

## *Expérimentation Planification Bas Carbone*

Atelier du 19 mars 2021

Opérationnalité des mesures de transition  
Bas Carbone des PLU(i) / SCoT

Témoignages sur l'instruction ADS :  
métier, processus, outils

---

# Une expérience du Cerema en cours de constitution issue de 3 types d'étude

---

1. D'une mission de 2 ans menée auprès de la C.A. Riom, Limagne et Volcans (RLV) à base d'enquêtes auprès des élus, de l'équipe d'instructeurs, du service Urbanisme et du BE en charge du PLUi : ***Planification, ADS et amélioration du service au public***
2. D'un partenariat de recherche avec l'IUL : ***le difficile atterrissage des objectifs publics de TEE : quels leviers possibles entre le PLU(i) et l'ADS ?*** (mémoire M2 à l'IUL de Paula Santos Menezes)
3. Plusieurs missions sont en cours de démarrage avec des collectivités et avec les services de l'Etat (DDT 01 et DDT 74) sur la base d'**analyses de plusieurs règlements écrits** de PLU et PLU(i) de collectivités rurales et périurbaines.

# Un cadre de réflexions :

## **De nouvelles priorités « TEE » pour l'encadrement réglementaire de la construction et des aménagements**

Ou, comment réduire le « fossé » entre les grandes orientations du PADD et leurs déclinaisons réglementaires en tenant compte du cadre national et des pratiques

### **Au regard de :**

#### **La structure et la rédaction de la partie réglementaire du PLUi**

Ou, comment faire évoluer la forme et la rédaction du règlement pour le rendre à la fois plus pédagogique pour le pétitionnaire et plus efficient pour l'instruction ?

#### **Les modalités d'instruction des autorisations d'urbanisme**

Ou, comment tenir compte de la mission d'instruction dans la complexification du cadre juridique et dans l'introduction de nouvelles priorités réglementaires TEE ?

#### **Le processus de médiation autour du permis de construire**

Ou, comment rendre plus efficiente la chaîne de transmission depuis le dépôt du PC jusqu'à la communication de l'avis ? Et comment faire évoluer le processus vers plus de dialogue ?

# Les PLU(i) en territoires ruraux ou périurbains : spécificités

---

Ce qui fait la spécificité des PLU(i) ruraux et périurbains par rapport à ceux des agglomérations urbaines en termes d'**organisation** :

1. **Gouvernance** : une coordination d'élus qui doit se faire sans leadership avec des maires attachés à leur compétence Urbanisme et à leurs habitudes réglementaires car ce sont eux les décisionnaires et les responsables des avis devant la loi
2. **L'organisation de l'ADS en évolution** : la délégation et la mutualisation des services d'instruction à l'intercommunalité encore en construction. Celles-ci induisent un éloignement du terrain et des relations complexes entre guichets des mairies et services intercommunaux
3. **Le travail de l'instruction** : dans cette situation de délégation, l'instruction des dossiers est dominé par la question des délais (2 mois), des temps d'échanges avec les différentes mairies et l'éloignement des pétitionnaires

# Les PLU(i) en territoires ruraux ou périurbains : spécificités

---

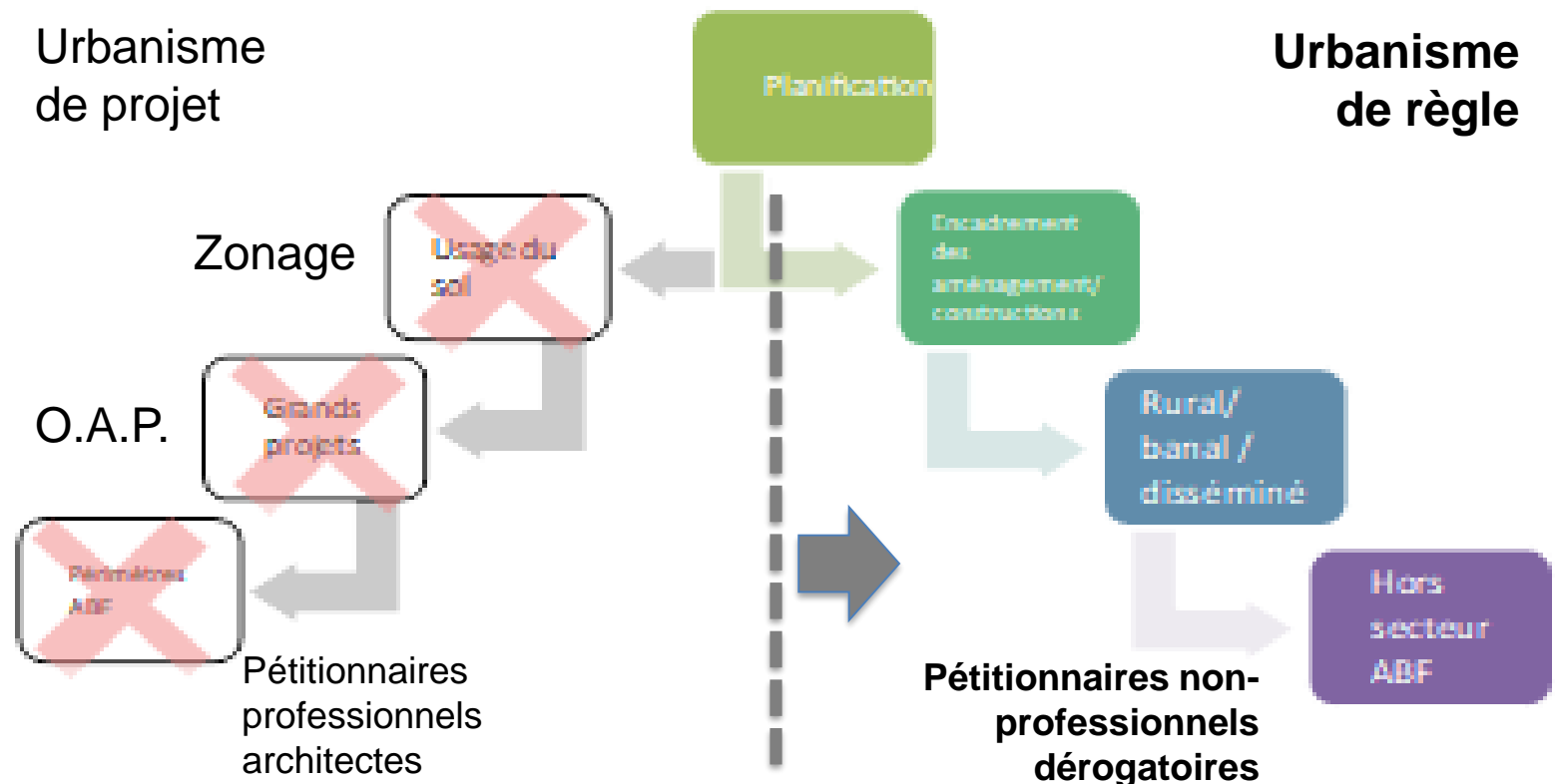
Ce qui fait la spécificité des PLU(i) ruraux et périurbains par rapport à ceux des agglomérations urbaines en termes de **développement urbain** :

1. Si on note une augmentation des **programmes d'aménagement par quartier ou îlot** couverts par des OAP...
2. Il reste un grand nombre de constructions de logements sur le mode **lotissement** et de développement urbain « **au coup par coup** » **sur des parcelles isolées**
3. Ce mode de développement induit des relations directes avec des **pétitionnaires non-professionnels** (régime dérogatoire)
4. Et, induit également une instruction majoritaire sur la gestion du bâti existant / construction neuve (PC modificatifs, Permis d'aménager, Déclarations préalables )

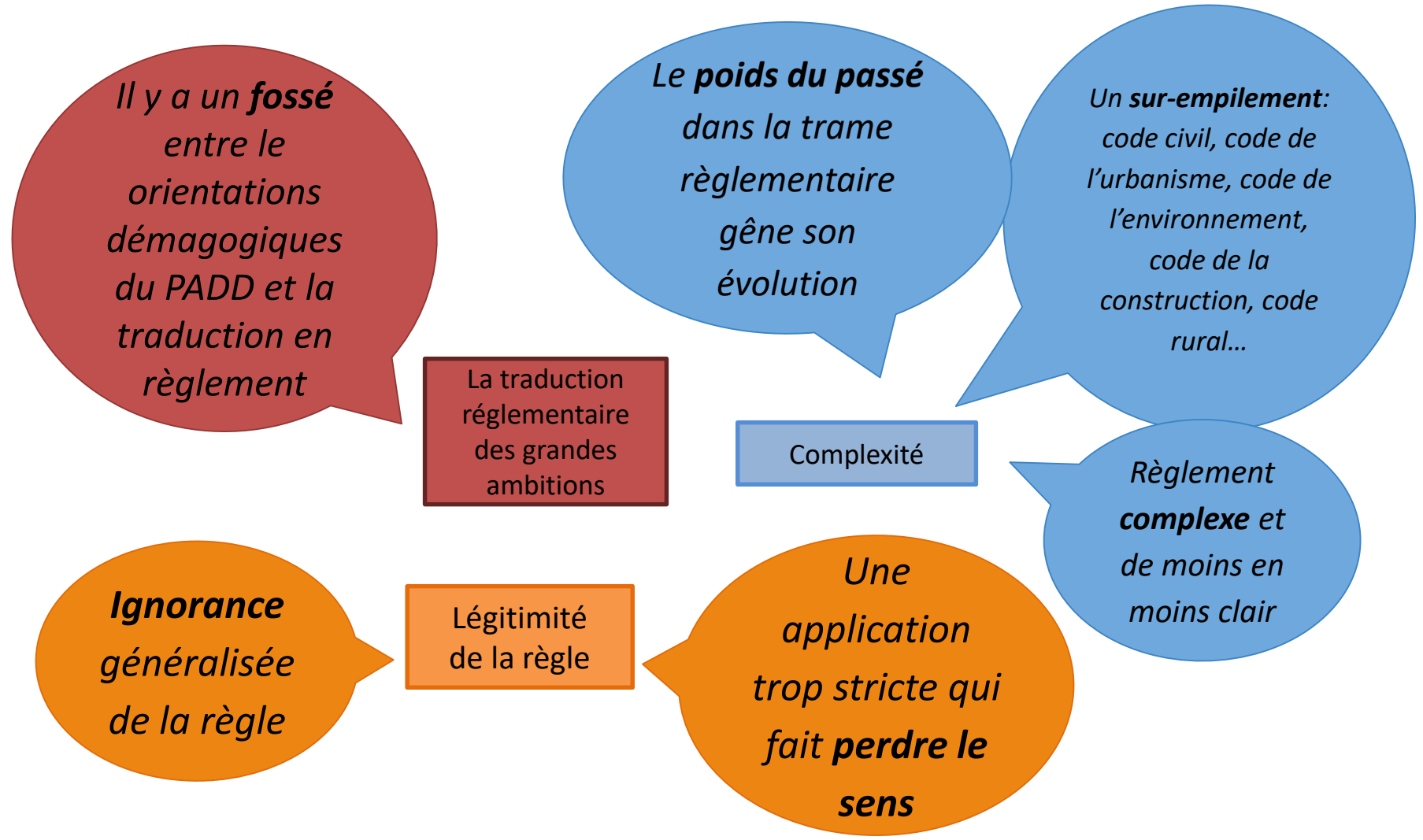
*Par exemple dans la CA RLV : 65 % des logements prévus par le PLUi appartenaient au 2<sup>ème</sup> mode de développement et 55 % des actes concernaient la gestion du bâti et non la construction neuve.*

# Des missions ciblées sur les enjeux propre à l'urbanisme de règle :

La mission s'adresse aux territoires ruraux et périurbains et se concentre sur une cible explicitée par le schéma ci-dessous :



# Les constats : paroles d'acteurs



# Les constats : paroles d'acteurs

## Selon les instructeurs

### Les causes....

L'instruction est de plus en plus **complexe**, Il faut nous **donner les moyens...**

Règlement complexe et **pas claire**

Complexité = difficulté d'évaluer

Non respect de l'avis

L'esprit des règles évoluent, on voit un « verdissement » des PLU, avec des articles comme le coefficient de biotope ou le coefficient de pleine terre. Ce dernier est **très difficile à évaluer,....**

Il y a des communes qui facilitent les **dérogations au PLU**, **nos avis sont non suivis**, mais c'est principalement pour de la maison individuelle.

### ...et les conséquences

On passe un **temps infini** sur les DP car les dossiers sont trop légers.

S'il y a trop d'exceptions, cela va **vider** la règle de son contenu (...) Dans le PLUi, il faudra faire attention aux **contradictions entre les règles**

D'une manière générale, les **règles** sur l'aspect sont **moins claires...**

Manque de clarté et efficacité de la règle

Sensation de dévalorisation

Nous, on arrive en « **bout de chaîne** », on n'a pas le beau rôle.



# Les pistes de solutions

## Des instructeurs

J'ai des **échanges** fréquents avec la mairie lorsque je me pose des questions...par mail ou par téléphone  
J'ai une ligne directe avec la référente urbanisme de la commune et la mairie a fait la pré-instruction du dossier

Collaboration entre les communes et service d'instruction

Dans le PLUi, il faudra faire attention aux **contradictions entre les règles**. Pour ça, il faudrait **tenir compte des remontées d'expériences** des collègues qui instruisent sur le PLUi Limagne d'Ennezat.

Intégrer l'instruction à la démarche PLUi

Il y a des communes qui facilitent les dérogations au PLU, **nos avis sont non suivis**, mais c'est principalement pour de la maison individuelle. Si on était un **organisme indépendant**, nous aurions plus de poids, parfois l'urbanisme a bon dos.

# Repères statistiques sur le métier d'instructeur issus des fiches du CNFPT

## REPÈRES STATISTIQUES

Source : Enquête nationale métiers / CNFPT 2013

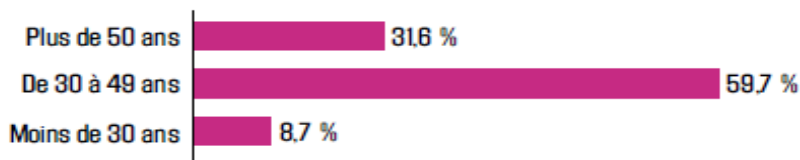
### • EFFECTIFS AU 31/12/2012

**3 100** agents

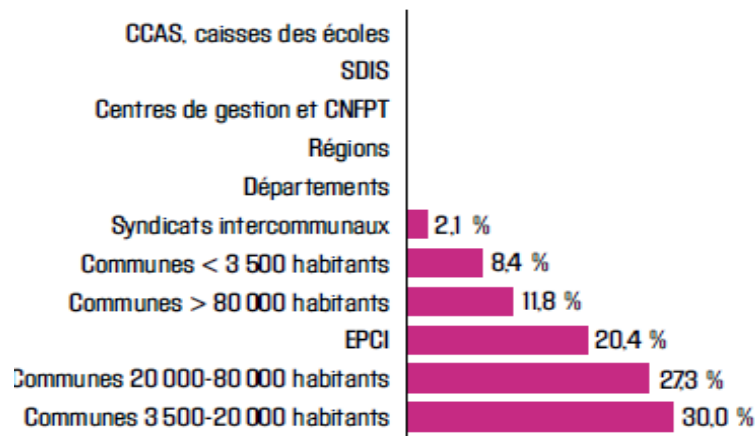
**3,1 %** d'agents à temps non complet

**63,7 %** de femmes

### • STRUCTURE DES ÂGES



### • RÉPARTITION PAR TYPES D'EMPLOYEURS



### • STATUT

**3,5 %** d'agents de catégorie A

**48,3 %** de catégorie B

**46,9 %** de catégorie C

**87,1 %** d'agents titulaires

**12,9 %** d'agents non titulaires

### • ÂGE

Âge moyen des agents occupant ce métier : **44 ans**

Part des plus de 55 ans : **16,8 %**

### • PRINCIPAUX SERVICES D'AFFECTATION

	Effectifs	%
Urbanisme et aménagement	2 700	87
Affaires juridiques et administratives	200	6,5
Autres services	200	6,5

Ces données fournies par le CNFPT  
date de 2013

# TEMOIGNAGE

---

Dialogue avec Gersende TRAPIER qui travaille au sein du service Urbanisme de la Communauté de communes Rhône-Crussol comme instructrice du Droit des sols et participe à la démarche de PLUiH menée en régie

# Mesure du travail de l'instruction : analyse des temps passés

A partir des actes enregistrés à **RLV** en 2018 et considérant l'instruction d'un PC comme une base de référence.

	Actes	Au réel	Barème RLV	temps passé / types d'actes		% Temps passé
<b>Développement Construction neuve</b>	PC	530	1	6 h	<b>454</b>	<b>45%</b>
	PA	38	1,2	4,2 h	23	
	CU (a b)	580	0,3	4,2 h	348	
	Conformité	2	0,6	1,8 h	0,5	
<b>Gestion du bâti / aménagements dans le temps</b>	PC modif	177	0,7	7,2 h	182	<b>55%</b>
	DP	1050	0,7	4,2 h	630	
	ATravaux	54	0,7	4,8 h	5,5	
	PDémolir	11	0,8	3,6 h	5,5	
		1700				

# Mesure du travail de l'instruction : analyse des temps passés

A partir des actes enregistrés à **RLV** en 2018

Un instructeur à temps plein, traite en moyenne de 250 à 300 autorisations par an, soit une moyenne de 6 heures par acte

La majeure partie du temps passé à l'instruction porte sur les Déclarations préalables (DP) et les Permis de construire modificatifs

Actes	Barème RLV	temps passé / types d'actes	% Temps passé	En jours annuels
PC	1	6 h	40%	92 j.
PC modif	0,7	4,2 h		
DP	0,7	4,2 h	45 %	103 j.
CU (a b)	0,3	1,8 h	10 %	23 j.
PA	1,2	7,2 h	5 %	12 j.
AT	0,7	4,2 h		
PDémolir	0,8	4,8 h		
Conform.	0,6	3,6 h		

# Les constats issus de l'analyse de plusieurs règlements de territoire ruraux et périurbains

---

1. Les règlements, en majorité, sont **trop volumineux** et **peu clairs**
2. Ils associent dans le même chapitre :
  - des **règles coercitives** : *imposer, fixer une règle associé à un repérage ou une norme associée à un chiffre*
  - des **éléments de pédagogie** de 2 natures :
    - 1/*recommander, favoriser, inciter*
    - 2/*autoriser, assouplir, adapter*
3. Ces 2 typologies de règles sont parfois **contradictoires**
4. L'adossement de chapitres réglementaires à un **zonage trop complexe** montre ses limites (*de nombreux zonages n'induisent pas de spécificité réglementaire*)

# Les constats issus de l'analyse de plusieurs règlements de territoire ruraux et périurbains

---

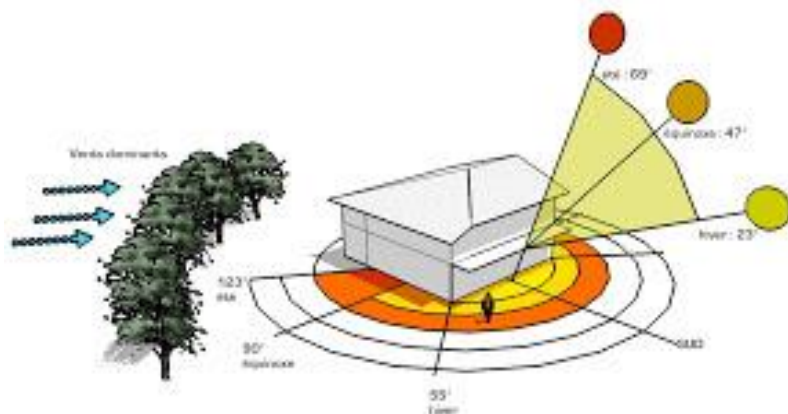
3. Certaines **règles sont difficiles à instruire** : Coefficient de Biotope par Surface, implantations dans la parcelle, cône d'éclairement, taux de pleine terre, etc
4. Certaines **rédactions d'articles** du règlement sont soit trop complexes soit trop approximatives et rendent la règle confuse
5. Les règles visent principalement la construction neuve et sont **difficilement applicables dans le cas de la gestion du bâti existant** : PC modificatif ou DP
6. *Enfin, le lien entre les orientations politiques du PADD et leurs traductions réglementaires opérationnelles n'est pas évident, voire absent*

# Exemple d'article...

## Effacité énergétique – éclairement : suggestions d'article

*Afin de promouvoir l'efficacité énergétique des bâtiments et assurer une exposition directe à la lumière naturelle et aux apports solaires des pièces principales de vie ou de travail, l'implantation des constructions nouvelles ou extensions de bâtiments existants à usage d'habitation ou d'activité doit établir de façon à préserver un cône d'éclairement pour toutes fenêtres principales*

*(c'est-à-dire les fenêtres de plus grande taille) situées en façades des bâtiments voisins existants et de constructions nouvelles. Ce cône est défini par un angle de 45° à compter du plan vertical de la façade dont le sommet est fixé sur l'axe médian et en pied de terre.*





## Mais aussi des orientations difficilement déclinables...

### Orientation 2.4 Concevoir les nouvelles formes urbaines

La Communauté d'Agglomération souhaite être moteur dans la conception de nouvelles formes urbaines, qui prennent mieux en compte leur environnement naturel et bâti tout en répondant aux besoins des usagers.

- > **Concevoir une qualité urbaine et architecturale adaptée aux modes de vie des habitants**

La conception des logements devra permettre d'œuvrer contre la standardisation des paysages urbains et d'adapter les logements aux modes de vie des habitants.

- > La question de la mutation des tissus pavillonnaires est également un enjeu important sur le territoire au regard de l'âge du bâti, de la taille des parcelles et de l'âge des propriétaires occupants. Ces mutations devront être maîtrisées pour assurer le bon fonctionnement des quartiers.

Cette orientation pointe la question de la gestion du bâti dans le temps. **Que signifie « maîtriser »?** Quelles sont les réglementations possibles, s'appliquant aux déclarations préalables de travaux?

# Des analyses nécessaires suite aux évolutions de la structure des règlements

---

## 1/ Destinations des constructions, usages des sols et nature des activités

1.1 Occupations et utilisation du sol interdites

1.2 Occupations et utilisation du sol soumises à conditions particulières

1.3 Occupations et utilisation du sol soumises à condition de mixité sociale et fonctionnelle

## 2/ Caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères

2.1 Volumétrie et implantation des constructions

2.2 Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

2.3 Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

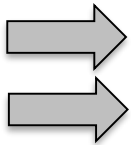
## 3/ Stationnement

## 4/ Equipement et réseaux

4.1 Desserte par les voies

4.2 Desserte par les réseaux

4.3 Emplacements réservés



# 1/ Volumétrie et implantation des constructions

---

## Le règlement : entre usages actuels et évolutions attendues en termes de TEE :

Dans les PLU(i) actuels, les règles d'implantation et de volumétrie par zone, sont de plus en plus précises et complexes or, **les objectifs TEE** d'économie de ressources foncières (densité, compacité), d'évolution mixte des tissus urbains, d'optimisation de l'orientation, d'ouverture à des formes d'habitats alternatifs **aboutissent**, entre autres, **à devoir assouplir les règles en usage, en termes de distances séparatives, de desserte du fond de parcelle et de règles d'alignement.**

**Alors, les questions sont :**

***Qu'est ce qu'un assouplissement normatif ? Moins de règles ? Des règles plus simples ?***

***Comment trouver le bon équilibre entre, 1/ des règles d'implantation et de volumétrie qui assurent sécurité et bon voisinage, 2/ une « bonne » évolution des tissus urbains et 3/ la possibilité de nouvelles logiques architecturales et urbaines?***

Ces questions peuvent être abordées sous l'angle des **complémentarités possibles entre règlement et les OAP** : règlement « chapeau » simple et finesse dans les orientations des OAP.

## 2/ Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère

---

### Le règlement : entre usages actuels et évolutions attendues en termes de TEE :

Cette partie du règlement **associe deux aspects qualitatifs qui ne sont pas de même nature** et donc, pas forcément en adéquation : d'une part, **la qualité patrimoniale et identitaire** de l'architecture, des séquences urbaines et des paysages et d'autre part, la **qualité performative** « TEE » des constructions. Par ailleurs 60% des dossiers instruits sont des PC modificatifs et des DP et concernent donc **l'évolution du bâti existant** (annexes, piscines, agrandissements, transformations). A l'analyse de différents règlements, les articles de cette partie ne sont pas toujours en cohérence. Comme pour la partie 1, les évolutions attendues aboutissent à un assouplissement des usages réglementaires, en revanche elles nécessitent plus de précisions en termes d'évolution du bâti existant.

### Alors, les questions sont :

***Comment arbitrer entre le besoin normatif visant la préservation de la qualité patrimoniale et identitaire du territoire et l'assouplissement normatif permettant l'objectif de performativité national ?***

***Comment mieux encadrer l'évolution du bâti existant ?***

Ces questions peuvent être abordées sous l'angle d'une complémentarité à trouver entre règlement et pédagogie (cahier de recommandations, campagnes d'informations, etc) .

# 3/ Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions

---

## Le règlement : entre usages actuels et évolutions attendues en termes de TEE

Cette partie du règlement est la plus novatrice car les objectifs de gestion des espaces non-bâtis ne faisait pas partie des priorités réglementaires des POS et des 1ers PLU. Or, **aujourd'hui, les enjeux se sont déplacés vers des exigences de préservation des ressources** naturelles (eau, air, sol) et d'attention aux effets indirects de l'urbanisation sur ces ressources (artificialisation des sols, perte de terres agricoles, protection de la faune et de la flore, etc...). Il n'est donc pas question ici d'assouplissement des normes mais d'une mutation de la logique de planification, non plus focalisée sur l'encadrement de la construction neuve mais sur la gestion des espaces non-bâtis à long terme.

**Alors, la question est :**

***Comment introduire une nouvelle logique réglementaire axée sur la gestion des espaces non bâtis dans un processus de permis de « construire » ?***

L'introduction d'une nouvelle « famille de règles » peut questionner tout le processus : dossier administratif, instruction, avis, contrôle. Cela nécessite une mise en débat politique.

# Les propositions en 4 étapes

