



Programmer l'aménagement durable de votre collectivité



Le cadre, les enjeux

Tout élu, notamment tout élu chargé d'urbanisme, a une intention, un projet d'aménagement pour le territoire qu'il administre.

Ce projet d'aménagement qui concerne toute ou partie de l'intercommunalité ou de la commune doit évidemment se concevoir en termes de développement durable.

Ainsi, l'article L101-2 du code de l'urbanisme rappelle les objectifs transversaux que l'action des collectivités publiques, en matière d'urbanisme, doit atteindre.

A ce titre, il faut notamment atteindre une répartition géographiquement équilibrée entre emplois, habitats, commerces et services assurée par une homogénéité entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la revitalisation des espaces urbanisés (centres urbains et ruraux), la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers et la protection des sites, des milieux, du paysage et du patrimoine culturel.

La préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique et l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments font aussi partie des objectifs fondamentaux.

Il faut enfin, également, prendre en compte les besoins en matière de mobilité, diminuer les obligations de déplacements motorisés et développer les transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.

Les différentes stratégies d'aménagement¹

Pour réaliser son projet, le décideur devra adopter une des quatre stratégies d'aménagement. On peut les classer ainsi en allant de la plus libérale à la plus interventionniste:

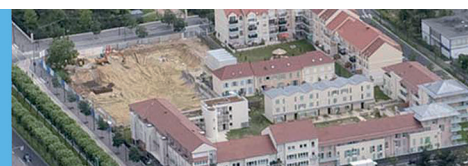
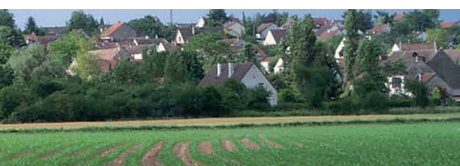
- **Le développement en diffus**, sur des terrains déjà desservis par les voies publiques;
- **La mutation encadrée** qui consiste à laisser opérateurs et propriétaires s'ajuster librement mais dans un cadre juridique et financier défini par la collectivité locale avec plus de précision que pour le diffus;
- **L'aménagement négocié** entre la collectivité et un acteur important capable de prendre en charge l'équipement de tout un secteur;
- **L'aménagement public** par lequel la collectivité s'investit directement et prend le risque financier de viabiliser des terrains avant de les céder à des constructeurs.

Quelle que soit la stratégie adoptée, le projet d'aménagement durable comprend plusieurs phases : un choix de site(s), l'élaboration d'un programme, la conception urbanistique, la conception architecturale des bâtiments, la phase travaux puis l'animation de la vie de quartier.

Nous nous intéresserons ici à la programmation.



¹ Quatrième chapitre de « L'aménagement urbain en France : une approche systémique » - Thierry VILMIN - <https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02163581/document>



L'aménageur public est l'élu, pas l'opérateur économique

Les élus doivent matérialiser, dans un **document programmatique**, leurs intentions, les idées qu'ils ont pour les territoires qu'ils administrent, en s'appuyant sur leurs connaissances du territoire.

Le projet d'aménagement (et de Développement) durable a un objectif global, il pense ou repense tout ou partie de la commune, dans un souci d'intérêt collectif. **La programmation cohérente de développement de la commune** transforme les projets d'opportunité en un aménagement organisé.

La sous-traitance de l'aménagement à un opérateur économique nécessite cette « contractualisation » même en dehors d'une concession d'aménagement. L'aménageur public est l'élu, pas l'opérateur économique.

Contenu du programme

Le programme constitue la base descriptive de tout projet d'aménagement. Il définit les **besoins à satisfaire**, soit le socle incontournable des fonctions devant être remplies par le projet.

Il définit d'autre part, les **contraintes qui s'imposent** au projet. Elles sont dépendantes du site et de la réglementation. Le programme liste les procédures réglementaires et les études faites ou à mener (étude d'impact, loi sur l'eau, adaptation du PLU).

Il intègre les **exigences à prendre en compte**. Non réglementaires, les exigences sont intégrées pour optimiser l'insertion du projet dans son environnement et prendre en compte les besoins d'autres maîtres d'ouvrage.

Le programme permet également d'explorer différents scénarios possibles et d'évaluer les **risques** qui pèsent dessus. Il indique la stratégie de réalisation et la politique foncière adoptées. Enfin, il contient un planning et ainsi que des données budgétaires.

Pour aller plus loin

<http://www.territoires.rhonealpes.fr/IMG/pdf/QDRAenseign-5-fiche3.pdf>

La Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) met en avant la démarche stratégique de programmation urbaine, dans un guide de décembre 2015 « Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain » qui revisite le processus de projet en mettant l'accent sur l'itération entre programmation et conception spatiale dans l'élaboration des projets d'aménagement.

<http://www.miqcp.gouv.fr/images/Guides/documentPDF/GuideProjetUrbainWeb.pdf>

<http://outil2amenagement.cerema.fr/la-programmation-urbaine-r299.html>

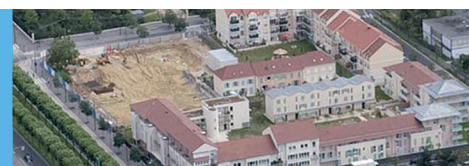
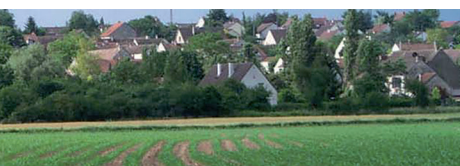
<http://outil2amenagement.cerema.fr/definir-et-maitriser-le-cadre-et-le-programme-d-un-r294.html>

Gouvernance et participation

Pour définir un programme et mettre en œuvre un projet d'aménagement durable réussi, le maître d'ouvrage doit savoir s'entourer d'une ou plusieurs personnes compétentes dans plusieurs disciplines ou domaines notamment ceux listés à l'article L 101-2 du code de l'urbanisme.

En effet, tout projet d'aménagement durable est issu d'une collaboration de plusieurs acteurs. **Cette collaboration prend le nom de participation lorsqu'elle implique des acteurs extérieurs.**

Pour une participation efficace, il faut aller au-delà des exigences réglementaires. La bonne implication des différents acteurs (Public, Usagers, élus, techniciens, porteurs de projet, autres maîtres d'ouvrage, Personnes Publiques Associées...) et la qualité de leurs échanges, est une condition de réussite. L'ensemble des acteurs doit avoir une bonne connaissance du territoire qui s'obtient, si besoin, par des visites de terrains.



L'élu ou son représentant, est le chef d'orchestre de ces personnes, il met, pour cela, en place une gouvernance structurée. Il compose ainsi un **comité de pilotage** chargé du suivi du dossier, et de délivrer les arbitrages aux étapes importantes du projet. Ce comité de pilotage s'appuie sur un **comité technique** chargé d'appliquer les décisions du comité de pilotage et, de veiller à la bonne conduite du projet, études, travaux, contrôles, gestion du planning... Il rend compte au comité de pilotage et lui demande de se prononcer sur les orientations du projet.

Voir aussi

Les indications de la fiche 2 du « diagnostic de l'agenda 21 local – comment faire ? » de la DREAL Bretagne, sont reproductibles à tout projet d'aménagement durable.

http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_2_constituer_les_instances_de_suivi_et_de_pilotage_cle121a97.pdf

https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_1.1._animer_la_strategie_urbaine_integree_et_le_partenariat_finale.pdf

Recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

Le maître d'ouvrage pourra, compte-tenu de l'importance de l'enjeu et des compétences dont il dispose en régie, souhaiter se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'accompagner ses propres services et bénéficier d'un regard distancié par rapport au projet.

L'AMO va se mettre au service du maître d'ouvrage dans le souci de l'aider à remplir ses obligations légales et réglementaires. Cette aide va prendre la forme d'une assistance dans la mise en place des procédures, la réalisation et le pilotage d'études ou l'appui à la conduite de projet.

Organisé pour réunir de nombreuses compétences, l'AMO dispose du répondant technique pour dialoguer avec la grande majorité des acteurs du projet. Il défendra au mieux les intérêts du maître d'ouvrage dans le jeu d'acteurs notamment dans les rapports contractuels qui peuvent être établis pour mener à bien le projet.

S'il ne dispose pas des compétences nécessaires, le financement d'une AMO doit être prévu dans l'équation économique du maître d'ouvrage.

Focus sur le Plan local d'urbanisme (PLU)

En définissant les règles de construction, le PLU est l'outil incontournable de l'aménagement durable, il permet de définir **une partie du programme urbain**.

Si le **PADD d'un PLU comprend des éléments programmatiques de planification de l'occupation du sol**, il semble intéressant de proposer comme projet urbain, un **programme au champ élargi** et inspiré des 3 des 4 piliers du référentiel ÉcoQuartier : cadre de vie et des usages, développement territorial et préservation des ressources (voir infra)

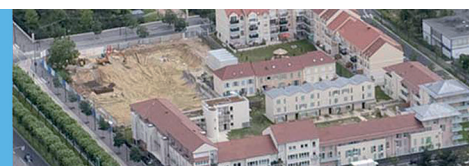
L'État soutient financièrement l'élaboration de PLU (Dotation générale de décentralisation) notamment pour permettre d'adopter une démarche de programmation et pour **soutenir la mise en œuvre de la numérisation de PLU**.

Lorsque une collectivité qui élabore son PLU, ne dispose pas des compétences ou du répondant technique pour dialoguer avec le bureau d'études, **il est recommandé de faire appel à un AMO**. Se passer d'un AMO en ce cas, et s'appuyer exclusivement sur le bureau d'étude est possible mais demande une prise de recul pour **distinguer les conseils de maîtrise d'ouvrage, de la prestation d'élaboration des PLU**.

En fonction des enjeux, plusieurs solutions se présentent au maître d'ouvrage pour se faire aider.

➡ **AEU® (Approche Environnementale de l'Urbanisme) proposée par l'ADEME**

L'AEU permet d'intégrer la dimension environnementale à chaque étape d'un projet urbain. C'est une démarche qui conduit à des arbitrages dans lesquels l'environnement intervient, non pas comme une contrainte secondaire, mais comme un élément fondateur.



Les étapes clés du projet sont, selon l'ADEME, les études préalables, la finalisation du diagnostic, la définition des enjeux, l'élaboration du projet, la réalisation des dossiers, la mise en oeuvre opérationnelle. L'AEU@ ne doit pas être conduite comme une étude, mais comme un diagnostic, un levier opérationnel, permettant d'arbitrer des choix et d'intégrer la dimension environnementale comme composante intrinsèque du projet. Cette démarche relève donc d'une logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage et non d'une étude au sens strict.

► Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

Les CAUE ont pour mission d'aider les collectivités territoriales dans leurs projets de construction et d'aménagement. Cette mission est définie par la loi, elle se limite à l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage et exclut toute maîtrise d'oeuvre. Elle s'attache aux obligations de la maîtrise d'ouvrage publique à savoir les études d'opportunité et de faisabilité, la programmation architecturale ou urbaine, l'évaluation budgétaire et l'organisation du recours à la maîtrise d'oeuvre. Peuvent s'y ajouter l'animation du débat public et de la concertation.

Le conseil et l'expertise du CAUE sont gratuits. Les missions spécifiques d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage font l'objet d'une convention et d'une contribution financière.

► L'Agence nationale de la cohésion des territoires

Mise en place le 1^{er} janvier 2020, l'ANCT facilite l'accès des collectivités locales aux ressources nécessaires pour concrétiser leurs projets : ingénierie technique et financière, partenariats, subventions...

Elle a trois méthodes d'intervention pour une mise en oeuvre locale des actions

- Le projet est complexe et/ou nécessite un accompagnement spécifique de l'Agence: le préfet, délégué territorial de l'Agence, met en place un groupe projet ad hoc.
- Le projet s'inscrit dans un programme national porté par l'Agence : l'Agence applique au projet la méthodologie du programme existant.
- Le projet s'inscrit partiellement dans un programme porté par l'Agence : l'Agence adapte le programme au besoin du territoire.

► La démarche ÉcoQuartier

La démarche ÉcoQuartier est un ensemble d'outils mis en oeuvre par le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. Il vise à intégrer toutes les politiques publiques dans une opération d'aménagement urbain en allant au-delà des exigences réglementaires.

Toutes les échelles sont possibles pour intervenir : Du réaménagement d'une ferme rurale, à la ZAC de plusieurs milliers de logements, en passant par la rénovation urbaine (ANRU) et par les actions coeur de ville (ACV)

Un ÉcoQuartier est un projet d'aménagement durable multifacettes, qui intègre les enjeux et les principes du développement durable à l'échelle de la ville ou du territoire selon les 4 piliers suivants :

La mise en oeuvre d'une gouvernance et d'un processus

- 1- Prise en compte des besoins de tous
- 2- Gouvernance élargie
- 3- Choix d'investissement en coût global
- 4- intégration des pratiques et des contraintes de tous
- 5- Amélioration et évaluation continues

Un cadre de vie et des usages

- 6- Lutte contre l'étalement urbain
- 7- Bien vivre ensemble
- 8- Cadre de vie sain et sûr
- 9- Qualité architecturale et urbaine
- 10- Valorisation du patrimoine local

Le développement territorial

- 11- Contribution au développement économique
- 12- Mixité fonctionnelle
- 13- Consommation optimisée des matériaux et ressources
- 14- Mobilités douces
- 15- Transition numérique

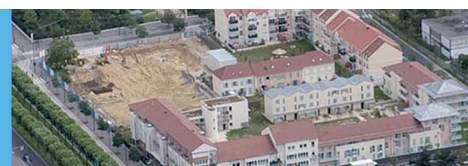
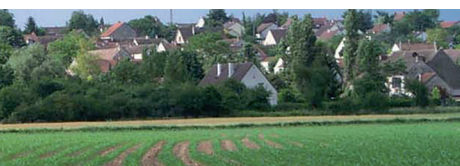
La préservation des ressources

- 16- Adaptation au changement climatique et aux risques
- 17- Sobriété énergétique, énergies renouvelables
- 18- Recyclage et valorisation des déchets
- 19- Protection de la ressource en eau
- 20- Préservation de la biodiversité et les milieux naturels

Voir aussi

<http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/>

<http://www.ademe.fr/expertises/urbanisme-amenagement/passer-a-laction/approche-environnementale-lurbanisme-2>



Les études préalables et l'élaboration du diagnostic – une phase à ne pas négliger

Les économies en matière d'études ou d'AMO sont de mauvaises économies, elles peuvent paraître avantageuses dans l'immédiat et se révéler désastreuses à long terme.

La réalisation d'une opération d'aménagement suppose la réalisation d'études préalables dont la conduite et le financement dépend du maître d'ouvrage et ne peuvent donc être confiés à un autre acteur comme un maître d'œuvre...Ce sont des études pré-opérationnelles qui permettent de définir et d'affiner le programme.

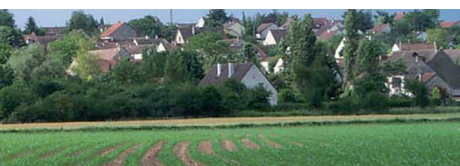
La réussite de l'opération d'aménagement, en termes calendaires, budgétaires et urbains, et la réussite des relations entre la personne publique à l'initiative de l'opération et son aménageur, dépendent de la qualité de ces études.

Traditionnellement, les études porteront sur :

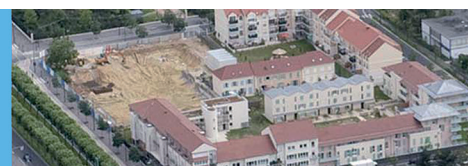
- ▣ l'analyse du site : topographie, paysage, végétation, équipements, documents d'urbanisme, SUP, foncier...
- ▣ l'étude d'impact et l'étude hydraulique
- ▣ **l'étude de marché du logement (étude quantitative et qualitative de la demande, offre future et existante, possibilités de commercialisation)**

Voir aussi

<http://outil2amenagement.cerema.fr/les-etudes-prealables-jusqu-a-25-000-eur-ht-r298.html>



Pour en savoir plus
Service territoires, aménagements et connaissances
ddt-stac@seine-et-marne.gouv.fr





Article L101-2 du code de l'urbanisme

- Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 22
- Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 38

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

- 1° L'équilibre entre :
 - a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
 - b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
 - c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
 - d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
 - e) Les besoins en matière de mobilité ;
- 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
- 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;
- 4° La sécurité et la salubrité publiques ;
- 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables .
- 8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.