

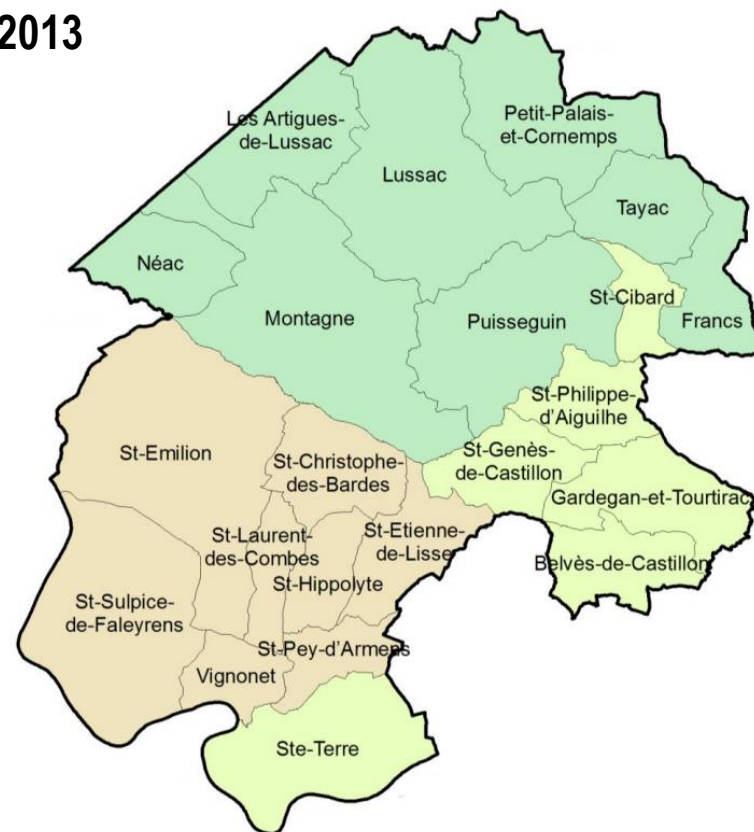
# L'ARTICULATION ENTRE PLANIFICATION URBAINE ET HABITAT



Retour d'expérience par  
la Communauté de Communes du Grand Saint-Emilionnais

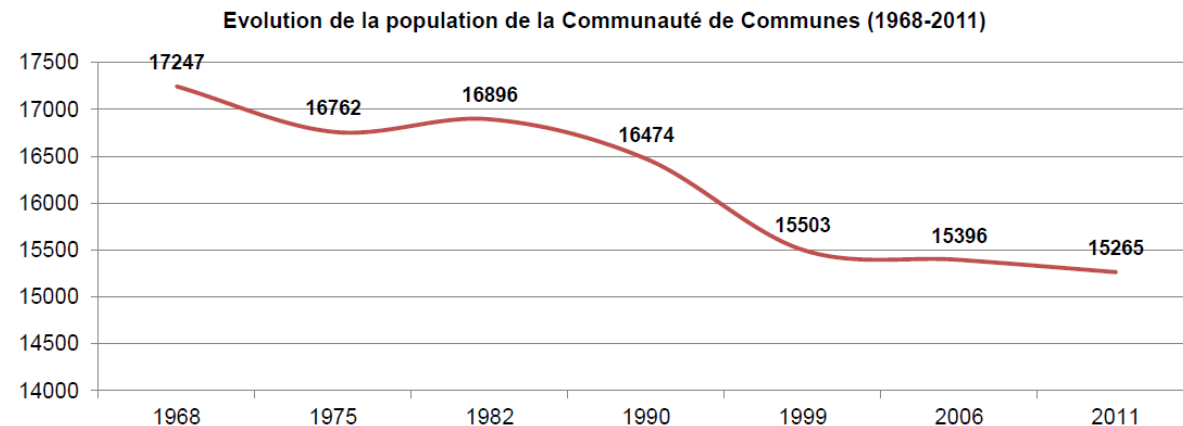
# UN TERRITOIRE NOUVEAU ET DES POLITIQUES COMMUNALES INEFFICACES

- La CDC du Grand Saint-Emilionnais **créée le 1<sup>er</sup> janvier 2013** après la fusion de:
  - *La CDC de la Juridiction de St Emilion, 8 communes*
  - *La CDC du Lussacais, 8 communes*
  - *6 communes isolées*
- **22 communes, 234 km<sup>2</sup> et 15 818 habitants en 2014**
- **Un territoire nouveau, sans histoire commune**
- Une habitude de travail en commun à trouver
- 6 communes isolées avec un regard négatif sur l'intercommunalité



## UN TERRITOIRE NOUVEAU ET DES POLITIQUES COMMUNALES INEFFICACES

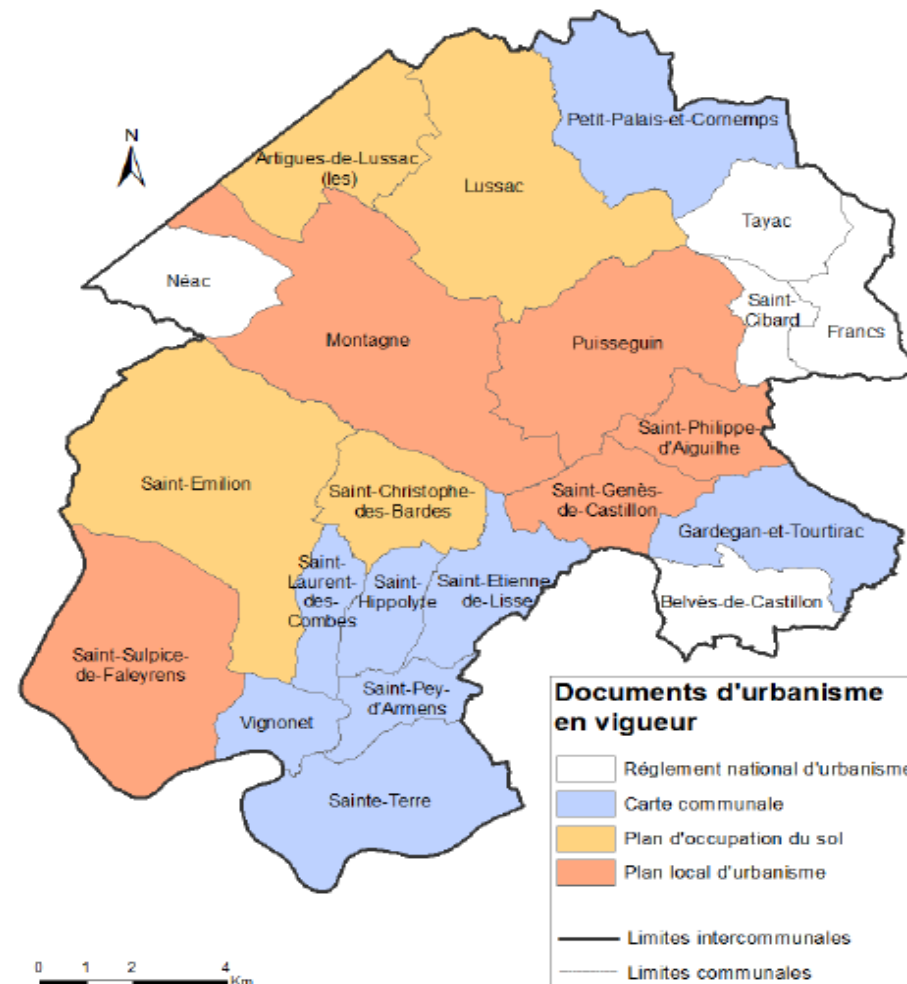
- La seule intercommunalité de Gironde avec une **croissance démographique négative**
- Une **forte ruralité** et un territoire sous l'influence des polarités voisines (Libourne, Castillon la Bataille, Coutras, etc.)
- Des **enjeux patrimoniaux majeurs** : double inscription UNESCO (Ancienne Juridiction de Saint-Emilion et bassin de la Dordogne)
- Un parc de logements ancien, très dégradé et marqué par un **fort taux de vacance** (18 %)
- Un **vignoble marqueur des paysages** et limitant les marges de manœuvre foncières



## UN TERRITOIRE NOUVEAU ET DES POLITIQUES COMMUNALES INEFFICACES

- Une couverture en document d'urbanisme hétérogène
- Des documents d'urbanisme (très) anciens et permissifs
- Face à des enjeux bien particuliers : un développement territorial à (re)considérer

Les documents d'urbanisme de la Communauté de communes du Grand Saint-Emilionnais



Sources : Fond de carte IGN® 2010 ; ED Topo ; Pays du Libournais  
Réalisation : C. Fressard, L. Golfier, M. La Gagne, X. Poly, M. Zaragoza. EPU DA4 - Avril 2013

## LES ENJEUX DE CE NOUVEAU TERRITOIRE EN 2013...

- Définir une **carte d'identité partagée** de ce nouveau territoire : caractéristiques, enjeux, orientations, etc.
- Amener les élus à se rencontrer et à travailler ensemble
- Familiariser les élus avec les enjeux de l'urbanisme
- Engager le processus vers un transfert de la compétence urbanisme...
- ...puis vers la prescription d'un **Plan Local d'Urbanisme intercommunal** et d'un **Programme Local de l'Habitat**



## FÉVRIER 2014 : LA DÉCISION D'ÉLABORER UN PLH EN PARALLÈLE DU PLUI

- Les problématiques liées à l'habitat comme socle commun de ce territoire nouveau
- **Le PLH : un outil efficace pour dessiner l'armature territoriale du Grand Saint Emilionnais**
- Le choix d'élaborer séparément PLUi & PLH
  - Une plus grande marge de manœuvre dans la procédure de sélection des prestataires
  - Ne pas freiner le rythme de construction du PLH
  - S'engager rapidement sur un plan d'actions face à des enjeux majeurs (vacance des logements notamment)



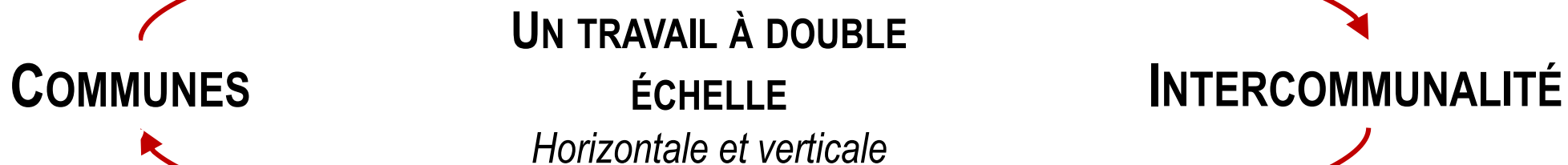
## QUELQUES MOTS DE GOUVERNANCE...

### *Le PLUi, une perte de pouvoir local au profit de l'intercommunalité ?*

- A chaque étape de l'élaboration, l' élu municipal est invité à construire le projet de PLUi
- La place des conseils municipaux dans la validation d'un PLUi
  - **Débat sur les orientations du PADD**
  - **Avis sur le PLH puis sur le PLUi**
- La place des élus municipaux dans la définition du zonage
  - **Un travail au sein des communes sur le projet de développement**
  - Une décision du ressort du maire qui doit s'inscrire dans un cadre intercommunal prédéfini (SCoT, PLH, PADD) travaillé en commission



## QUELQUES MOTS DE GOUVERNANCE...



LES ÉLUS MUNICIPAUX

**PROPOSENT  
& VALIDENT**

En Conseils municipaux

**PARTICIPENT  
&  
PROPOSENT**

En Comité de Pilotage

LES ÉLUS COMMUNAUTAIRES

**VALIDENT**

En Bureau des VP

En Conseil  
communautaire



## QUELQUES MOTS DE GOUVERNANCE...

1 élu par commune  
+ le VP en charge  
de l'aménagement

### LE COMITÉ DE PILOTAGE

40 réunions en 3  
ans



L'INSTANCE CLÉ DANS  
L'ÉLABORATION DES  
DÉMARCHES

Suivi des démarches,  
définition des axes de  
travail et validation  
des orientations

## QUELQUES MOTS DE GOUVERNANCE...

Réunion au moins 1  
fois par an

# CONFÉRENCE DES MAIRES...

A chaque étape  
clé du projet



Régulièrement élargie à  
l'ensemble des élus  
municipaux

Un partage des  
orientations avec  
l'ensemble des élus  
locaux

# LA SIGNATURE D'UNE CHARTE DE GOUVERNANCE...

- Pourquoi se lancer dans un PLUi ?
- Quel sera le rôle des élus ? Des techniciens ?
- Comment seront prises les décisions ?
- Quelle place pour les communes dans cette démarche ?
- Signature, par les 22 maires, de cette charte :
  - Un engagement sur une méthode et des principes de travail partagés
  - Assurer un discours commun et partager un même projet
  - Définir le rôle de chacun dans la construction du PLUi
- Un document fondateur pour rassurer et fédérer les élus municipaux : ce sont eux qui tiennent les rênes de ce PLUi



## PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL DU GRAND SAINT-EMILIONNAIS

### LA CHARTE DE GOUVERNANCE

#### L'ÉLABORATION DU PLUi : UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE EN REPONSE A DES ENJEUX NOUVEAUX

##### *Une réponse anticipée aux nouvelles volontés de l'Etat*

La loi ALUR vient de faire de l'intercommunalité la règle, et non plus l'exception, pour élaborer les Plans Locaux d'Urbanisme. Elle a également mis fin à la mise à disposition des services de l'Etat en matière d'instruction des demandes d'urbanisme au 1<sup>er</sup> juillet 2015. Ces deux dispositions phares affichent clairement la volonté de l'Etat de faire de l'intercommunalité l'échelle de référence pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement de l'espace.

Plutôt que de subir les dispositions de cette loi, les élus de la Communauté de Communes du Grand Saint-Emilionnais se sont posés dès 2012 la question de l'échelle la plus pertinente pour mener à bien les politiques publiques en matière d'aménagement et de développement de leur territoire. Ainsi, la démarche initiée début 2013 avec la fusion de deux intercommunalités puis avec la prise de compétence « gestion des documents d'urbanisme », a permis au Conseil Communautaire du Grand Saint-Emilionnais de voter à l'unanimité l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal en février 2014. Les élus du territoire ont ainsi affiché leur volonté d'anticiper les dispositions gouvernementales et ont fait du Grand Saint-Emilionnais la 2<sup>nd</sup>e communauté de communes girondine à s'engager dans une telle démarche, résolument novatrice en matière d'urbanisme.

##### *Une réponse adaptée à des enjeux majeurs*

Le territoire du Grand Saint-Emilionnais jouit d'une renommée mondiale. En partie classé au Patrimoine Mondial de l'Humanité en 1999, il est couvert depuis de nombreuses années par des documents d'urbanisme et de protection du patrimoine (PLU, POS, cartes communales, ZPPAUP, PSMV,...). La gestion collective d'un territoire et la maîtrise de son développement font donc partie de l'identité territoriale du Grand Saint-Emilionnais. Toutefois, la diversité de ces documents et de leur réglementation apparaît limitée pour lutter contre les enjeux actuels (déprise démographique, mitage urbain, patrimoine fragilisé, etc.). La mise en œuvre d'un PLUi permettra à terme d'avoir une seule et unique politique d'urbanisme sur l'ensemble du territoire. Elaboré durant 3 à 4 ans, le PLUi garantira un

## LA NÉCESSITÉ D'AVOIR UNE RÉFLEXION À PART ENTIÈRE SUR LA QUESTION DE L'HABITAT

- Près de 250 ha constructibles dans les documents d'urbanisme actuels
- Une gestion de l'urbanisation qui se traduit par un échec : baisse de la population malgré la construction de 534 logements sur 78ha en 10 ans.
- Une désertification des centres bourgs par les habitants (vacance de logements) et les équipements et services de proximité (attractivité amoindrie)

Un besoin de remettre en question l'offre de logements sur ce territoire

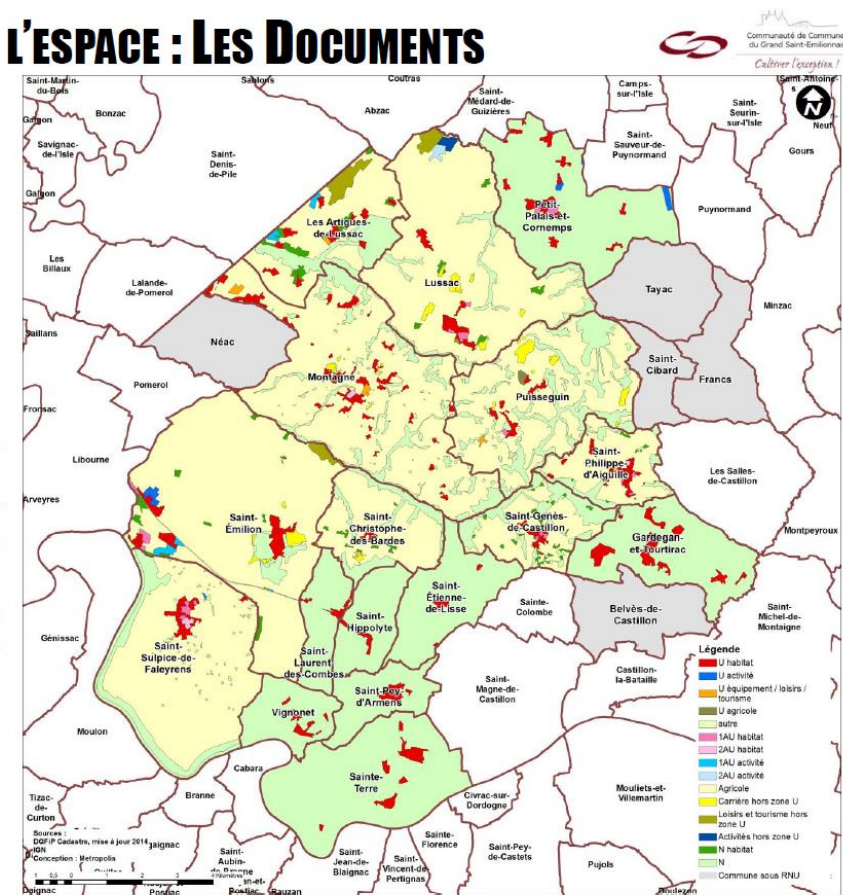
## CONSOMMATION DE L'ESPACE : LES DOCUMENTS D'URBANISME

Une gestion différenciée de l'application du droit des sols :

- RNU,
- Cartes communales,
- Plans d'Occupation des Sols,
- Plans Locaux d'Urbanisme.

Comprenant :

- Des espaces urbains construits,
- Des espaces à urbaniser construits ou en cours d'urbanisation,
- Des espaces urbains et à urbaniser non construits (espaces encore libres)



at'Metropolis : Métropolis - Fabien Charlot – Céline Le Maire – Code – Biotope

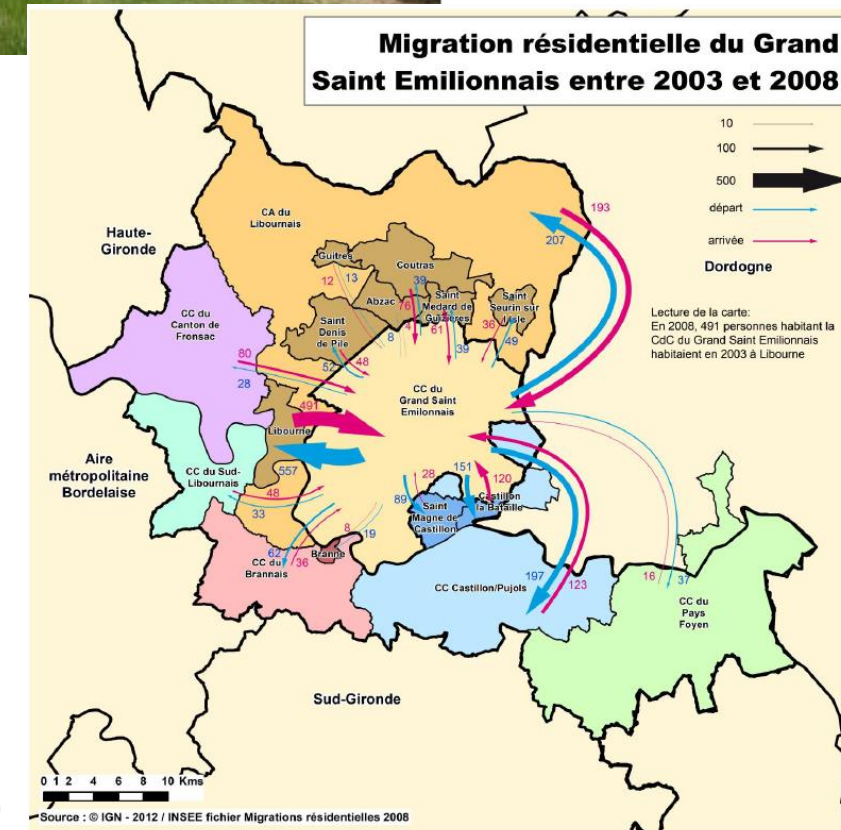
Extrait du diagnostic du PLUi (projet arrêté)

# LA POLITIQUE DE L'HABITAT : LE SOCLE D'UNE RÉFLEXION COLLECTIVE

Des éléments de diagnostic encourageants : attractivité économique du territoire, proximité de l'agglomération libournaise et de la Métropole bordelaise, paysages remarquables et relativement préservés, identité patrimoniale très marquée, etc.

## Mais...

- 3 600 personnes viennent quotidiennement travailler sur le GSE sans y résider
- 18 % du parc de logements est vacant
- Le développement urbain récent très consommateur de foncier



Extrait du diagnostic du PLUi (projet arrêté)

## LA POLITIQUE DE L'HABITAT : LE SOCLE D'UNE RÉFLEXION COLLECTIVE

- En fonction des dynamiques passées, quelle ambition démographique se fixer sur le Grand Saint-Emilionnais ?
- La 1<sup>ère</sup> question a été de cibler les publics qui « quittaient » le GSE : jeunes actifs, travailleurs agricoles et ... personnes âgées. Comment capter ces populations ?
  - Développer une offre de logements adaptée à leurs besoins par le neuf mais aussi par l'aide à la réhabilitation de l'ancien

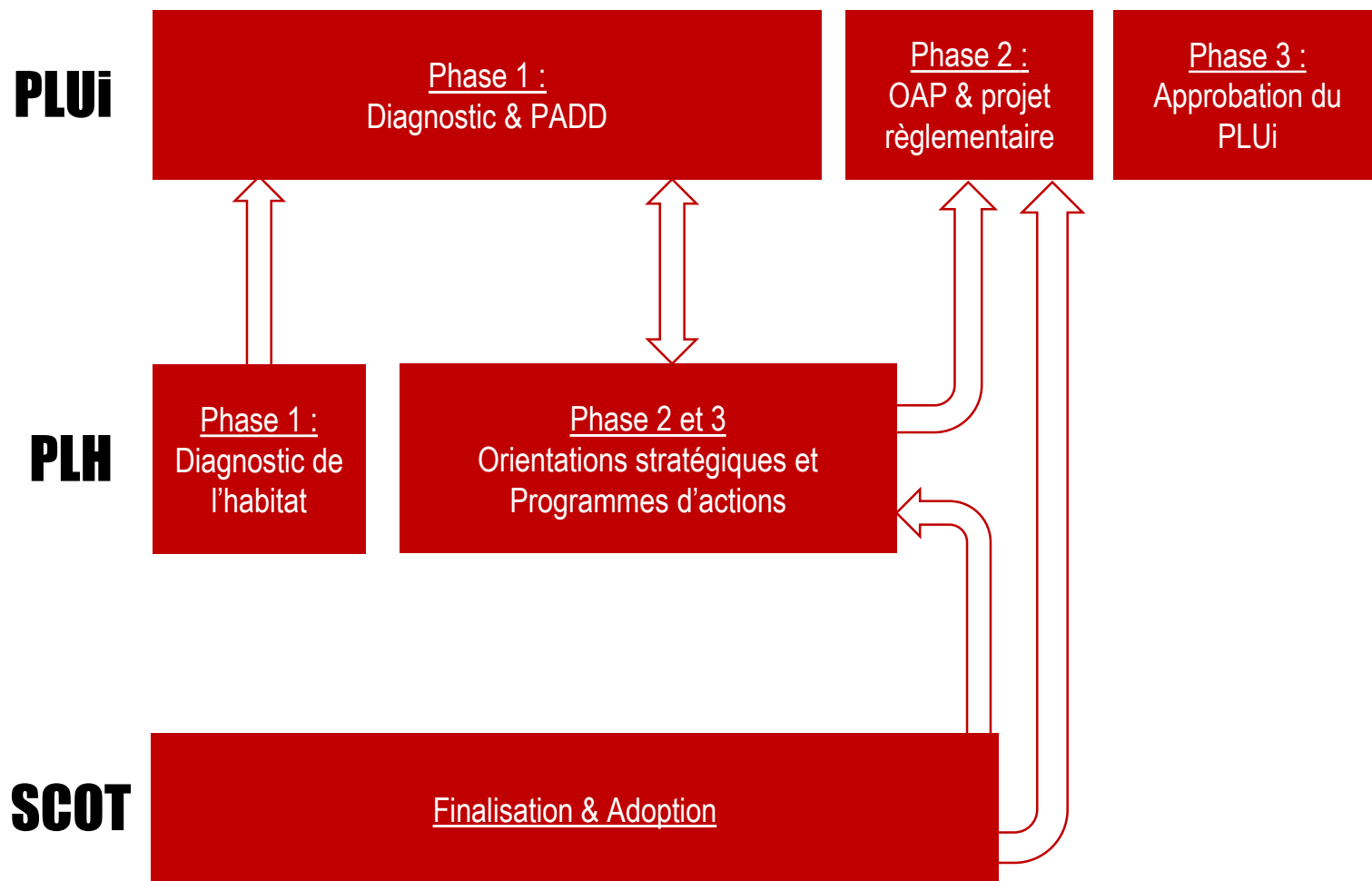
CDC	Croissance démographique			
	Croissance 0 « Point Mort »	Hypothèse basse	Hypothèse médiane	Hypothèse haute
	0%	0,10%	0,25%	0,50%
Habitants en 2027	15265	15511	15887	16533
Habitants suppl.	0	200	507	1038
Log. suppl. nécessaires	0	84	212	433
<b>TOTAL log. nécessaires</b>	<b>647</b>	<b>731</b>	<b>859</b>	<b>1080</b>

## L'ARTICULATION DE DIFFÉRENTES POLITIQUES LOCALES

A chaque étape clé, le PLUi va se construire en fonction des documents cadres :

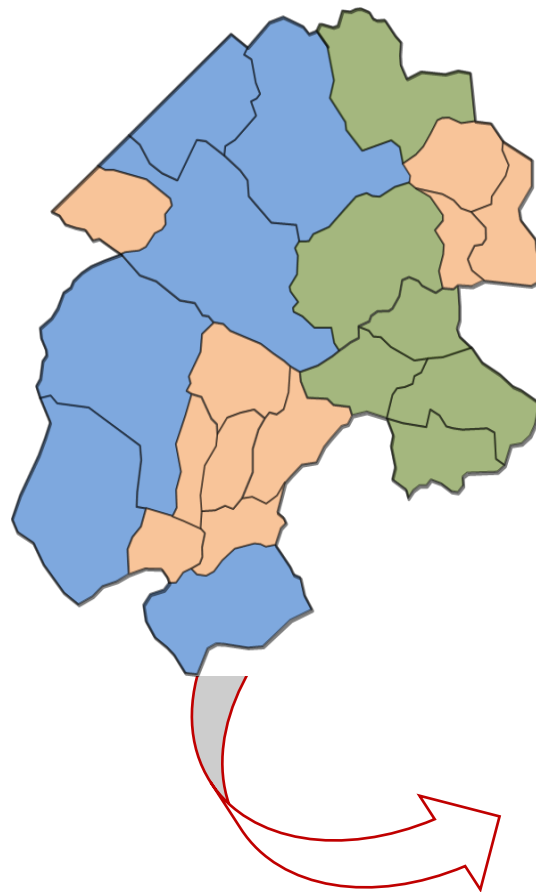
- Le PLH va alimenter le volet habitat au sens large mais va aussi cadrer **la définition des enveloppes urbanisables**
- Le SCoT va venir cadrer les **objectifs quantitatifs et qualitatifs** qui vont être travaillés dans le PLH et dans le PLUi

Le travail réalisé à travers le PLUi va également venir nourrir les échanges sur le PLH.



# LE PADD : DU PLH AU PLUi

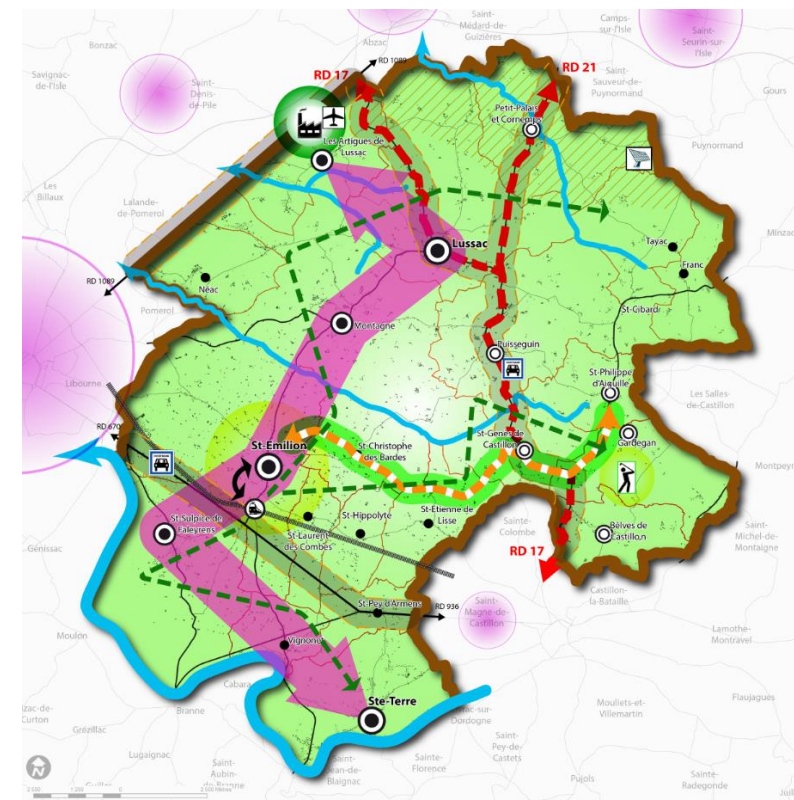
- Le PLH engage, par son volet programmatique, une réflexion sur les niveaux de centralités à identifier sur le Grand Saint-Emilionnais
- Le PLUi vient en relais en complétant l'analyse habitat par **une analyse urbaine** : niveau d'équipements, services, etc.



La cartographie du PADD

Les niveaux de centralités du PLH

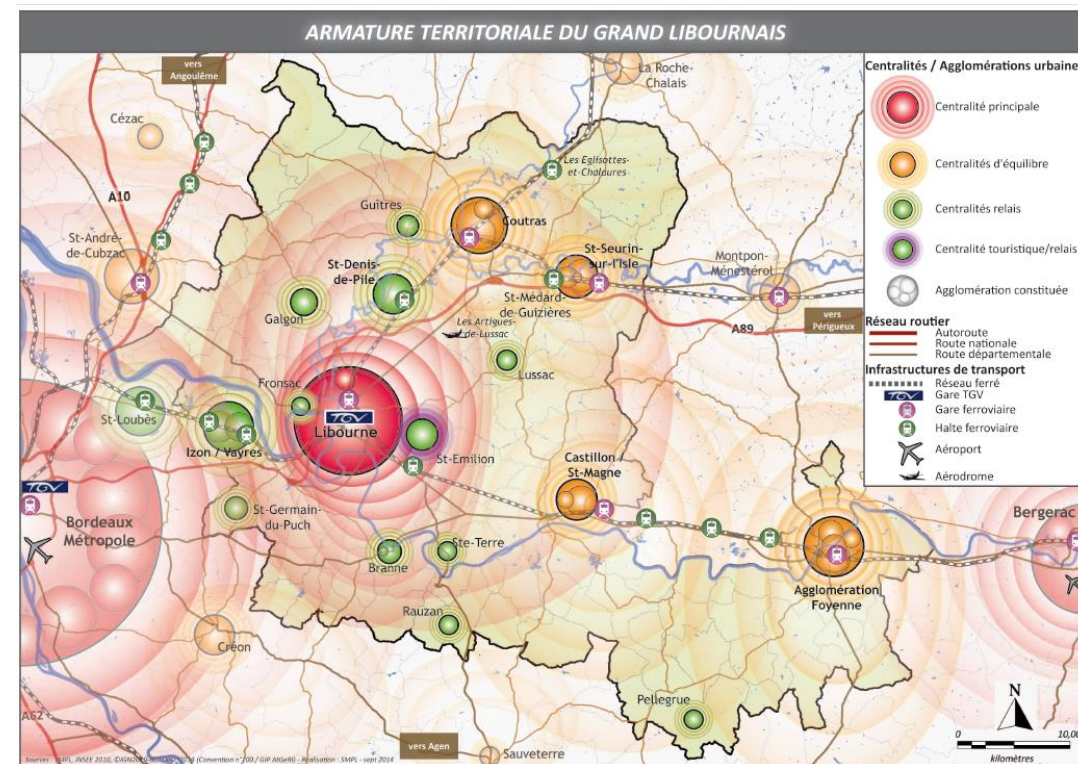
- Communes centres
- Communes relais
- Communes rurales





## VIENT LE TEMPS DE LA TRADUCTION RÉGLEMENTAIRE... ET DE LA DÉFINITION DU ZONAGE

- Des bases de travail validées en amont :
  - Le **SCoT** du Grand Libournais : définition d'une armature urbaine à prioriser et de principes urbains à décliner
  - **PADD** : orientations de développement du GSE
  - **PLH** : volume de logements à produire sur chaque commune
- Des réunions déclinées avec chaque commune sur le zonage
- Réfléchir avec chaque commune sur un projet de développement
- Apporter des réponses aux questionnements des élus et aux requêtes des administrés
- La **CC** : rôle de modérateur, d'encadrement. Veiller aux respects des orientations du SCoT, PLH, PADD.

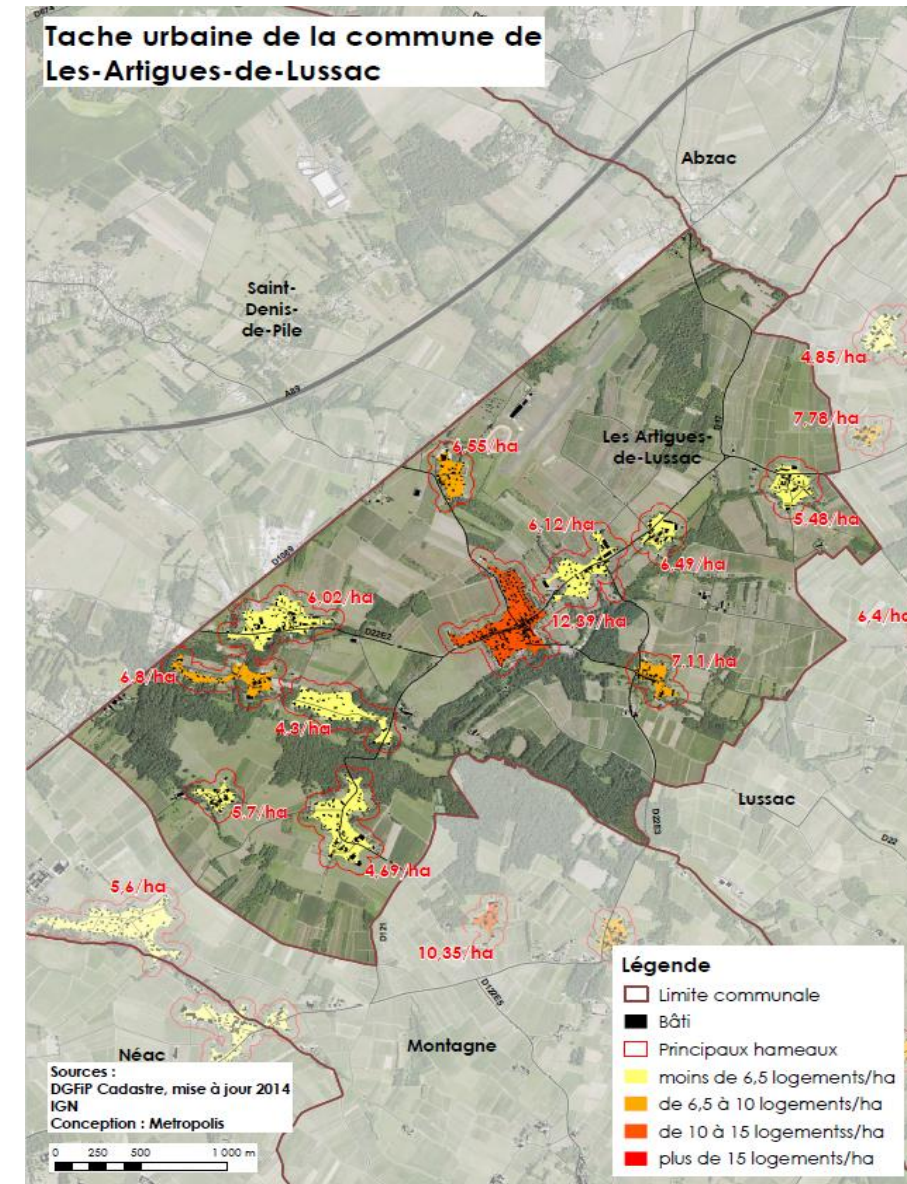


Extrait du PADD du SCoT du Grand Libournais

# L'ÉTAPE #1 : RETRANSCRIRE LOCALEMENT LES DISPOSITIONS DU SCOT

- Sur quelles entités urbaines s'appuyer pour définir les zones U et AU ?
- La notion de périmètre aggloméré du SCoT : densité, continuité et compacité

...Reste à recentrer l'analyse sur ces périmètres agglomérés

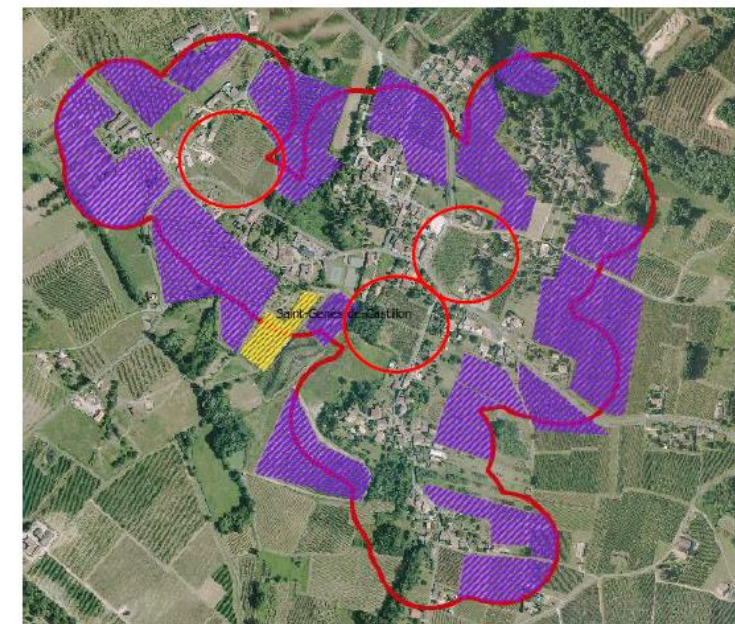


## L'ÉTAPE # 2.1 : EVALUER LES MARGES DE MANŒUVRE FONCIÈRE

- L'apport d'une démarche ad hoc construite avec la profession viticole
- Réalisation d'une cartographie des espaces viticoles avec un fort enjeu de préservation

...Clause de revoyure sur la base d'un zonage suffisamment avancé.

### AOC Castillon / Saint Genès de Castillon



10

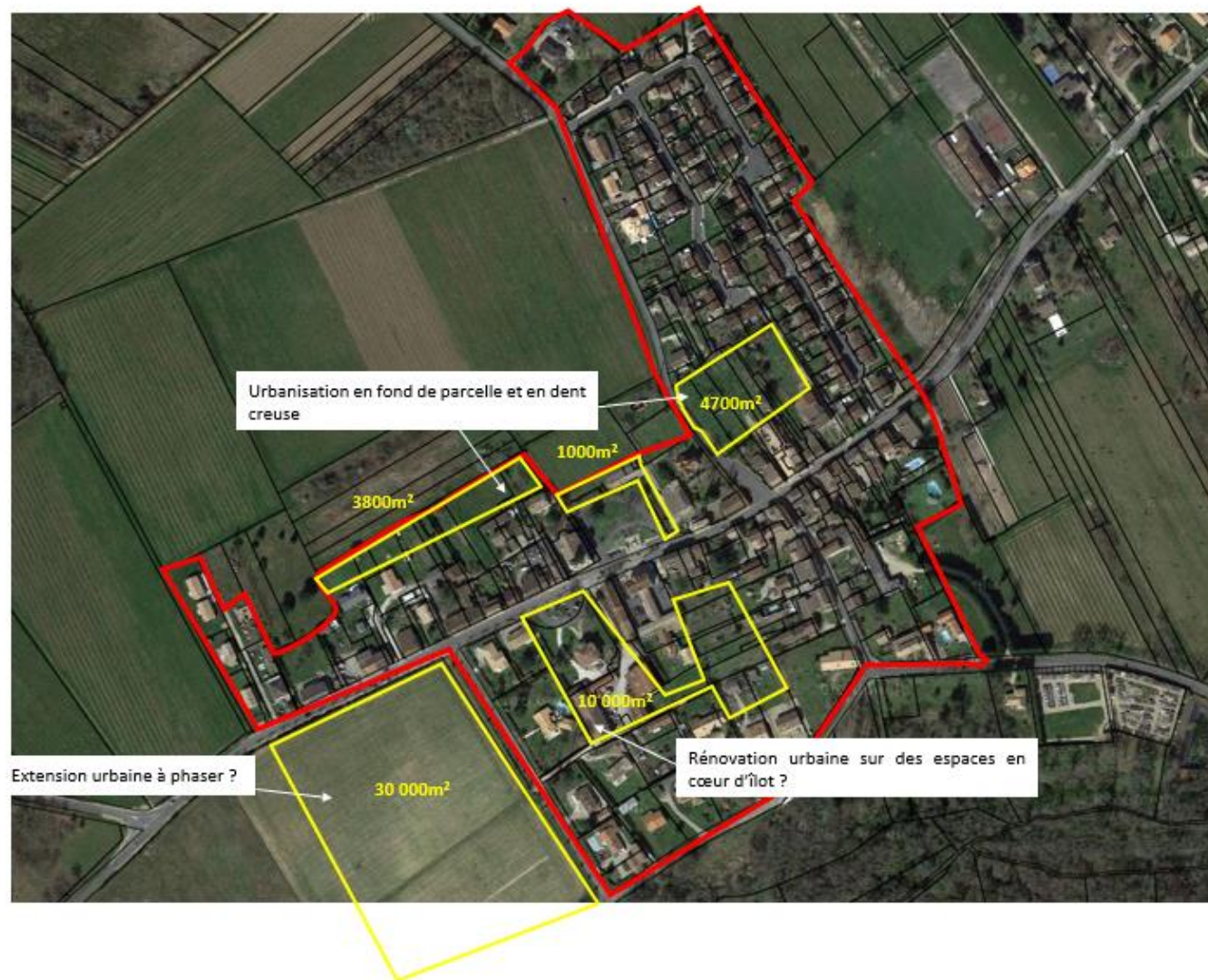
Extrait de l'étude agricole sur le bourg de Saint Genès de Castillon

## L'ÉTAPE # 2.2 : ÉVALUER LES CAPACITÉS DE DENSIFICATION ET EXTENSIONS URBAINES

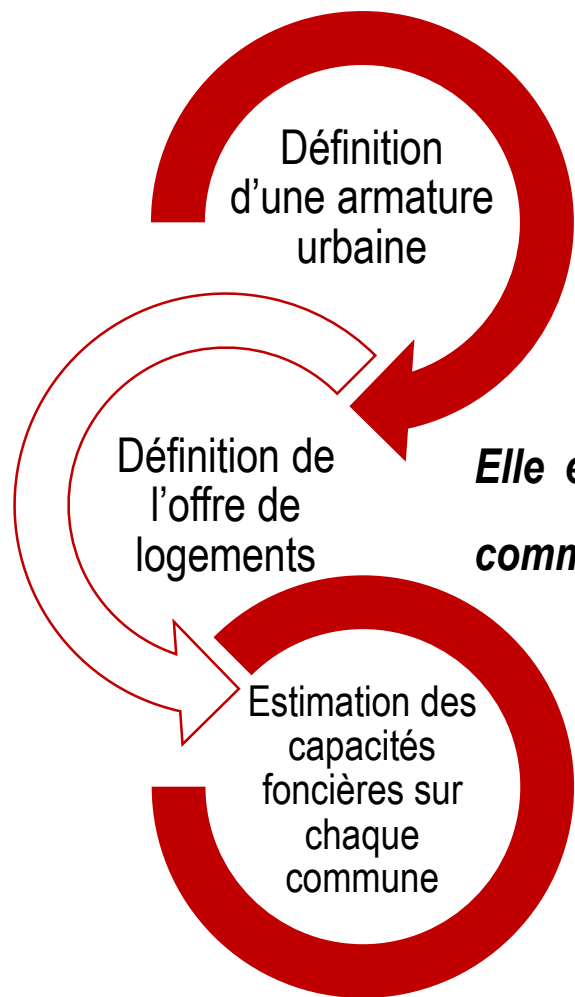
- Disposition du SCoT : au moins 50 % de la production nouvelle en densification
- On évalue et on croise ces capacités avec les objectifs portés par le PLH

Ici, démarche interne et artisanale mais possibilité de pousser l'analyse plus loin (EPF, CAUE, etc.)

Exemple sur le bourg des Artigues de Lussac



# L'ÉTAPE # 3 : LES ALLERS ET RETOURS ENTRE LE PLUI ET LE PLH



*Quels critères pour prioriser les secteurs où accueillir de nouveaux habitants ?*

*Elle est fonction de l'armature urbaine mais également de la capacité « urbaine » des communes*

*Où se situent les secteurs potentiellement constructibles ?*

	Objectifs de production de logements (neuf + bâti existant)		
	Clé de répartition	Volume total entre 2017 et 2022	soit par an
Les Artigues-de-Lussac	16,9%	49	8
Lussac	12,1%	35	6
Montagne	16,5%	48	8
Saint-Émilion	16,6%	48	8
Saint-Sulpice-de-Faleyrens	14,7%	42	7
Sainte-Terre	23,2%	67	11
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 1</b>	<b>65,4%</b>	<b>289</b>	<b>48</b>
Belvès-de-Castillon	13,1%	13	2
Gardegan-et-Tourtirac	16,1%	16	3
Petit-Palais-et-Cornemps	12,1%	12	2
Puisseguin	20,1%	20	3
Saint-Genès-de-Castillon	13,4%	13	2
Saint-Philippe-d'Aiguille	25,2%	25	4
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 2</b>	<b>22,5%</b>	<b>99</b>	<b>17</b>
Francs	13,1%	7	1
Néac	14,9%	8	1
Saint-Christophe-des-Bardes	11,2%	6	1
Saint-Cibard	11,0%	6	1
Saint-Étienne-de-Lisse	7,5%	4	1
Saint-Hippolyte	3,7%	2	0
Saint-Laurent-des-Combes	13,1%	7	1
Saint-Pey-d'Armens	6,8%	4	1
Tayac	9,3%	5	1
Vignonet	9,3%	5	1
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 3</b>	<b>12,1%</b>	<b>54</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL CC GSE</b>	<b>100%</b>	<b>442</b>	<b>74</b>

## L'ÉTAPE # 4 : LA VALIDATION D'UN PROGRAMME DE LOGEMENTS INTERCOMMUNAL

- Une logique de centralités respectées et des objectifs « pré-territorialisés »
- Une base solide pour travailler le zonage

### Le travail complexe sur des temporalités différentes

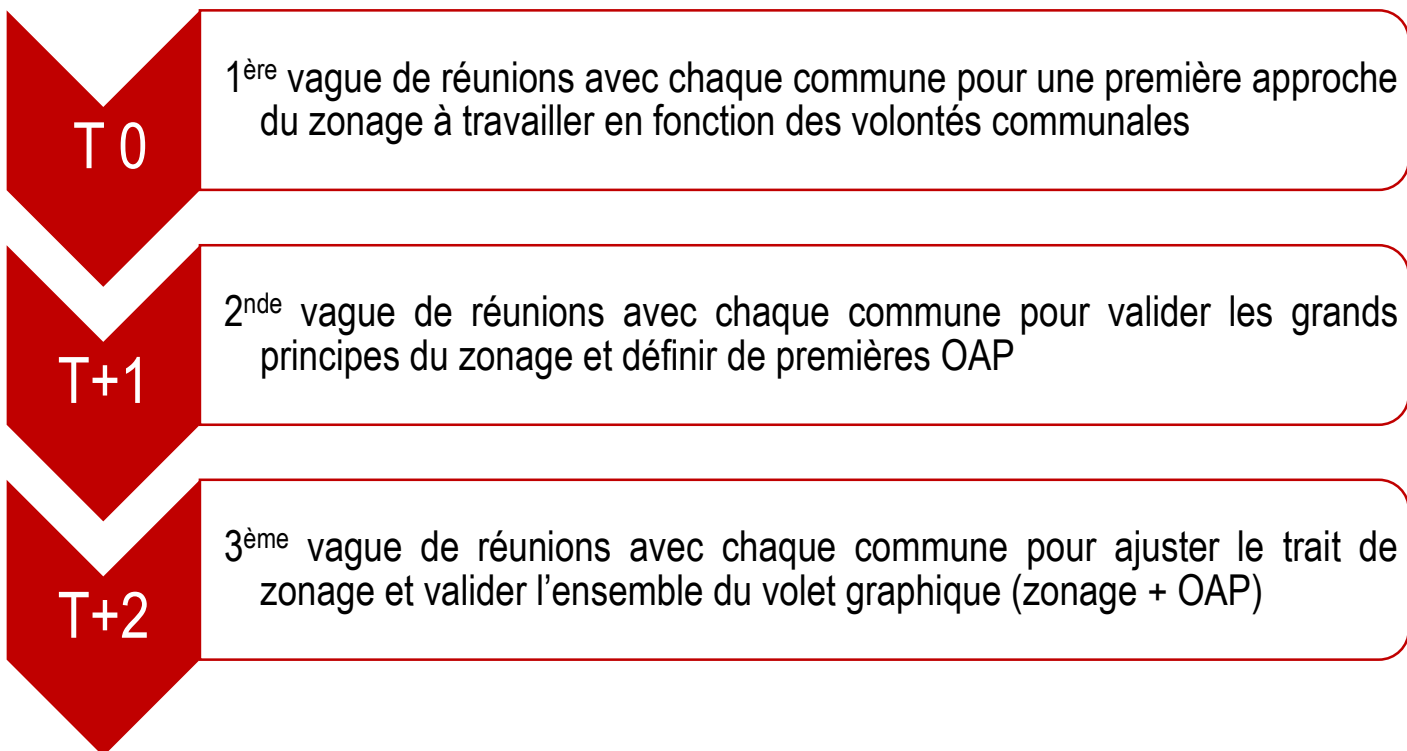
- Des objectifs du PLH à 6 ans
- Un PLUi à l'horizon 10 – 12 ans : prévoir une poche de respiration à moyen terme

### Objectifs de production de logements (neuf + bâti existant)

	Clé de répartition	Volume total entre 2017 et 2022	soit par an
Les Artigues-de-Lussac	16,9%	49	8
Lussac	12,1%	35	6
Montagne	16,5%	48	8
Saint-Émilion	16,6%	48	8
Saint-Sulpice-de-Faleyrens	14,7%	42	7
Sainte-Terre	23,2%	67	11
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 1</b>	<b>65,4%</b>	<b>289</b>	<b>48</b>
Belvès-de-Castillon	13,1%	13	2
Gardegan-et-Tourtirac	16,1%	16	3
Petit-Palais-et-Cornemps	12,1%	12	2
Puisseguin	20,1%	20	3
Saint-Genès-de-Castillon	13,4%	13	2
Saint-Philippe-d'Aiguille	25,2%	25	4
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 2</b>	<b>22,5%</b>	<b>99</b>	<b>17</b>
Francs	13,1%	7	1
Néac	14,9%	8	1
Saint-Christophe-des-Bardes	11,2%	6	1
Saint-Cibard	11,0%	6	1
Saint-Étienne-de-Lisse	7,5%	4	1
Saint-Hippolyte	3,7%	2	0
Saint-Laurent-des-Combes	13,1%	7	1
Saint-Pey-d'Armens	6,8%	4	1
Tayac	9,3%	5	1
Vignonet	9,3%	5	1
<b>SOUS-TOTAL GROUPE 3</b>	<b>12,1%</b>	<b>54</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL CC GSE</b>	<b>100%</b>	<b>442</b>	<b>74</b>

## LES ÉTAPES # 5 ET SUIVANTES : LA FORMALISATION RÉGLEMENTAIRE

### Le travail sur le zonage, règlement et OAP réalisé par étape



## 2. SCHEMA D'ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT



## LES ÉTAPES # 5 ET SUIVANTES : LA FORMALISATION RÉGLEMENTAIRE

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation vont venir **assurer la compatibilité avec les objectifs du Programme Local de l'Habitat**

- En fixant des densités à respecter et des programmes de logements particuliers
- En prescrivant certaines typologies de logements (mixité sociale)

*Exemple d'OAP aux Artigues de Lussac*



2018

2022

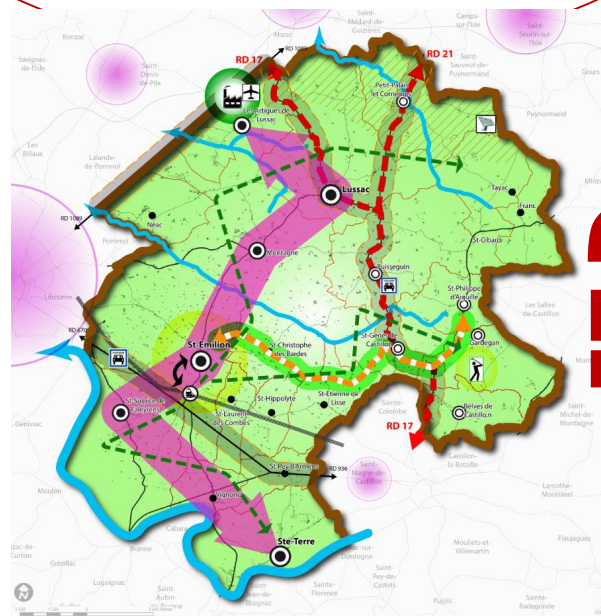
2029

2035

- **Adoption définitive du PLUi** dans les temps annoncés
- **Lancement d'une OPAH** sur le Grand St Emilionnais (mise en œuvre du PLH)
- **Travail collaboratif avec l'EPF** en s'appuyant sur les études déjà réalisées : où se situent les stocks fonciers stratégiques ? Quelle(s) opération(s) envisager ? Le travail à l'EPF doit permettre d'atteindre les objectifs du PLH

**Fin du PLH et évaluation du PLUi**

- ✓ Quelles évolutions envisager ?
  - ✓ Un nouveau PLH ?
- ✓ Des modifications du PLUi ?
  - ✓ Un nouveau PLUi ?



**Horizon SCoT**  
Vers de nouvelles ambitions territoriales ?

# 1<sup>ER</sup> BILAN ET QUELQUES CLÉS POUR RÉUSSIR...

## ✓ **Une gouvernance assumée et efficace**

Le PLUi est bien porté par l'intercommunalité et ne peut être la somme des volontés communales. L'élu référent doit assurer le rôle de capitaine de navire. Il est indispensable d'avoir une gouvernance stable et claire : Qui participe ? Qui valide ?

## ✓ **Une échelle communale à dépasser**

Le PLUi doit être l'occasion de définir une politique d'aménagement en fonction de dynamiques territoriales. Il peut alors être difficile et inopérant de travailler à l'échelle de la commune. C'est pourquoi il est conseillé de ne pas afficher d'objectifs communaux dans le PLH. En suivant, l'idéal reste de ne pas travailler le zonage à l'échelle de la commune mais à l'échelle des dynamiques intra territoriales.

## ✓ **Une concertation à préparer**

L'élaboration d'un PLUi doit être porteuse d'une nouvelle politique d'urbanisme : penser autrement l'aménagement d'un territoire et la vocation des parcelles. Il y a nécessairement une réduction de l'enveloppe urbanisable. Il faut donc engager le plus vite possible le dialogue.

## ✓ **Une réflexion foncière à optimiser**

Les objectifs en logements à produire restent la clé de voute dans la définition du zonage. Il est alors important d'avoir une analyse foncière fine pour ne pas valider des objectifs PLH hors sol. Une démarche itérative entre PLUi et PLH semble alors essentielle. PLUiH, PLH fondu dans le PLUi ou PLUi + PLH : il n'y a pas de recette miracle mais il est essentiel de mener les deux démarches ensemble.