

# Pour un urbanisme rural de qualité

## S'interroger sur le projet de territoire dans un PLU :

Densité ? Mixité ? Diversité ? Mobilité ?

Accessibilité ? Convivialité ?

**Lydie DEWISME**

**Communauté de communes Monts de Flandre, Plaine de la Lys**

On m'a demandé de témoigner en tant que technicienne et j'exposerai donc ma vision personnelle, qui n'est pas forcément celle des élus, même si j'espère qu'elle est largement partagée. Je présenterai d'abord les étapes de la démarche ayant abouti à la traduction du projet de territoire dans le PLU intercommunal (PLUI), depuis 1996 jusqu'à aujourd'hui. J'en tirerai ensuite un certain nombre d'enseignements sur les difficultés, les atouts et les questionnements actuels.

En 1996, la Communauté Rurale des Monts de Flandre et la Communauté de communes Monts de Flandre Plaine de la Lys ont conjointement signé un contrat de développement rural avec l'Etat, la région et le département du Nord. En 2001, avec l'apparition du Pays, ce contrat a d'ailleurs été prolongé à plus grande échelle.

A partir de 1997, les élus ont travaillé pendant plus d'un an à l'élaboration d'un diagnostic de territoire, pour définir des enjeux et des orientations. A l'époque, les principaux enjeux définis pour le territoire étaient les suivants : maîtriser les flux qui déséquilibrent le territoire (vers le lillois et le dunkerquois) ; répondre aux nouveaux besoins de la population et créer un territoire vivant, partout et pour tous ; réussir un développement harmonieux du territoire en jouant la complémentarité entre les monts et la plaine.

En 1999, la Communauté de communes Monts de Flandre Plaine de la Lys a décidé de se doter de compétences supplémentaires en matière d'urbanisme et d'habitat.

Dès 2001, les élus ont décidé de réviser les POS pour élaborer un PLUI.

Dès 2002, nous avons sollicité le CAUE du Nord pour aider ces élus à rédiger un cahier des charges dans l'élaboration du PLUI. L'objectif était, à partir des enjeux et orientations définis à l'échelle du contrat de développement rural, de mettre en place des clés de lecture du territoire pour parvenir à discerner ses problématiques propres.

Quatre grandes problématiques se sont imposées : maîtriser les flux ; créer un territoire vivant partout et pour tous ; jouer la complémentarité entre les monts et la plaine ; mode de vie et proximité. Cette dernière problématique liait l'identité culturelle et le mode d'habiter sur notre territoire.

En 2004, nous avons lancé l'élaboration du PLUI, qui vient d'être approuvé le 30 juin dernier. Ces quatre problématiques ont alors été déclinées, dans le cadre du PADD, en orientations concrètes et en grands principes d'action. Renforcer la centralité, par exemple, sur la problématique du territoire vivant, partout et pour tous.

Aujourd'hui, en termes d'orientations d'aménagement – qui sont opposables, contrairement au PADD – les priorités des élus sont les suivantes : maîtriser l'avenir du territoire ; maîtriser le foncier ; promouvoir la mixité, la diversité et la densité ; maîtriser les outils d'aménagement ; mettre en œuvre une réelle politique de l'habitat ; poursuivre le développement économique ;

renforcer la qualité environnementale du territoire ; renforcer le développement durable dans les projets.

A l'heure actuelle, la volonté des élus est d'aller vers l'opérationnalité, de mettre en œuvre et d'appliquer. Soulignons le lancement d'une étude de définition pour un projet urbain de territoire, actuellement en cours. Il s'agit ici d'aider les communes et les maires à maîtriser leur territoire, et à mener leurs opérations : préciser la vision des élus dans les documents stratégiques ; assurer le lien entre le PLU, le PLH (Programme Local de l'Habitat, en cours d'approbation) et les études opérationnelles ; mener une réflexion sur les espaces publics ; éclairer les choix en termes de montage d'opérations ; définir la stratégie foncière ; rédiger le cahier des charges des études opérationnelles.

Quels sont les enseignements à tirer ?

Insistons sur la spécificité de la démarche, à savoir l'implication des élus dans un projet d'urbanisme durable : une réflexion préalable et un travail préparatoire ; des élus impliqués dans des groupes de travail et des commissions élargies ; de nombreux ateliers, réunions et animations ; des partenaires actifs – principalement l'EPF et le CAUE ; une bonne communication auprès de la population (enquêtes, journaux intercommunaux, exposition).

Soulignons les grandes forces du PLUI : des enjeux de territoire préfigurant ceux du Pays et du SCOT ; un projet de territoire préalable au PLUI, et non l'inverse ; une compétence large en matière d'urbanisme et d'habitat ; une élaboration concomitante du PLH.

Rappelons ses principaux apports : une réelle appropriation du projet par les élus, et un PADD devenu véritable projet politique.

Evoquons les moyens : des actions de formation communes sur la stratégie foncière et l'urbanisme durable, et une rencontre avec des élus de Rennes Métropole, pour partager leur expérience sur des enjeux similaires.

Admettons des difficultés : la gestion du temps, avec la prise en compte de l'évolution des différents textes ; les limites de la rédaction du règlement du PLUI ; l'absence d'expérience similaire, les PLUI étant souvent des additions de PLU communaux ; un PADD non opposable, contrairement au projet de loi initial.

Pour conclure, les clés de la réussite sont partage et partenariat, même si cela prend du temps, pour assurer la pérennité du projet.

# Quelques leviers pour agir :

## Lotir autrement

Laurence MORICE

CAUE 62

Je suis Architecte Urbaniste au CAUE du Pas-de-Calais. Je vais vous présenter une de nos publications, intitulée *Lotir autrement*, réalisée en partenariat avec différents acteurs locaux. Nous avons créé cet outil pour répondre aux demandes récurrentes des élus auprès desquels nous travaillons, qui se demandent quelle démarche adopter, ou quels sont les outils à leur disposition.

Vous, élus, êtes en effet confrontés à une situation peu évidente : maintenir ou accueillir une population, répondre à une pression foncière et assurer bien-être, mixité et cohésion au sein de vos communes en permettant à tous de s'y installer. A l'échelle du territoire, la demande de logements individuels est très hétérogène. De plus, l'extension des zones urbanisées n'est pas proportionnelle à l'augmentation de la population, mais plutôt exponentielle. L'urbanisation implique donc une consommation du foncier très importante, à laquelle vous devez faire face. De même, il vous faut également gérer les problématiques environnementales : limiter les émissions de gaz à effet de serre, préserver les terres agricoles, etc.

Face à ces problématiques multiples, chacun est conscient que des débordements sont à éviter en matière d'urbanisme, comme les poches d'urbanisation déconnectées de la commune, ou les constructions qui s'égrènent à l'entrée d'une commune et perturbent sa visibilité.

Quels sont les risques encourus ? La consommation d'un foncier non renouvelable, souvent des terres agricoles ; la banalisation des paysages ; la détérioration du lien social, avec des quartiers monofonctionnels où les lieux de vie sont insignifiants voire inexistant ; l'impact négatif sur l'environnement – notamment à cause du transport, dans des quartiers uniquement desservis par la voiture.

Autour de cette conscience partagée, il nous faut donc maintenant modifier nos pratiques. Le but de *Lotir autrement* est d'accompagner cette évolution, de proposer des pistes et des orientations pour favoriser un urbanisme durable (il ne s'agit, bien sûr, en aucun cas de solutions toute faites).

L'objectif de ce document est d'apporter des clés à l'ensemble des collectivités, des élus et des techniciens, afin qu'ils puissent avancer dans leurs projets. C'est aussi, et surtout, d'apporter des outils qui permettent de mettre en place ces démarches de projets. En effet, nous avons constaté un manque de connaissance des outils – qu'ils soient juridiques, administratifs, techniques ou financiers – ainsi que des structures qui portent ces outils.

Le but de cet ouvrage est d'aider, par des recommandations, à parvenir à des projets où l'identité locale est préservée, où la qualité de vie et le lien social sont réellement au cœur des préoccupations, où l'avis de chacun compte, et où la question du financement est examinée dès l'amorce du projet.

Le document se structure en deux parties. La première est dédiée au paysage local, sur la base de l'Atlas régional des paysages ; elle permet de prendre de la hauteur, afin de comprendre le véritable potentiel que représente le paysage pour les projets urbains. La seconde est consacrée, étape par étape, aux clés, outils et recommandations nécessaires pour avancer chronologiquement dans votre projet. C'est un document que nous diffusons, avec l'aide des partenaires qui ont participé à son élaboration, sur l'ensemble du territoire.

# Contribuer au projet d'habitat durable et paysager

**Jean-Pierre GEIB**  
**PNR Caps et Marais d'Opale**

Je vais vous présenter l'ensemble des actions liées l'habitat durable menées sur le territoire du Parc Naturel Régional (PNR) des Caps et Marais d'Opale.

Au-delà du SCOT dont nous avons déjà parlé, le PNR propose à chacune des communes, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de son document d'urbanisme, une étude paysagère et environnementale. Cette étude va beaucoup plus loin dans la connaissance du patrimoine et des enjeux environnementaux (énergie, eau, déchets, déplacements, etc.). Le développement de ce volet patrimonial et environnemental permet d'aller vers un projet qui prend mieux en compte tous ces enjeux. Dans un second temps, une fois le PLU abouti et les nouveaux secteurs d'urbanisation définis, nous pouvons aussi mener une étude d'aménagement et de requalification villageoise, qui aide la commune à définir l'aménagement précis du futur quartier urbain.

Nous accompagnons, sur tous les documents d'urbanisme, les projets de zone d'activité, de permis de construire pour des nouveaux bâtiments agricoles, ou de permis de lotir. Nous le faisons systématiquement jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'au dépôt des documents opérationnels. Nous accompagnons également sur les documents intermédiaires, comme les guides de l'habitat ou les chartes de l'affichage publicitaire.

Nous allons jusqu'à la plus petite échelle, c'est-à-dire l'accompagnement au quotidien : des techniciens du PNR se rendent sur le terrain, auprès des communes ou des particuliers, pour les aider à réaliser un aménagement précis de leur espace.

Notre but est d'apporter le maximum de conseils, pour parvenir à une meilleure qualité dans tous les aménagements, à quelque échelle que ce soit.

Nous avons deux grands outils en lien avec le sujet du jour. D'abord, une campagne de sensibilisation lancée en 2005 et intitulée « Vers de nouveaux types d'habitat en milieu rural », élaborée dans le cadre d'un groupe de réflexion technique. Ensuite, un cycle de conférences et de visites auxquelles sont conviés tous les élus et maîtres d'œuvre du territoire, avec déjà douze conférences et sept visites à son actif. Le fil rouge de cette année sera le Grenelle de l'environnement, et trois conférences sont déjà programmées sur la biodiversité, l'énergie et la densité.

# Promouvoir un urbanisme durable

**Nathalie MANDARON**  
**Espaces Naturels Régionaux**

Les Espaces Naturels Régionaux sont la fédération des trois Parcs Naturels Régionaux du Nord-Pas-de-Calais, et sa mission consiste notamment à partager l'expérience des Parcs avec l'extérieur.

Je coordonne un projet intitulé *Vers un urbanisme de qualité*, dans lequel nous sommes engagés depuis un an, et qui nous a valu le financement du Ministère de l'Ecologie.

Nous avons lancé un appel à candidature auprès de l'ensemble des communes des Parcs, afin d'en identifier six qui seraient volontaires pour se faire accompagner dans leur aménagement de quartiers, pour aller vers un nouveau type de conception et de montage opérationnel, et vers un nouveau type de mode de vie.

Nous avons retenu six communes, constituant un échantillonnage des différents cas de figure rencontrés dans la région : ces six communes ont des paysages très différents, sont rurales ou périurbaines, de taille très variable, pas forcément propriétaires de leurs ressources foncières, et ne possèdent pas forcément de PLU. De même, leurs projets de construction varient d'une dizaine de maisons à 250 logements. En accompagnant tous ces projets, nous espérons démontrer que cela peut marcher dans tous les cas.

Début 2009, nous avons sélectionné trois équipes pluridisciplinaires, composées d'un architecte urbaniste, d'un paysagiste et d'un écologue pour les compétences de base. Elles intégreront ensuite un sociologue, un économiste et un énergéticien, afin d'avoir une gamme de compétence très large pour accompagner le projet d'aménagement. A ces équipes qui avaient la chance de travailler sur six communes à la fois, soit un panel d'étude très large, nous avons demandé de nous donner les grands principes d'intervention en milieu rural et périurbain, et de dresser une esquisse du projet d'aménagement de chacune des six communes.

En juillet, à l'issue de cette phase d'esquisse, l'apport de matière grise fut très important, et nous nous apprêtons aujourd'hui à enclencher la phase d'avant-projet. Je dois souligner ici que nous ne sommes pas seuls, et que nous avons bien besoin de l'aide technique de nos partenaires régionaux. Les élus ne se trouvent pas isolés, et c'est ensemble que nous essayons de faire naître ces nouveaux quartiers.

En relisant le travail des trois équipes, il m'a semblé discerner deux questions importantes liées au sujet du jour. Comment sortir du système économique très performant qu'est l'urbanisation pavillonnaire ? Comment urbaniser dans les communes des Parcs, particulièrement reconnues pour leur richesse écologique ?

Face à ces questions, les équipes nous répondent que tout ne relève pas du niveau communal, qu'il faut penser le développement de l'économie régionale autrement, et qu'il est urgent de développer des modes de transport économes en énergie. Il faut également penser à développer la mixité des fonctions dans les territoires. Dans les communes, il faut penser la stratégie d'urbanisation en pensant d'abord à la réhabilitation du patrimoine bâti existant. Enfin, les élus – et la population – ne doivent plus laisser l'urbanisation de leur commune se faire sans eux, mais utiliser pleinement l'outil qu'est le PLU et faire vivre la notion d'espace public.

## Agir par le foncier

**Gérard BLANC**

**AGUR**

Nous évoquions à l'instant la fatalité des lots libres et du système pavillonnaire ; je pense que la meilleure réponse à lui apporter est une politique de l'offre différente. Si nous parvenons à développer une offre différente, aussi bien dans sa forme que dans son prix ou sa structure, peut-être pourrions-nous éviter cette fatalité.

En termes de mobilité, sachez que les emplois du bassin d'emploi Flandre Lys ne sont détenus qu'aux deux tiers par des habitants de la zone. Un tiers des salariés viennent donc de zones limitrophes. De la même façon, la moitié des actifs du secteur Flandre Lys va travailler ailleurs. Parmi tous les bassins d'emploi de la région, c'est une caractéristique très marquée de celui-ci : un taux de sortie de 51 %.

La question du foncier doit donc être examinée à travers la notion de service à une population extrêmement mobile. La question de l'économie d'espace doit être examinée sous l'angle des gaz à effet de serre et du développement durable, mais pour une population qui se déplace énormément pour travailler, consommer, se distraire ou faire des études. L'utilisation du foncier pour servir une politique qui présente, malgré tout, un peu d'alternative à l'automobile est une problématique fondamentale.

Les enjeux liés à la mobilité et aux PLU ont été en partie éludés ce matin par le recours systématique au moyen que représenterait l'automobile pour y répondre. Or, collectivement, je ne suis pas sûr que nous puissions supporter longtemps une telle exclusivité, face à l'urgence écologique mais également au prix des matières premières. Il faut organiser la ville à proximité des gares, sinon des points d'accès à la mobilité.

L'enjeu essentiel reste la localisation du foncier. La question du renouvellement urbain et de la réhabilitation est ici primordiale : le terrain déjà équipé vaut de l'or en termes de fonctionnement comme d'investissement, pour la collectivité comme pour les habitants. La compacité et la densité sont donc des objectifs majeurs, surtout dans la perspective d'un développement des modes de circulation doux. Rappelons ici que la densité peut être largement « habitable », par exemple le quartier le plus cher et le plus valorisé de Dunkerque est celui de Malo, qui pourtant est également le plus dense.

Le foncier n'est pas une fin en soi. N'oubliez jamais qu'une véritable politique foncière commence avec l'urbanisme, que le reste n'est que du rattrapage et coûte beaucoup plus cher, et n'hésitez pas à solliciter l'aide précieuse de l'EPF. La politique foncière commence dans le SCOT, et se poursuit dans le PLU voire le PLUI. Seuls l'urbanisme réglementaire et l'aménagement permettent que le foncier, anticipé, ne coûte pas trop cher. L'abondance de mise sur le marché du foncier fait monter les prix, que les communes ne parviennent plus à rattraper ensuite. Seul l'urbanisme permet d'éviter cette dispersion du foncier, qui doit rester au service des politiques urbaines.