commune est représentée par deux délégués (titulaire et suppléant).

Les dix postes de titulaires supplémentaires correspondent aux élus non communaux qui siègent également au syndicat : conseillers généraux, régionaux, députés, sénateurs.

Un bureau, regroupant le président, les deux vice-présidents et six membres, gère l'ensemble des affaires courantes.

Trois commissions spécialisées sont chargées de l'aménagement et de l'environnement, du système d'information géographique (SIG) et des observatoires, de la communication, et un groupe de travail « extra-syndical » est chargé de réfléchir à l'évolution du syndicat.

Organisation et financement

Moyens humains et techniques

L'équipe du syndicat mixte est composée :

- d'un directeur, de formation juridique avec une pratique exclusive de l'urbanisme depuis 18 ans, qui s'occupe de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- d'un ingénieur territorial en urbanisme, et d'une secrétaire à mi-temps (temps partagé avec le Pays).

Le partenariat avec la DDE se fait surtout à travers l'appui en suivi de travaux. Il n'existe pas de CAUE, mais le conseil général envisage de créer une agence technique par Pays, dont les futures missions n'étaient pas encore connues en 2009.

Un SIG a été mis en place avec les services informatiques des communautés de communes et de la communauté d'agglomération pour assurer la fonction d'observatoire sur les cadastres, les documents d'urbanisme, le suivi foncier des DIA, les actions de la Safer.

Coût et financement

Les dépenses de fonctionnement du syndicat mixte se sont élevées en 2009 à 215 000 euros, décomposées en 170 000 euros de frais de personnel, 43 000 euros de fonctionnement général, 15 000 euros d'indemnités élus et 2000 euros de frais financiers.

Les recettes de fonctionnement se composent de la participation de base des communautés et des deux communes isolées (1,574 euro par an et par habitant), et de la participation des communes pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage (missions spécifiques).

Un budget d'études de 50 000 euros en partie consacré à des zones de développement de l'éolien complète ces financements.

Contact

André Giffard
directeur du syndicat mixte
du Scot
02 99 00 91 11
syndicat.urbanisme@
paysdevitre.org



CE QU'IL FAUT RETENIR

Syndicat d'urbanisme du Pays de Vitré (66 communes, 2 communautés de communes, 1 communauté d'agglomération, 2 communes isolées, 92 000 habitants)

ACTIONS : Après avoir élaboré son Scot, et pour le mettre en œuvre de façon dynamique, le syndicat d'urbanisme du Pays de Vitré a fortement développé ses missions d'ingénierie auprès des communes et communautés de communes membres en matière de PLU et d'urbanisme opérationnel, principalement sous la forme d'assistance à maître d'ouvrage, demande en forte progression.

MOYENS : Un directeur urbaniste, un ingénieur urbaniste, un secrétaire à mi-temps. Financement mixte, par budget de fonctionnement pour conseils ou assistance en maîtrise d'ouvrage (AMO) légère, par convention pour une AMO au-delà de trois jours.

Parc naturel régional du Luberon



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Situé au nord d'Aix-en-Provence et à l'est d'Avignon, le Parc naturel régional du Luberon est à cheval sur les départements du Vaucluse et des Alpes-de-Haute-Provence. Il est organisé en syndicat mixte qui regroupe 77 communes, et concerne 12 communautés de communes (dont trois en partie), et une partie de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. Le Parc s'étend sur 185 000 hectares, et concerne 167 700 habitants en 2006, soit 91 habitants par km², avec quatre communes qui comptent respectivement 12 000, 18 000, 20 000, et 25 000 habitants.

Structures intercommunales concernées

Le territoire du PNR est concerné par quatre Scot de petite taille (dont deux inclus entièrement), et par le Pays de Haute Provence.

Préoccupations d'urbanisme

Depuis sa création, le PNR du Luberon s'est préoccupé d'aménagement de l'espace et d'urbanisme. On peut distinguer quatre périodes.

1977-1984 : la charte du Parc conduit les communes à se doter d'un POS

Dès sa création, le Parc s'est doté d'un plan au 100 000^{ème}, dont l'objet était en particulier de définir une « zone de nature et silence ». Le Parc n'avait pas de compétence urbanisme, mais l'adhésion au Parc était conditionnée à l'engagement des communes à se doter d'un POS pour mettre en œuvre le plan de

Parc et protéger la zone de nature et silence. Le Parc était membre des groupes de travail de POS, et très actif sur la protection des espaces naturels et la préservation des fronts bâtis.

Lors de sa création, seules 15 communes de la vallée de la Durance avaient un POS. En 1984, sur 51 communes appartenant au Parc, 47 avaient un POS approuvé, classant en inconstructible la zone de nature et silence du Parc. Le lien Parc/communes a donc été fort sur ce sujet.

1984-1997 :
création d'un bureau
d'études interne pour
actualiser les POS

Le Parc a pris conscience que dans les POS les plus anciens, les zones NB et NA étaient beaucoup trop grandes. Il a fait une simulation des capacités d'urbanisation arrivant à un résultat catastrophique. Un important travail de révision des POS a alors été entrepris avec des communes exerçant leur nouvelle compétence urbanisme suite à la décentralisation. Le Parc s'est montré exigeant sur les espaces naturels, les fronts bâtis, mais aussi sur la protection de la vocation agricole des terres, la prise en compte des risques naturels (incendie, inondation), et la qualité urbaine. L'objectif était de créer des POS de qualité, en quantité, mais aussi avec rapidité. C'est pourquoi le Parc s'est doté des moyens nécessaires en créant un bureau d'études interne qui a compté jusqu'à cinq personnes. Au total, 32 POS ont été révisés par le Parc et d'autres par des bureaux d'études privés : en 1997, sur 61 communes appartenant au PNR, 49 POS étaient révisés, 3200 hectares de zone NB et NA avaient été supprimés dont 1350 hectares de zone d'habitat en forêt.

1997-2006 :
révision de la charte,
développement des
communautés, et
arrivée de la loi SRU

Le travail s'est poursuivi de façon plus fine, en particulier sur la question du paysage, pour être compatible avec la nouvelle charte du Parc révisée en 1997 : ce nouveau document renvoyait explicitement aux documents d'urbanisme pour concrétiser la charte, et introduire de nouvelles notions telles que les corridors et secteurs écologiques. Un outil, sous la forme d'une liste de points à examiner, a été fourni aux communes pour qu'elles s'assurent de la compatibilité de leur document d'urbanisme avec la charte du Parc.

Parallèlement, les communautés de communes se sont développées, et leurs moyens se sont renforcés. De plus, la loi SRU a amplifié les exigences d'urbanisme durable (dont la disparition des zones NB) et les premiers périmètres de Scot, à cheval sur le Parc, sont apparus.

La création des zones d'activités communautaires rendue plus aisée par l'adoption de la TPU, et la mise en œuvre de la loi SRU ont considérablement facilité les interventions du Parc en matière d'aménagement du territoire respectueux des dispositions de sa charte.

Rassuré d'un côté par l'intercommunalité naissante et les dispositions de la loi SRU, mais fatigué d'autre part par des révisions interminables de certains POS en PLU, et par l'éternel procès d'intention d'être « juge et partie » – en étant personne publique associée (PPA) et en donnant un avis sur les PLU de son territoire –, le Parc a décidé, en 2007, de mettre un terme à sa mission de maîtrise d'œuvre des PLU.

2007-2010 :
nouvelle charte, et
évolution du service
urbanisme sur des
missions d'assistance
et de conseils

Les dispositions de la charte révisée (2009-2021) s'inscrivent dans la perspective de la précédente, à savoir le renvoi de nombreuses dispositions de la charte (41 en tout) aux documents d'urbanisme. Le Parc a présenté l'ensemble de ces dispositions dans un document à destination des collectivités adhérentes, des services de l'administration et des bureaux d'études : « Guide technique pour intégrer les objectifs de la charte dans les documents d'urbanisme ».

Par ailleurs le service « documents d'urbanisme » s'est transformé en un service « urbanisme, patrimoine bâti, architecture, paysage » de cinq personnes (trois architectes, un urbaniste, un paysagiste).

Actions menées

PLU : le Parc accompagne leur élaboration

Le Parc assure une assistance à maîtrise d'ouvrage à la demande, plus ou moins développée selon le souhait des communes : rédaction du cahier des charges, organisation et suivi de l'appel d'offres, participation au groupe de travail (certaines fois dans le seul rôle de personne publique associée). Il s'efforce d'accompagner l'élaboration des PLU en vue d'améliorer les formes urbaines, les opérations de construction, et l'aménagement des espaces publics. Depuis 2007, 10 à 13 documents d'urbanisme ont été suivis.

Parallèlement, il anime un réseau d'échanges d'expériences et de formation des élus.

Scot : le Parc agit en faveur du regroupement de l'habitat

Le Parc participe aux quatre Scot de son territoire par un porter à connaissance, en transmettant ses connaissances et les prescriptions de sa charte sur les milieux naturels, les paysages, les patrimoines... Selon la demande, il est plus ou moins actif durant l'élaboration (au minimum dans le rôle de PPA), avec une attention forte portée à la protection des patrimoines et à la réflexion sur les formes urbaines. Son objectif est de passer de six logements créés à l'hectare à 30 en moyenne.

Les Scot sont jugés peu ambitieux du fait de leur petite taille qui ne leur permet pas de dégager des majorités pour soutenir des ambitions fortes, et qui ne leur permettra pas non plus d'avoir des moyens d'animation et de suivi suffisants. La loi permettant à un parc naturel régional d'exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision de Scot au sein de son territoire, ou à cheval, est arrivée trop tard (art. L 122.4 du code de l'urbanisme). Un grand Scot du Luberon, avec des schémas de secteurs correspondant aux périmètres des Scot actuels pour bien prendre en compte les particularités de chaque bassin de vie, aurait été un atout bien plus intéressant.

Projets urbains et opérations d'aménagement : le Parc assiste les communes

Le Parc assiste les communes dans la définition de leurs projets urbains à leur demande : création de lotissement, greffe urbaine, aménagement d'espace public, opération mixte logements et activités ou équipements...

Son rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage consiste à préciser les intentions pour les traduire en programme, définir la méthode (processus et calendrier, procédure, consultations à engager, modalités de concertation...), élaborer les cahiers des charges de consultations, suivre l'appel d'offres, puis les productions dans le cadre de l'opération. La réflexion sur les formes urbaines, la mixité des opérations, la qualité environnementale et écologique est au cœur des démarches et de l'exemplarité recherchée.

En deux ans, quatre missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été conduites. Avec la loi SRU, puis le Grenelle de l'environnement, ces préoccupations augmentent et les demandes devraient croître.

Conseil architectural et avis sur les permis de construire : des vacations d'architectes

Le Parc dispose d'architectes conseils, vacataires, qui donnent un avis sur tous les permis de construire et autorisations de travaux, soit 2500 dossiers par an.

Organisation et financement

Une commission spécifique et un lien direct avec les communes

Dans le cadre de la charte révisée, le Parc doit créer une commission « urbanisme, patrimoine bâti, architecture et paysages » composée d'administrateurs du syndicat mixte et de personnes qualifiées. Par ailleurs les relations avec les communautés de communes sont modestes. Jusqu'à présent, ces dernières se sont peu investies dans le domaine de l'urbanisme, et le Parc conserve un lien direct avec les communes.

Moyens humains

Deux services sont dédiés à l'urbanisme :

- le service urbanisme, patrimoine bâti, architecture et paysages, qui se compose d'un architecte du patrimoine, responsable du service, de deux architectes, d'un urbaniste, d'un paysagiste, et de sept architectes vacataires pour le conseil architectural aux particuliers et aux maires ;
- le service assistance à maîtrise d'ouvrage, composé de deux personnes.

Coût et financement

Le budget de fonctionnement du Parc s'élève à 3,3 millions d'euros et inclut le coût de ces deux services.

La cotisation des communes membres est de 2,73 euros par habitant et par an.

Quand le Parc était maître d'œuvre des PLU, le coût de leur élaboration était compris dans le budget général. Le financement complémentaire des communes portait sur la prise en charge des coûts de reproduction, et des études spécifiques.

Contact

Jean Grégoire
directeur du PNR
du Luberon
04 90 04 42 00
jean.gregoire@
parcduluberon.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

Parc naturel régional du Luberon (77 communes, 12 communautés de communes, 168 000 habitants)

ACTIONS : Le PNR du Luberon intervient largement sur les questions d'urbanisme, de paysage et de patrimoine bâti depuis sa création.

Après avoir été maître d'œuvre des PLU en direct pour le compte des communes, et être intervenu pour réduire fortement les zones NB ou NA surdimensionnées et génératrices de mitage ou d'étalement urbain, le Parc est aujourd'hui repositionné en conseil auprès des communes pour traduire les dispositions de la charte dans leur document d'urbanisme.

En fait, le Parc est revenu à sa façon de faire d'origine, du « réglementaire à double détente », qui lui a bien réussi, à savoir : faire figurer dans le rapport et le plan de la charte des dispositions concernant l'urbanisme et sa traduction dans les POS. En adhérant au Parc, la commune approuve la charte et par là même les dispositions concernant l'urbanisme. Elle se doit de les mettre en œuvre, car, conformément à la loi, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions de la charte.

Une attention particulière est portée sur la définition et la mise en œuvre de programmes destinés à lutter contre la banalisation des paysages.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage se focalise plus sur la production d'opérations d'urbanisme de qualité. Le Parc assure toujours des actions pour le maintien du patrimoine bâti et donne un avis sur tous les permis de construire et autorisations de travaux.

MOYENS : Sept chargés de mission assurent ces fonctions au sein d'une équipe d'une quarantaine de personnes. Financement par budget de fonctionnement alimenté par les ressources classiques des Parcs : cotisation des communes (2,73 euros par habitant et par an), Région, département, Etat.

Parc naturel régional Oise Pays de France



Caractéristiques du territoire et du groupement

Présentation générale

Situé au nord de Paris et de l'aéroport de Roissy, le Parc naturel régional (PNR) Oise Pays de France, est à cheval sur les deux départements du Val-d'Oise et de l'Oise, ainsi que sur les deux régions d'Ile-de-France et de Picardie.

Créé en 2004, il est organisé en syndicat mixte. Son territoire s'étend sur 59 communes, dont les villes de Creil, Chantilly et Senlis. La population est de 110 000 habitants sur le périmètre classé PNR. Certaines communes ayant des parties de leur territoire hors du Parc, ce chiffre s'élève à 130 000 habitants si l'on compte l'intégralité des 59 communes. La densité de population est de 183 habitants au km².

D'une superficie de 60 000 hectares, son territoire se répartit pour un tiers en forêt, un tiers en agriculture, un tiers en urbanisation.

Structures intercommunales concernées par le Parc

Les territoires de 11 communautés de communes sont concernés par le PNR, dont deux en totalité, sept en partie seulement, et deux communautés de communes en cours de création.

Cinq Scot, en cours d'élaboration ou en révision, portent sur des territoires en partie sur le périmètre du Parc.

Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) s'applique aux communes du département du Val-d'Oise incluses dans le Parc.

Le Pays du Sud de l'Oise est pour moitié de sa superficie à l'intérieur du Parc.

Préoccupations d'urbanisme

Une forte pression urbaine au sein du PNR et surtout sur ses franges

La proximité de l'aéroport de Roissy et de ses dizaines de milliers d'emplois tout proches, la vallée industrielle de l'Oise sur la frange nord-ouest, ainsi que la présence de trois villes importantes (Creil, Chantilly, Senlis) sont autant de facteurs qui engendrent une pression urbaine qui pèse fortement sur le Parc. Raison pour laquelle sa charte comporte un volet important sur la maîtrise de l'urbanisme, la qualité des paysages et la préservation des patrimoines. L'enjeu est de taille en effet dans ce territoire qui possède des forêts classées figurant parmi les plus belles de France (Halatte, Chantilly, Ermenonville, pointe sud de la forêt de Compiègne). L'ensemble de ce domaine forestier est parsemé d'un patrimoine bâti prestigieux : Senlis est le premier secteur sauvegardé en France, Chantilly et son hippodrome font partie des sites les plus visités dans la région.

Le PNR a été créé en vue d'assurer l'équilibre entre toutes ces richesses économiques, patrimoniales et naturelles, aux intérêts parfois contradictoires.

Actions menées

Plan du Parc : une vision précise sur les zones d'extension urbaine

Le plan du Parc a été réalisé de manière à déterminer très précisément les mesures de protection et de gestion des paysages qui doivent être appliquées secteur par secteur. À cet effet, les zones actuellement urbanisées de chaque ville, village ou hameau sont clairement repérées et définies sur le plan. Sur leurs limites ou sur les franges urbaines existantes, les segments qui pourront se développer par extension sont surlignés⁽¹⁾, tandis que les masses non surlignées correspondent à des zones non évolutives.

Plans de paysage : une dynamique intéressante qui doit être renforcée

Le PNR a souhaité affiner les orientations de la charte et du plan du Parc en lien avec les PLU et les Scot en cours d'élaboration ou de révision. Dans cet esprit, il propose aux communautés de communes une aide pour élaborer des plans de paysage sur leurs périmètres respectifs. Ces plans sont conçus comme de véritables projets de territoire à l'échelle intercommunale et sont véritablement intégrés à la réflexion liée aux Scot. La communauté de communes du Pays de l'Oise et d'Halatte a par exemple suspendu pendant un certain temps l'élaboration de son Scot, afin de mieux intégrer le plan paysage qui était en cours de réalisation avec le PNR. Ailleurs,

(1) Pour illustrer le mode de développement souhaité sur le territoire, le Parc s'est inspiré du concept de « méristème », emprunté au langage des sciences du végétal et désignant un développement naturel et harmonieux d'une plante.

un Scot en cours – celui du Grand Creillois – inclut dans sa réflexion trois plans de paysage. Cependant, il n'est pas facile pour les communautés de communes de mobiliser tous les acteurs concernés pour faire vivre ces plans de paysage, et le seul paysagiste du Parc ne peut porter toute cette dynamique.

Etudes urbaines préalables aux PLU : des débats de fond avec des groupes de travail largement ouverts

Constatant que la majorité des PLU étaient de médiocre qualité faute de préparation suffisante et de vision pluridisciplinaire, la charte du Parc a prévu que les communes, avant la révision de leur PLU, s'engagent à réaliser systématiquement des études préalables, dites « études urbaines ».

Ces « études urbaines » sont réalisées sous maîtrise d'ouvrage du Parc et financées à 100% par lui⁽²⁾. Elles comprennent :

- le diagnostic paysager détaillé, décrivant précisément les caractéristiques de l'inscription du village (ou de la ville) dans le paysage ;
- le diagnostic des espaces bâtis (inscription dans les trames végétales, minérales, analyse typo-morphologique, organisations parcellaires...), et leur évolution historique. Ce dernier volet s'appuie sur un fonds cartographique particulièrement important ;
- la définition des enjeux ainsi que des potentialités urbaines et paysagères pour préparer le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;

(2) Sauf pour les communes > 5 000 habitants : le Parc finance alors à 70 % le coût à la commune qui est maître d'ouvrage.

- un programme portant sur les zones d'extension en vue de préparer les orientations d'aménagement du futur PLU : premier programme ou intentions, et principes d'aménagement.

Les équipes retenues après consultation pour réaliser ces études comprennent des compétences multiples : architecture, paysage, urbanisme, écologie, environnement, système d'information géographique (SIG). En outre, grâce à la large publication des appels d'offres, la gamme des bureaux d'études candidats a été élargie (jusqu'à 80 retraits de dossiers pour 10 à 12 réponses le plus souvent). Une nouvelle dynamique a ainsi été créée, ce qui a permis d'élever la qualité des productions.

Les études étant dégagées du contexte réglementaire du PLU, les débats sont plus détendus. Ils se déroulent dans le cadre de groupes de travail largement ouverts, complétés par une à deux réunions publiques durant lesquelles les débats de fond prennent le pas sur les intérêts particuliers. Ce travail permet de désamorcer bien des conflits avant le PLU.

Le cahier des charges des études prévoit un tronc commun strict quant aux modalités de rendu informatique. Ce qui permet au Parc d'intégrer dans son SIG les résultats des différentes études et de compléter ainsi de manière très fine sa connaissance du patrimoine paysager et bâti. Largement diffusés en ligne, les résultats des études servent à toute l'équipe technique du PNR par les sujets qu'elles traitent : environnement, agriculture, forêt, patrimoines. Début 2010, vingt études préalables au PLU sont terminées et vingt sont en cours, ce qui correspond à une moyenne de six à huit études engagées par an (dans l'Oise surtout). Leur coût varie de 30 000 euros HT pour les petites communes (quelques centaines d'habitants) à 40 000 euros, et si le

cas est complexe à 120 000 euros HT, par exemple pour Senlis (15 000 habitants).

Certaines études urbaines peuvent avoir un objet spécifique (par exemple : faisabilité d'une ZPPAUP à Senlis ou étude d'écologie urbaine à Creil), ou bien des études complémentaires peuvent s'avérer nécessaires (par exemple : étude de risques, déplacements...). Dans ce cas, le Parc les finance à 50%.

PLU : un soutien au pilotage à l'issue des études préalables

Une fois achevée son étude urbaine préalable, la commune passe à l'étape suivante en lançant une nouvelle consultation pour l'élaboration du PLU. Le bureau d'études sélectionné n'est pas nécessairement celui qui a réalisé l'étude préalable, car les communes recherchent des équipes ayant un profil juridique dominant afin de sécuriser le projet. Reste que dans tous les cas, l'étude préalable est très largement reprise. L'économie de coût ainsi générée sur le prix du PLU est estimée à 10 000 euros minimum, soit une moyenne de 25 à 30%.

Durant cette étape, le Parc poursuit son assistance auprès de la commune par :

- la rédaction du cahier des charges, l'organisation et le suivi de l'appel d'offres ;
- un porter à connaissance Parc. Il participe également au porter à connaissance de l'État, qui reprend les orientations et les prescriptions de la charte ;
- la participation au pilotage de l'étude : suivi des productions, réunions de pilotage ;
- un avis au final en tant que personne publique associée.

Sur la base de l'étude urbaine et du PLU, un cahier de recommandations architecturales peut être élaboré et annexé au PLU. Ce cahier comprend un nuancier, qui est intégré dans le règlement du PLU. Une vingtaine de cahiers de recommandations ont été réalisés.

Des aides pour finaliser et sécuriser des projets communaux

Pour donner suite aux dynamiques créées par les études urbaines dans les communes, ou répondre à des projets en cours, le Parc aide les communes à travers trois mesures :

- le financement d'études de principes d'aménagement pour monter les dossiers de demandes de subvention. Ces études permettent de définir des programmes d'aménagement des espaces publics et de leurs abords (place, traversée de village...) jusqu'au pré-chiffrage des opérations. Une vingtaine d'études de ce type ont été réalisées sur cinq ans, soit 4 à 5 par an, avec une fourchette de prix variable de 4 à 12 000 euros HT ;
- le fonds d'aide juridique pour permettre aux communes de faire appel à des avocats si besoin ;
- le fonds d'aménagement ou fonds d'urgence doté d'une enveloppe (40 à 60 000 euros sur deux ans) qui peut être mobilisée rapidement. Ce fonds est destiné à aider une commune travaillant sur un projet d'aménagement avancé (souvent APS) porté par un tiers, et qui peut comporter des risques de nuisances pour le territoire. Ce fonds aide la commune à réaliser des compléments d'enquête ou de diagnostic, ou bien des contre-propositions – en accord ou non avec le tiers –, comme ce fut le cas par exemple pour un projet de réalisation d'une plate-forme logistique.

Des actions ou des études sur des sujets communs

Le Parc mène par ailleurs directement des programmes d'actions ou des études spécifiques sur des problématiques concernant l'ensemble des communes de son territoire. Ces problématiques peuvent être de nature très diverse :

- le montage d'éco-quartiers : un contrat ATEnEE est en cours avec l'Ademe pour une aide à la définition du programme ;
- la reconversion des grandes fermes patrimoniales à cour carrée : inadaptées aux besoins et aux engins agricoles d'aujourd'hui, ces bâtiments constituent des gisements très importants pour la création de logements dans certaines communes rurales. Une enquête auprès de 150 exploitants indique que 50% d'entre eux envisageraient de délocaliser leur corps de ferme. Un cahier de recommandations a été élaboré pour la construction des nouveaux bâtiments agricoles, et un autre sur la reconversion de ces fermes patrimoniales ;
- la question de la « cabanisation » : ce sujet est à l'étude, avec un dossier juridique en cours de constitution.

Organisation et financement

La commission « aménagements durables » du PNR en première ligne

La commission « paysage(s) » du PNR, devenue « aménagements durables » depuis 2007, suit régulièrement les projets à raison de six réunions par an environ. Elle est composée d'élus, d'associations, de représentants de l'Etat, des CAUE... sur inscription volontaire. Son rôle est de valider les choix proposés. Cependant l'émission des avis d'urbanisme reste du ressort du bureau du Parc. Les communautés de communes se sont peu emparées des questions d'urbanisme, aucune n'a de compétence spécifique en la matière. Le Parc ne compte pas s'investir dans la gestion des autorisations de construire et d'urbanisme, même s'il le fait au coup par coup à la demande des communes.

Six chargés de mission affectés à l'ensemble de ces actions

Au sein de l'équipe du Parc, six chargés de mission sont affectés à l'ensemble de ces actions :

- un chargé de mission urbanisme qui assure les missions études urbaines, PLU, suivi des projets urbains ;
- un chargé de mission paysage qui suit les plans paysage, les études de principes d'aménagement d'espaces publics ;
- un chargé de mission architecture qui pilote l'élaboration des cahiers de recommandations architecturales ;
- un chargé de mission environnement qui suit les problématiques déplacements, nuisances, carrières, eau, et le contrat ATEnEE ;
- un chargé de mission milieux naturels qui intervient notamment sur les questions d'écologie (prise en compte des trames vertes et bleues...) ;
- un chargé de mission SIG.

De plus, en fonction des problématiques traitées, des chargés de mission de l'équipe du Parc (agriculture, patrimoine...) sont mobilisés si besoin.

Une cotisation des communes qui complète le financement Parc des régions, des départements et de l'Etat

La part du budget du Parc allouée aux missions urbanisme, paysage et patrimoines bâtis s'élève à 750 K€ par an. La part des recettes correspondantes est issue des cotisations des communes de 2,14 euros par habitant et par an, auxquelles s'ajoute le financement contractuel des régions, des départements et de l'Etat.

Contact

Jean-Marc Giroudeau
chargé de mission
urbanisme au PNR
03 44 63 65 65
jm.giroudeau@
parc-oise-paysdefrance.fr



CE QU'IL FAUT RETENIR

PNR Oise Pays de France (59 communes, 9 communautés de communes, 110 000 habitants)

ACTIONS : La charte est très axée sur les objectifs de protection des patrimoines et de maîtrise de l'urbanisation, et le Parc mobilise de nombreux moyens et financements pour aider les communautés de communes et surtout les communes : plans paysage à l'échelle intercommunale, études urbaines approfondies et obligatoires avant la révision de chaque PLU, fonds d'aide aux projets opérationnels, définition de principes d'aménagement pour les espaces publics, programmes d'économies d'énergies, éco-quartiers, reconversion des grandes fermes à cour carrée...

MOYENS : Six chargés de mission de différentes disciplines. Financement contractuel des PNR (régions, départements et État), et cotisation des communes (2,14 euros par habitant et par an).

Synthèse et enseignements sur les situations, les modes d'organisation et les actions

Riche d'enseignements, cette enquête se caractérise d'une part par la diversité des situations des 10 territoires analysés, d'autre part par les constantes qui apparaissent dans le contenu des missions d'ingénierie en urbanisme portées par les différentes structures.

L'échantillon des territoires analysés se compose de :

- **3 communautés de communes de 5 à 8 communes**
24 000 à 30 000 habitants
- **1 communauté d'agglomération de 36 communes**
68 000 habitants
- **4 Pays de 66 à 118 communes**
dont 2 portant un SCOT sur le même périmètre
55 000 à 94 000 habitants
- **2 Parcs Naturels Régionaux de 59 à 77 communes**
110 000 à 168 000 habitants

Une lecture analytique et comparative de ces enquêtes permet de dégager une série d'enseignements qui peuvent être regroupés en 12 points forts.

DÉPOUILLEMENT SYNTHÉTIQUE DES ACTIONS, ORGANISATION

		Autorisation d'urbanisme (CU, PC, permis démolir, d'aménager...)	PLU	Scot
CA du Sicoval	36 communes 68 000 hab Périphérie sud de Toulouse	Compétence instruction prise en janvier 2010 6 à 7 personnes en prévision pour 33 communes	Association étroite aux PLU Réalisation des modifications et révisions	Charte d'aménagement qui définit les secteurs à protéger, constructibles, en réserve... acceptée et appliquée Participation au Scot du Grand Toulouse
CC Val de l'Indre	8 communes 30 200 hab Sud de Tours irrigué par de grandes infrastructures	Réflexion en cours	AMO pour les PLU	Projet de territoire communautaire Contribution au Scot tourangeau
CC Est Tourangeau	5 communes 26 000 hab A l'est de Tours	Compétence « instruction » 1500 actes/an 2 personnes	Suivi et participation des PLU	Charte intercommunale Participation au Scot tourangeau
CC du Seignanx	8 communes 24 000 hab Limitrophe Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB)	Compétence « instruction » 800 à 1000 actes/an pour 6 communes 2 personnes	Compétence communautaire PLU faits en régie par commune	Programme d'aménagement et de développement communautaire Participation active aux travaux du Scot aggro BAB
Pays des Landes de Gascogne	118 communes 11 CC sur 2 départements 63 000 hab		Assistance aux communes pour les révisions Animation du réseau des bureaux d'études et d'échanges de bonnes pratiques	Livre blanc réalisé, assez proche d'un Scot Déclinaison par des chartes intercommunales d'urbanisme
Pays Val de Lorraine et Adeva	92 communes 7 CC 94 000 hab Entre Metz et Nancy		Conseils gratuits Réalisation PLU sur convention Réalisation modifications et révisions	Maître d'œuvre associé à Agence d'urbanisme de Nancy pour élaboration du Scot Sud Meurthe et Moselle Réalisation de 1 ou 2 études par an pour le Pays
Pays et Scot des Vals de Saintonge	117 communes 7 CC 55 000 hab	A long terme envisage l'instruction à l'échelle des CC avec mise en réseau par le Pays pour formation, échanges 9 à 10 personnes estimées nécessaires	PLU faits en régie	Réalisé en interne, thèmes environnement et énergies sous-traités
Syndicat d'urbanisme du Pays de Vitré	66 communes 2 CC + 1 CA 92 000 hab		Accompagnement fort	Scot piloté en interne et approuvé
PNR Luberon	77 communes 12 CC dont 3 à cheval 1 CA à cheval 168 000 hab		PLU faits par le Parc de 1984 à 2007 Assistance depuis 2009 sur la base de 48 points de compatibilité entre charte du Parc et PLU	Porter à connaissance Participation pour prise en compte charte du Parc
PNR Oise Pays de France	59 communes 11 CC dont 7 à cheval 110 000 hab Proximité aéroport Paris Roissy		Etudes urbaines préalables aux PLU financées à 100% Assistance aux communes pour leur PLU	Le plan de Parc est très précis Les plans paysage intercommunaux enrichissent et précisent le plan de Parc Tous ces plans nourrissent les Scot

ET MOYENS DES DIX TERRITOIRES ENQUÊTÉS

AMO communes	Foncier	Habitat	Services logistiques	Moyens humains, coûts et financement
Dossiers communautaires d'urbanisme opérationnel AMO auprès des communes très développée jusqu'au suivi de travaux	Service dédié : observatoire, gestion DIA, négociations, acquisitions, DPU	PLH Création logement locatif social (acquisition, aides) + charte qualité habitat HQE, économies d'énergie, constructions bois + cahier recommandations architecturales	SIG très développé	Service urbanisme de 7 personnes (400K€/an) : directeur, 3 chargés d'études, 3 assistants spécialisés Service d'instruction en cours de constitution jusqu'à 6 à 7 personnes
Dossiers communautaires d'urbanisme opérationnel AMO auprès des communes service très utilisé	Constitution réserves foncières pour les besoins communautaires	PLH Acquisitions et réserves foncières Construction et gestion logement d'urgence OPAH et Observatoire Habitat		3,25 personnes au service dévt et aménagt : directeur mobilisé sur l'urbanisme + chargés mission économique, et habitat (1/4 temps) en appui + assistante Intégré dans budget global de la CC
	DPU communautaire pour ZAE communautaires + convention Safer	PLH Aides aux acquisitions et aux opérations	SIG : cadastre, PLU	4 personnes au service urbanisme : directrice, 1,5 instructeurs, un 1/2 temps sur SIG, 1 chargé mission habitat et agriculture périurbaine
	DPU communautaire et convention Safer	2e PLH	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
8 recommandations pour les opérations d'urbanisme Assistance aux communes à la demande				2 personnes : directeur Pays très investi + chargé mission urbanisme Poste urba : 50K€/an 70% subvention Leader + Région jusqu'en 2010, à maintenir au-delà
Conseils gratuits Etudes préalables d'aménagement sur convention AMO sur engagement et suivi des opérations	Observatoire foncier		2 observatoires foncier + paysage SIG en intranet très développé	6 personnes : directeur + 3 chargés d'études (compétences urba, développpt, habitat, transports) + géomaticien + 1/2 temps secrétariat et 1/2 temps compta partagés avec autre structure Pays 400K€/an 1,5€/an/hab = 141K€ + ressources études facturées
Conseils et suivi de projets d'intérêt communautaire, et innovants (énergies, AEU...)			SIG en cours, avec réseau départemental	5 personnes : directeur adjoint, chef service urba, 2 chargés d'études, 1 cartographe 250 K€/an Financement 3€/an/hab + 33% subventions CG et CR (80K€ an) jusqu'en 2013
Conseils gratuits au démarrage Missions AMO avec mise en concurrence pour projets urbains			SIG : observatoire Scot, cadastre, doc. urba, suivi foncier et DIA, actions Safer	3,5 personnes : directeur urbaniste, une ingénieure urbaniste, 1 SIGiste, 1/2 temps secrétariat 253K€/an 1,574 €/an/hab = 164K€ + 52K€ rémunération AMO sur convention avec communes + excédent, report...
Assistance soutenue à des démarches innovantes et de qualité				Service urba, patrimoine bâti, architecture et paysage : 5 personnes et 7 architectes vacataires Service assistance à maîtrise d'ouvrage : 2 pers. Coût intégré dans budget global du Parc Financement Parc et cotisation des communes 2,73€/an/hab
Aide aux études d'aménagement Fonds d'aide juridique Fonds d'aménagement ou d'urgence Contrat ATEnEE pour assistance aux éco-quartiers Conduite d'études spécifiques			SIG du Parc	6 chargés de mission : paysage, urba, architecture, environnement, milieux naturels et SIG + autres chargés de mission de l'équipe Parc si besoin 750 K€/an sur les missions d'urbanisme, paysage et patrimoines bâtis Financement Parc et cotisation des communes 2,14 €/an/hab

1. Des conditions d'émergence propres à chacun des territoires, mais fortement marquées par une pression urbaine qui oblige à s'organiser

Dans le Pays de Vitré, la nécessité de s'organiser pour maîtriser la pression urbaine constitue une préoccupation de longue date, qui remonte à un premier schéma directeur. Dans d'autres territoires, cette prise de conscience s'est concrétisée en premier lieu par des initiatives limitées : par exemple le lancement de marchés groupés pour des PLU (Vals de Saintonge), ou bien la prise en charge de l'instruction des autorisations de construire par la communauté (Est Tourangeau). Dans les Landes de Gascogne, c'est un souci de préservation de l'identité des lieux qui a conduit le territoire à s'organiser pour prendre en main la gestion de l'espace. Ailleurs, ce sont des préoccupations plus globales sur le devenir du territoire qui ont abouti à structurer un mode d'ingénierie en urbanisme : par exemple, trouver un nouvel axe de développement après le sinistre du bassin sidérurgique Val de Lorraine, ou bien assurer une protection forte du territoire dans le Lubéron, ou encore organiser le fort potentiel de développement industriel et d'habitat dans le Val de l'Indre.

Une constante : quelle que soit la préoccupation spécifique, c'est toujours une forte accentuation de la pression urbaine qui oblige le territoire à prendre les choses en main.

2. Des modes d'organisation variés qui ne mettent pas en avant un modèle

À la différence des agglomérations qui se dotent d'un outil de grande ampleur dont le modèle est identique – celui des agences d'urbanisme –, les communautés de communes et autres structures analysées n'ont pas fait émerger de « modèle » comparable : il n'y a pas d'homothétie, telle « l'agence rurale d'urbanisme ». Les modes d'organisation repérés dans les dix territoires sont variés et de nature bien différente :

- création d'un « service urbanisme » au sein de la structure territoriale (Pays des Vals de Saintonge, CC de l'Est Tourangeau, CC Val de l'Indre, Sicoval) ;
- présence de chargé(s) de mission urbanisme au sein d'une équipe pluridisciplinaire (Pays des Landes de Gascogne, CC du Seignanx) ;
- constitution d'une équipe, ou de plusieurs, avec des compétences complémentaires sur l'urbanisme, le paysage, l'architecture, l'environnement, le patrimoine... (PNR Oise Pays de France, PNR Luberon) ;
- création d'une organisation spécifique de type agence (Adeval), ou liée à une procédure d'urbanisme (syndicat mixte d'urbanisme du Pays de Vitré).

Parfois, et quel que soit le mode d'organisation, des partenariats sont établis avec d'autres organisations, telles les CAUE, une agence d'urbanisme, les Safer...

On constate aussi que les structures qui portent une ingénierie en urbanisme sont d'échelles très différentes.

Le nombre de communes membres va de 5 (CC Est Tourangeau) à 118 communes (Pays des Landes de Gascogne, Pays des Vals de Saintonge), tandis que le nombre d'habitants se situe entre 24 000 (CC du Seignanx) et 168 000 habitants (PNR du Luberon).

Les structures territoriales concernées sont aussi bien des communautés, des Pays, des PNR et des syndicats mixtes de Scot.

3. Une mission d'ingénierie qui recouvre un panel d'actions bien identifiées

Il se dégage un tronc commun sur le contenu des actions portées par l'ingénierie qui recouvre sept champs d'intervention :

- la prise en charge de l'instruction des autorisations de construire ;
- l'appui à l'élaboration, à la révision et aux modifications des PLU communaux, qui va de l'assistance rapprochée à l'élaboration en régie ;
- l'articulation avec les Scot, avec des degrés variables de participation (technique et politique), jusqu'à l'élaboration en régie ;
- l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'urbanisme opérationnel, qui va du conseil soutenu au soutien d'opérations pilotes, jusqu'à la réalisation des opérations d'urbanisme d'intérêt communautaire ;
- l'appui aux interventions foncières ;
- la prise en charge d'une politique de l'habitat ;
- des services logistiques : système d'information géographique (SIG), cadastre, PLU et leur suivi, DIA...

Le tableau en pages 42-43 récapitule pour ces sept champs d'actions les contenus que se sont donnés chacun des dix territoires.

4. Les communautés sont le bon échelon pour l'instruction des autorisations d'urbanisme

Pour traiter de l'instruction des autorisations d'urbanisme, les enquêtes montrent que ce sont, seules, les communautés qui assurent cette compétence, et apparaissent donc les mieux placées. Mais pour tenir le délai d'instruction d'un mois, il faut pouvoir se doter au moins d'un poste et demi, voire deux postes, correspondant à un seuil minimum de 20 000 habitants, qui génère environ un millier d'actes par an. Les petites communautés, de 3000 habitants par exemple, auront à trouver des solutions pour atteindre ce seuil minimum, en se posant la question de la forme et de l'échelle de la mutualisation : entre communautés ou à l'échelon supérieur ? Jusqu'où les élus sont-ils prêts à aller ? L'échelle Pays/ Scot/ PNR crée un éloignement du terrain qui leur fait craindre la perte du lien social et physique. Forts de leur connaissance très fine du terrain, qui leur permet de composer avec les réalités sociales et physiques de leur commune, les élus restent attachés au lien direct avec les pétitionnaires de permis de construire.

Avec les communautés et leurs communes, il y a une force en termes de proximité dont il faut exploiter la dimension relationnelle : c'est par elles, puis par les communes, que l'on peut toucher le plus grand nombre d'élus, les habitants et les pétitionnaires. Cette ramification est socialement riche et pédagogiquement indispensable.

5. Les communautés sont à l'interface de l'opérationnel, du technique et du stratégique

Quelles que soient les missions exercées, ce sont les communautés qui créent les liens les plus concrets et les plus nombreux entre les différents outils de gestion de l'espace, et ce sont elles qui peuvent le mieux traduire les intentions en actes.

Par exemple :

- après la participation aux travaux du Scot, c'est la communauté qui va mettre en œuvre les orientations du Scot dans le PLH communautaire (exemples des quatre communautés enquêtées) ; et par la suite, c'est également elle qui va, le cas échéant, porter une opération immobilière pour créer des logements très sociaux ou d'urgence, comme prévu dans le PLH et comme souhaité dans le Scot (Sicoval, CC Val de l'Indre) ;
- pour protéger des espaces agricoles déterminés (couronne périurbaine, maraîchage, ensembles fonctionnels...), c'est la communauté qui va passer une convention avec la Safer (CC du Seignanx et de l'Est Tourangeau), voire avec l'EPFL, pour mettre en place le dispositif de circulation des informations, de concertation

6. Les communautés qui s'engagent dans l'action d'urbanisme ressentent assez vite le besoin d'un document-cadre communautaire

Pour mettre les actions en cohérence à l'échelle de leur périmètre, les communautés ont besoin d'une sorte de PADD intercommunal : un document d'urbanisme d'échelle intermédiaire qui se situerait entre le Scot et les PLU municipaux. Et cela pour trois raisons principales :

- En premier lieu, les communautés veulent se positionner au sein du Scot, qui porte souvent sur un plus grand périmètre que le leur. Concrètement, elles veulent pouvoir y présenter la vision communautaire, la faire prendre en compte, négocier, puis décliner ou préciser la vision du Scot et l'enrichir (exemples du PADD communautaire de la CC Est Tourangeau, du projet de territoire de la CC Val de l'Indre).

- Ensuite, elles souhaitent coordonner les différentes politiques thématiques intercommunales mises en place : PLH, schémas de développement économique, politique touristique, gestion de l'eau, organisation des services à la population, déplacements... Pour cela, il leur faut dégager une vision de synthèse, arbitrer les choix internes sur le positionnement d'équipements par exemple,

les rythmes de croissance et de constructions, la préservation du paysage commun (charte d'aménagement du Sicoval).

- Troisième raison, les communautés ont un rôle à jouer pour encadrer l'opérationnel : que ce soit pour conduire directement des opérations d'aménagement (ZA, équipements, logements, réseaux...), accompagner les PLU, instruire les autorisations d'urbanisme. Dans ce cadre, elles sont interpellées sur des principes de qualité et des niveaux d'exigence : « pourquoi préserver tel site de constructions et pas tel autre ? » ; « pourquoi permettre tant d'hectares à urbaniser à la commune A et pas à la commune B ? »... Pour répondre à ces questions et faire comprendre le sens de ces contraintes, elles ont besoin de se doter d'un projet d'aménagement de leur territoire et de règles communes.

La variété des réponses imaginées pour créer – hors cadre juridique – ce maillon intermédiaire témoigne de l'importance de se doter d'un document-cadre communautaire : PADD communautaires de l'Est Tourangeau ou du Val de l'Indre, charte intercommunale d'urbanisme des Landes de Gascogne, charte d'aménagement du Sicoval, plans de paysage intercommunaux du PNR Oise Pays de France.

L'exercice de la compétence PLU par la communauté va dans ce sens (CC du Seignanx), et la réalisation d'un PLU communautaire unique peut aussi être une réponse.

et de prise de décisions, afin de réagir au cas par cas et de faire préempter si besoin l'un ou l'autre des partenaires. C'est également la communauté qui va se doter du droit de préemption urbain pour des opérations d'intérêt communautaire.

Plus globalement, les conseillers communautaires, qui participent aux multiples commissions ou instances intercommunales qui gèrent l'espace (commission locale de l'eau, syndicats d'équipements, de transports, des réseaux multiples...), sont à même de faire prendre en compte aux communes les orientations et mesures d'urbanisme, et de retransmettre les informations nécessaires.

Cette force opérationnelle concrète est majeure.

7. Les Pays et les Parcs apparaissent comme un bon échelon de la mise en cohérence et de la conduite des missions d'ingénierie

Les Pays, lorsqu'ils portent un Scot (Pays de Vitré, Vals de Saintonge) ou l'équivalent (Landes de Gascogne avec son livre blanc), constituent un échelon intéressant permettant de soutenir la mise en œuvre des orientations d'un tel document par des programmes d'actions (contrats avec les régions, les départements, programmes Leader). Afin de mobiliser les communes et les EPCI de leur territoire, ils actionnent deux leviers principaux. D'une part, ils incitent les communes à élaborer des PLU qui précisent et traduisent le Scot. À cet effet, ils élaborent les cahiers des charges pour les consultations d'urbanistes, participent à leur sélection, donnent les éléments de connaissance et de traduction du Scot, soutiennent les approches originales (approche environnementale de l'urbanisme,

volet paysager ou patrimonial...), contribuent aux idées et aux projets. D'autre part, ils répondent aux besoins d'expertise technique des communes et de leurs groupements lorsque ces derniers sont confrontés à des questions pointues sur la conduite d'opérations d'aménagement, l'équipement et la gestion des SIG, les moyens d'intervention et les outils fonciers, etc. Afin d'assumer l'ingénierie nécessaire attendue dans le cadre de cet accompagnement, les Pays, les PNR et les syndicats mixtes de Scot, se dotent d'équipes de chargés de missions.

Il faut souligner que les PNR, qui sont très souvent concernés par plusieurs périmètres de Scot, comme c'est le cas du Parc du Luberon, assurent également la cohérence grâce à leur charte et à leur plan de Parc (qui s'impose au Scot). Dotés de moyens contractuels et d'équipes techniques importants, ils agissent également beaucoup par un travail d'assistance, d'expertise et d'appui auprès de leurs collectivités. Cela peut se traduire par des soutiens assez exceptionnels comme le fait le PNR Oise Pays de France.

8. L'investissement et l'ingénierie des Pays et des Parcs s'adaptent à la situation de leurs communautés

Lorsque les Pays sont très ruraux, avec des communautés de communes moins développées et moins dotées en moyens financiers (Pays des Vals de Saintonge, des Landes de Gascogne, du Val de Lorraine), l'ingénierie technique est alors prise en charge et plus développée à cette échelle Pays.

Le Pays des Vals de Saintonge va même jusqu'à élaborer en régie les PLU des communes, à leur demande. À l'inverse, les communautés fortes comme le Seignanx ou le Sicoval (qui ont des moyens financiers plus importants) n'attendent pas beaucoup d'appui de leur Pays ou du syndicat mixte de Scot, et préfèrent se doter elles-mêmes des moyens humains et techniques pour agir.

Dans le cas du Pays de Vitré, qui se compose de Vitré Agglomération et de deux communautés de communes, il y a une sorte de répartition des tâches selon les capacités et les initiatives de chaque communauté.

La grande intercommunalité (Pays, PNR, Scot) s'adapte ainsi à ses composantes.

9. Dans tous les cas, et quel que soit l'échelon, l'implication est forte dans les PLU

Les PLU sont perçus comme un outil-clé. Ils sont élaborés soit en régie directe, soit de manière très accompagnée.

L'assistance technique d'élaboration des PLU peut prendre des formes variées :

- conseils en amont et incitation aux documents d'urbanisme ; association simple à l'élaboration des PLU ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage en pilotant l'élaboration des cahiers des charges, l'organisation des appels d'offres, le choix des bureaux d'études, les demandes de financements, le suivi des productions et de l'avancement des dossiers, voire la conduite des réunions, l'animation et la concertation dans les communes avec les bureaux d'études, et la participation au pilotage du PLU ;
- pilotage d'études urbaines fouillées, préalables aux PLU ;
- mise en réseau des bureaux d'études, des techniciens, des élus, et échanges de bonnes pratiques ;

- réalisation des modifications et des révisions des PLU ;
- réalisation des PLU en régie, indépendamment ou non de l'exercice de la compétence.

Dans tous les cas, l'accompagnement des PLU favorise des habitudes d'échanges et de recherche d'harmonisation entre les communes, et l'acquisition progressive d'une culture partagée d'aménagement. Ce sont autant de pratiques d'urbanisme intercommunal qui s'instaurent, allant jusqu'à la prise de compétence intercommunale des PLU avec le souci d'une responsabilité partagée avec les communes. La question d'évoluer vers un PLU intercommunal est débattue partout mais n'apparaît pas toutefois comme une réponse incontournable.

10. Une montée en puissance de la demande en assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'urbanisme opérationnel

Les Pays, PNR et communautés qui apportent une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à leurs collectivités membres constatent une montée en puissance impressionnante de la demande. Le contexte immobilier très favorable des années 2003-2008 y est certes pour quelque chose. C'est aussi la conséquence logique des démarches entreprises par les collectivités : plus un EPCI, un Pays ou un PNR s'intéresse à l'urbanisme, et cadre ses objectifs dans un document à son niveau, plus il va chercher à peser sur les opérations d'aménagement et à intervenir dans le champ opérationnel pour traduire et mettre en œuvre ses objectifs (ce que font depuis longtemps d'ailleurs les grandes agglomérations et leurs agences d'urbanisme). Les besoins d'ingénierie pointue en AMO vont alors croissant.

Les communautés les plus importantes (Sicoval, Val de l'Indre), ou les Parcs et Pays (Vitré, Adeval, Landes de Gascogne, Luberon) vont les prendre en charge. Cela concerne aussi bien la réalisation des dossiers d'urbanisme opérationnel d'intérêt communautaire

que l'assistance des communes dans leurs projets, quel que soit le mode opératoire (lotissement, ZAC, PAE...). Il s'agit alors de faire, ou d'aider à faire : la définition de programme, les cahiers des charges de consultations, la conduite des consultations, l'assistance et le suivi des opérations, la conduite des négociations avec les aménageurs et les maîtres d'œuvre, la participation aux réunions de concertation et aux réunions publiques...

Les prises en charge financières sont très variées : dans le budget général, avec participations particulières (Vitré), sur fonds spécifiques (PNR, Landes de Gascogne).

11. Faire ou faire faire ?

Des Pays élaborent leur Scot en interne (avec quelques parties sous-traitées) ou s'entourent de bureaux d'études. Des communautés, Pays ou PNR élaborent les PLU de leurs communes ou les font faire ; ils réalisent ou font faire les études préalables d'aménagement et les dossiers de ZAC (ou autre procédure)... Deux types de choix assez différents apparaissent sur les missions concrètement réalisées par les équipes techniques : soit elles accompagnent (conseils, cadrage) des travaux faits par des professionnels sur appel d'offres, soit elles travaillent directement en régie. Le premier cas est sans doute le plus courant, mais le second plus répandu qu'on ne croit.

12. Les modalités de prise en charge financière des missions exercées sont très diverses

Les communautés qui ont les moyens (Seignanx, Sicoval, Val de l'Indre), ainsi que les PNR, financent le service créé dans le budget général.

Les Pays négocient des financements dans le cadre de procédures territoriales contractuelles, régionales, départementales ou européennes. La pérennité de ces ressources n'est jamais assurée à long terme, et les Pays rivalisent d'ingéniosité pour rebondir et trouver de nouvelles sources. Une part complémentaire est toujours assurée par les communes dans leur cotisation annuelle. En sus, des Pays comme Vitré et le Val de Lorraine (Adeval) ont institué une rémunération complémentaire à la tâche réalisée, si celle-ci dépasse une mission de base prise en charge dans la cotisation annuelle.

Conclusion

En conclusion, s'il n'y a pas de modèle-type d'organisation d'ingénierie rurale en urbanisme qui se dégage de ces enquêtes, on peut toutefois mettre en évidence que cette ingénierie s'organise entre plusieurs niveaux qui sont ceux de la commune, de la communauté de communes et de l'échelon Pays/Scot/PNR. C'est un mode d'organisation « de réseau rural d'urbanisme ».

Quatre variantes de scénarios d'organisation à partir des cas que nous avons rencontrés apparaissent :

premier scénario : l'articulation entre les trois échelons s'organise pour beaucoup autour de l'importance de l'action prise par l'échelon communautaire. La communauté concentre à la fois l'instruction des autorisations d'urbanisme, voire les autorisations, la compétence PLU, l'assistance à maîtrise d'ouvrage d'urbanisme opérationnel, et une politique foncière. Le souci opérationnel domine la démarche d'ensemble, et l'échelon supérieur (Pays, PNR) intervient peu ;

deuxième scénario : il s'articule de manière plus équilibrée entre les trois échelons, les communes gardant leur compétence PLU, la communauté assurant l'harmonisation entre les PLU communaux (par un document souvent informel de type schéma ou plan intercommunal de développement et d'aménagement), et portant des programmes opérationnels au service des communes (foncier, assistance aux opérations d'aménagement) avec l'ingénierie humaine nécessaire, tandis que l'échelon Pays/Scot/PNR assure la conduite de programmes, et des missions particulières d'expertise et de soutien ;

troisième scénario : l'échelon Pays, Scot ou PNR assure une ingénierie forte à la fois dans la définition d'orientations-cadres d'aménagement, dans une assistance directe à des projets communautaires, aux PLU des communes et à l'urbanisme opérationnel, dans un soutien à une maîtrise foncière et à la conduite de programmes, l'échelon communautaire assurant un relais important à leur niveau et à celui des communes ;

quatrième scénario : l'échelon Pays, Scot ou PNR assure ou organise la maîtrise d'œuvre des documents d'urbanisme et des principaux dossiers opérationnels, les communautés n'ayant pas suffisamment les moyens de s'investir dans l'urbanisme, mais s'organisant toutefois entre elles pour prendre en charge, si besoin, l'instruction des autorisations d'urbanisme.

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



Achévé d'imprimer en juin 2010

conception-réalisation graphique
www.studiograph.net