



**Hermitage-Tournonais**  
Communauté de communes



**VetAgro Sup**  
Campus Agronomique de Clermont

23/09/2015

# Hermitage-Tournonais : Etat des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme, un premier pas vers un PLUi

Mémoire de fin d'études d'ingénieur  
– VetAgro Sup –

Camille GRASSIES

OPTION INGENIERIE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
PROMOTION 2012-2015



# **VetAgro Sup**

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

## **Hermitage-Tournonais : Etat des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme, un premier pas vers un PLUi**

**Camille GRASSIES**

Option Ingénierie du Développement Territorial

Promotion 2014-2015

### **ENCADRANTS**

Maître de stage : Stéphane PINAT

Tutrice de stage : Armelle RIBEYRE-MAUMELAT

### **DATES DE STAGE**

Du 6 avril au 2 octobre 2015



*L'étudiant conserve la qualité d'auteur et d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.*



---

# REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier vivement l'équipe administrative du siège malvinois Hermitage-Tournonais Communauté de Communes (HTCC) pour son accueil, son attention à mon égard, ses petits gestes du quotidien qui m'ont permis de travailler dans une ambiance chaleureuse.

Je remercie tout particulièrement mon maître de stage Stéphane Pinat. Je lui sais gré de la confiance qu'il m'a accordée et du temps qu'il m'a consacré pour me permettre de mener à bien ma mission, tout en me laissant beaucoup d'autonomie.

Je remercie enfin ma tutrice Armelle Ribeyre-Maumelat qui m'a accompagnée tout au long de mon stage, et lui suis reconnaissante de ses précieux conseils qui ont guidé ma réflexion ainsi que de son aide dans la rédaction de ce mémoire.



---

# RESUME

---

Les documents d'urbanisme, profondément remodelés, intègrent aujourd'hui des dispositions relatives à des domaines de plus en plus diversifiés comme le logement, la cohésion sociale, la préservation de l'environnement, ou encore le soutien à l'activité économique. Ces profonds changements font échos aux mutations et recompositions territoriales impulsées par les politiques d'aménagement qu'il s'agit désormais de reconsidérer.

C'est dans le sens de cette reconsidération des politiques d'aménagement que vient appuyer le contexte législatif récent, promouvant l'intercommunalité comme échelle pour la **coordination** des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement.

En incitant à l'élaboration de PLU intercommunaux, en imposant des contraintes importantes aux POS et PLU actuels, ainsi qu'en programmant le transfert de la compétence PLU aux EPCI, l'Etat encourage à une rapide prise de conscience autour de la nécessité de faire de l'urbanisme le fruit d'une **vision partagée** du territoire, et non plus la simple somme des projets communaux.

C'est empreint de cette vision que la communauté de communes **Hermitage-Tournonais** élabore l'état des lieux des **politiques communales** conduites en matière **d'urbanisme** sur chacune des 26 communes composant son périmètre.

Dans l'optique, à terme, d'engager la mise en œuvre d'un PLUi, ce premier travail d'analyse croisée des documents d'urbanisme, combiné à la rencontre des élus municipaux, constituera, en amont, une base de réflexion pour la trame du prochain **schéma stratégique d'aménagement du territoire**.

En mettant en exergue les principaux **enjeux** urbains, paysagers et d'aménagement à l'échelle communautaire, cet état des lieux laisse s'esquisser une première sectorisation du territoire, sur la base d'enjeux communs identifiés, dessinant ainsi les **grandes orientations d'avenir** en matière d'aménagement.

**Mots clés : Hermitage-Tournonais, politiques communales d'urbanisme, coordination, vision partagée, enjeux, schéma stratégique d'aménagement du territoire, grandes orientations d'avenir**



---

# ABSTRACT

---

Planning documents, profoundly reshaped, now incorporate provisions relating to fields increasingly diverse such as housing, social cohesion, environmental protection, or support to economic activity. These profound changes echo to changes and territorial restructuring driven by land-use planning policies that need to be reconsidering. In this sense the reconsideration of planning policies initiated by the current legislative context, promotes the intercommunal level for the coordination of planning policies, habitats and displacement.

By encouraging the development of intercommunal PLU, by imposing significant constraints to existing POS and PLU, and by scheduling the transfer of PLU jurisdiction to the EPCI, the state encourages rapid awareness about the need to make planning the product of a shared vision of the territory, not just the sum of communal projects.

Abounding with this vision, community of Hermitage-Tournonais takes stock of the municipal policies in urban planning in each of 26 towns comprising its perimeter.

In order to initiate implementation of a PLU, this first work of cross-analysis of planning documents, combined with the meeting of elected officials, gives us a glimpse of the next strategic framework spatial planning.

Highlighting the main urban, landscape and planning issues at the community level, this current state allows us to sketch a first segmentation of the territory, on the basis of common issues identified, giving to understand the main spatial planning guidelines for the years to come.

**Keywords: Hermitage-Tournonais, municipal planning policies, coordination, shared vision, issues, strategic spatial planning scheme, future main planning orientations**



---

# TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

---

AdCF : Assemblée des Communautés de France

Loi ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

CMP : Commission Mixte Paritaire

COS : Coefficient d'Occupation des Sols

Loi ENE : Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite aussi loi « Grenelle II »

HTCC : Hermitage-Tournonais Communauté de Communes

Loi MAPTAM : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Loi NOTRe : Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

POS : Plan d'Occupation des Sols

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale



---

# TABLE DES FIGURES

---

FIGURE 1 : LOCALISATION ET COMPOSITION DU TERRITOIRE HERMITAGE-TOURNONNAIS COMMUNAUTE DE COMMUNES .....	2
FIGURE 2 : FICHE SIGNALÉTIQUE HTCC.....	3
FIGURE 3 : BI-POLE URBAIN CENTRAL DE TAIN L'HERMIATGE / TOURNON-SUR-RHONE.....	4
FIGURE 4 : SCHEMA REPRESENTATIF DES MIGRATIONS QUOTIDIENNES POUR LE TRAVAIL EN 2008 .....	4
FIGURE 5 : ARMATURE URBAINE TELLE QUE DEFINIE PAR LE SCOT DU GRAND ROVALTAIN .....	5
FIGURE 6 : PART DES TERRITOIRES ARTIFICIALISES SUR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (2006).....	5
FIGURE 7 : PERIMETRE DU SCOT DU GRAND ROVALTAIN DROME-ARDECHE .....	6
FIGURE 8 : ORGANISATION TRIPOLAIRE DU SCOT DU GRAND ROVALTAIN .....	7
FIGURE 9 : LES DYNAMIQUES DE COOPERATION DU POLE METROPOLITAIN DU SILLON ALPIN .....	7
FIGURE 10 : LA PLACE DES DOCUMENTS D'URBANISME DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE .....	12
FIGURE 11 : COUVERTURE DU TERRITOIRE INTERCOMMUNAL PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME (2015).....	18
FIGURE 12 : TABLEAU RECAPITULATIF DU TYPE ET DE LA DATE D'APPROBATION DU DOCUMENT D'URBANISME .....	18
FIGURE 13 : EVOLUTION DE LA POPULATION SUR LA PERIODE 2006-2012 .....	26
FIGURE 14 : EVOLUTION DE LA POPULATION EN % DE VARIATION .....	27
FIGURE 15 : CARTE REPRESENTATIVE DES TAUX DE VARIATION ANNUELS MOYEN DE LA POPULATION .....	26
FIGURE 16 : CARTE REPRESENTATIVE DES INDICES DE JEUNESSE DES POPULATIONS COMMUNALES EN 2011 .....	28
FIGURE 17 : REPARTITION DES CONSTRUCTIONS NEUVES SUR LA PERIODE 2009-2013 .....	29
FIGURE 18 : CONSOMMATION FONCIERE SUR LA PERIODE 2010-2012.....	29
FIGURE 19 : SECTORISATION DU TERRITOIRE PAR RAPPROCHEMENTS COMMUNAUX SUR LA BASE D'ENEJUX CONVERGENTS .....	32
FIGURE 20 : CONSOMMATION FONCIERE PAR COMMUNE SELON LEUR POSITION DANS L'ARMATURE URBAINE (2010-2012) .....	33
FIGURE 21 : BILAN DES GRANDS ENJEUX MIS EN EVIDENCE PAR LE DIAGNOSTIC.....	36



---

# TABLE DES MATIERES

---

REMERCIEMENTS

RESUME

ABSTRACT

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

TABLE DES FIGURES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ..... 1

I. UN TERRITOIRE REDIMENSIONNE DANS UN CONTEXTE DE DOUBLE REFORME, TERRITORIALE ET DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ..... 2

I 1. UN TERRITOIRE JOUANT LES COMPLEMENTARITES ..... 2

I 1 a. Une fusion récente au service d'un territoire multipolarisé ..... 2

I 1 b. Une communauté de communes à l'interface entre rural et urbain ..... 4

I 1 c. Le SCoT du Grand Rovaltain : un triangle métropolitain, alliance des villes et des campagnes ..... 6

I 2. LA MODERNISATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME ..... 9

I 2 a. Les documents de planification et d'urbanisme, des outils prospectifs en constante évolution ..... 9

A/ Les documents de planification et d'urbanisme en France en 2015 ..... 10

B/ Les documents de planification et d'urbanisme, aboutissement d'une lente évolution de l'aménagement de l'espace ..... 11

C/ Le document de planification et d'urbanisme, un projet d'aménagement pour le territoire ? ..... 13

I 2 b. Des contraintes importantes pour les documents d'urbanisme communaux ..... 15

A/ La fin programmée des POS ..... 15

B/ La modernisation des cartes communales ..... 15

C/ Une évolution substantielle du contenu des PLU ..... 15

D/ Le transfert de compétence ..... 16

E/ La généralisation des PLUi ..... 16

I 2 c. Hermitage-Tournois : état des lieux des documents d'urbanisme communaux ..... 17

I 2 d. 2015 : l'année du PLUi ? ..... 18

A/ Un sursis pour les documents d'urbanisme en vigueur ..... 18

B/ 2015 : l'intercommunalité renforcée par la nouvelle organisation territoriale de la République ..... 19

I 2 e. L'état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme : point de départ d'un éventuel futur PLUi ? ..... 20

II. VERS UN SCHEMA STRATEGIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE ? ..... 20

II 1. DE L'ETAT DES LIEUX A L'AMORCE D'UNE NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE ..... 21

II 1 a. Des objectifs clairement établis ..... 21

II 1 b. Une démarche ambitieuse pour le territoire ..... 22

II 2. UNE METHODOLOGIE PARTICULIERE ..... 22

II 2 a. Un angle d'approche privilégiant la multiscalarité ..... 23

II 2 b. Des entretiens mais aussi des temps de réflexion et d'analyse ..... 23

II 2 c. Les prémices d'une planification concertée ? ..... 24



<b>III.</b>	<b>LES RESULTATS : UNE BASE DE TRAVAIL A CONFORTER .....</b>	<b>25</b>
III 1.	LE DIAGNOSTIC ISSU DES ENTRETIENS ET DE L'ETUDE DES DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX .....	25
III 1 a.	<i>HTCC : un territoire « rurban » à plusieurs vitesses .....</i>	<i>25</i>
A/	<i>Un territoire sous l'influence de dynamiques démographiques à géométrie variable.....</i>	<i>26</i>
B/	<i>Un territoire sous l'influence d'un desserrement des ménages et d'un vieillissement de la population .</i>	<i>28</i>
C/	<i>Un territoire essentiellement modelé par la maison individuelle .....</i>	<i>29</i>
D/	<i>Un territoire disparate mais mis en cohérence autour du besoin de se structurer .....</i>	<i>30</i>
III 1 b.	<i>Une organisation intra communautaire articulée autour d'enjeux identitaires en matière .....</i>	<i>32</i>
	<i>d'urbanisme, de cadre de vie et d'aménagement.....</i>	<i>32</i>
A/	<i>Des communes rurales en pleine croissance .....</i>	<i>32</i>
B/	<i>Des petites communes rurales « au développement tranquille » .....</i>	<i>34</i>
C/	<i>Des communes périurbaines à la recherche d'un équilibre.....</i>	<i>35</i>
D/	<i>Un bi-pôle urbain au développement contraint .....</i>	<i>36</i>
III 2.	LES PISTES D' ACTIONS ENVISAGEABLES .....	36
III 2 a.	<i>Le développement d'une identité territoriale .....</i>	<i>36</i>
III 2 b.	<i>La définition d'un projet d'aménagement et de planification .....</i>	<i>37</i>
<b>IV.</b>	<b>QUELLES SUITES DONNER A CE TRAVAIL ? .....</b>	<b>38</b>
IV 1.	UNE MISE EN ŒUVRE ORGANISATIONNELLE ET TEMPORELLE A PRECISER .....	38
IV 2.	UN PROGRAMME D' ACTION ET DES ORIENTATIONS A PRIORISER .....	38
IV 3.	UNE PREMIERE BASE DE REFLEXION MAIS UN TRAVAIL A APPROFONDIR .....	39
<b>CONCLUSION</b> .....		<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>		
<b>TABLE DES ANNEXES</b>		





---

# INTRODUCTION

---

Hermitage-Tournonais communauté de communes (HTCC) est le résultat de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de deux communautés de communes. Si les compétences de ces deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se ressemblaient fortement, leurs modalités de mises en œuvre n'en restaient pas moins différentes. Des degrés d'avancement variables ont notamment été constatés sur les politiques publiques conduites en matière d'aménagement et de développement du territoire. Des disparités ont ainsi été mises en évidence en matière d'urbanisme et plus particulièrement en ce qui concerne les documents d'urbanisme, tant sur le type de document que sur leur contenu.

Très concrètement, la diversité, à la fois en matière de paysages et d'armature urbaine, qui fonde la qualité du cadre de vie, l'identité et l'attractivité de ce territoire, en constitue sa principale force, mais pourrait également se révéler en être la fragilité si une mise en cohérence autour d'un vrai projet d'aménagement concerté de l'espace n'est pas trouvée. Le contexte actuel de double réforme, territoriale et des documents de planification et d'urbanisme, laisse par ailleurs s'installer un climat d'incertitudes concernant l'avenir, et avec lequel devra composer le futur projet d'aménagement. A l'heure où l'Etat repense les périmètres des collectivités territoriales, quel avenir peut-on encore envisager pour les communes ? Et, en conséquence, quelle organisation pour le territoire intercommunal et quelle articulation des politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire ? Ainsi, il s'agit désormais de reconsidérer les politiques d'aménagement menées durant les dernières décennies.

Aussi, c'est dans ce cadre de profonds changements, que la HTCC s'est donnée pour mission de dresser un état des lieux des politiques communales conduites en matière d'urbanisme et d'esquisser la trame d'un possible futur schéma stratégique d'aménagement du territoire, base de réflexion préalable à un éventuel plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ce travail, qui intervient dans le sillage du récent renforcement du territoire communautaire, semble fondamental pour la communauté de communes. Le futur schéma d'aménagement, qui constituera la feuille de route commune, engage en effet le territoire pour plusieurs années autour de la mise en œuvre d'une stratégie de développement. Aussi, celui-ci soulève-t-il plusieurs interrogations nous amenant à formuler les questions suivantes qui ont servi de fil conducteur à la mission de stage et de problématique pour le mémoire :

*Dans le contexte législatif et territorial actuel, quels sont, à l'échelle du territoire communautaire, les principaux enjeux urbains, paysagers et d'aménagement en présence et auxquels devra répondre à terme le PLUi ? Quelle sectorisation du territoire, sur la base de ces enjeux, pourrait-être envisagée ? Quel état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme peut-on aujourd'hui dresser à l'échelle de l'espace communautaire ?*

*Face à l'hétérogénéité des politiques communales menées en matière d'urbanisme, et subséquemment à celle des documents d'urbanisme eux-mêmes, quelle ligne de conduite, à la fois techniquement soutenable et politiquement acceptable pour toutes les communes, pourrait être adoptée ?*

Après avoir établi le contexte dans lequel s'effectue la réflexion actuelle autour de la construction d'une trame pour le futur schéma stratégique d'aménagement du territoire, et de façon plus prospective pour le PLUi, nous détaillerons les objectifs de la mission ainsi que les éléments de méthodologie. Les résultats issus des enquêtes terrains et de l'analyse des documents d'urbanisme seront par la suite présentés. Enfin, nous verrons quelles suites donner à ce travail et quelles perspectives d'évolution semblent se dessiner pour le territoire.

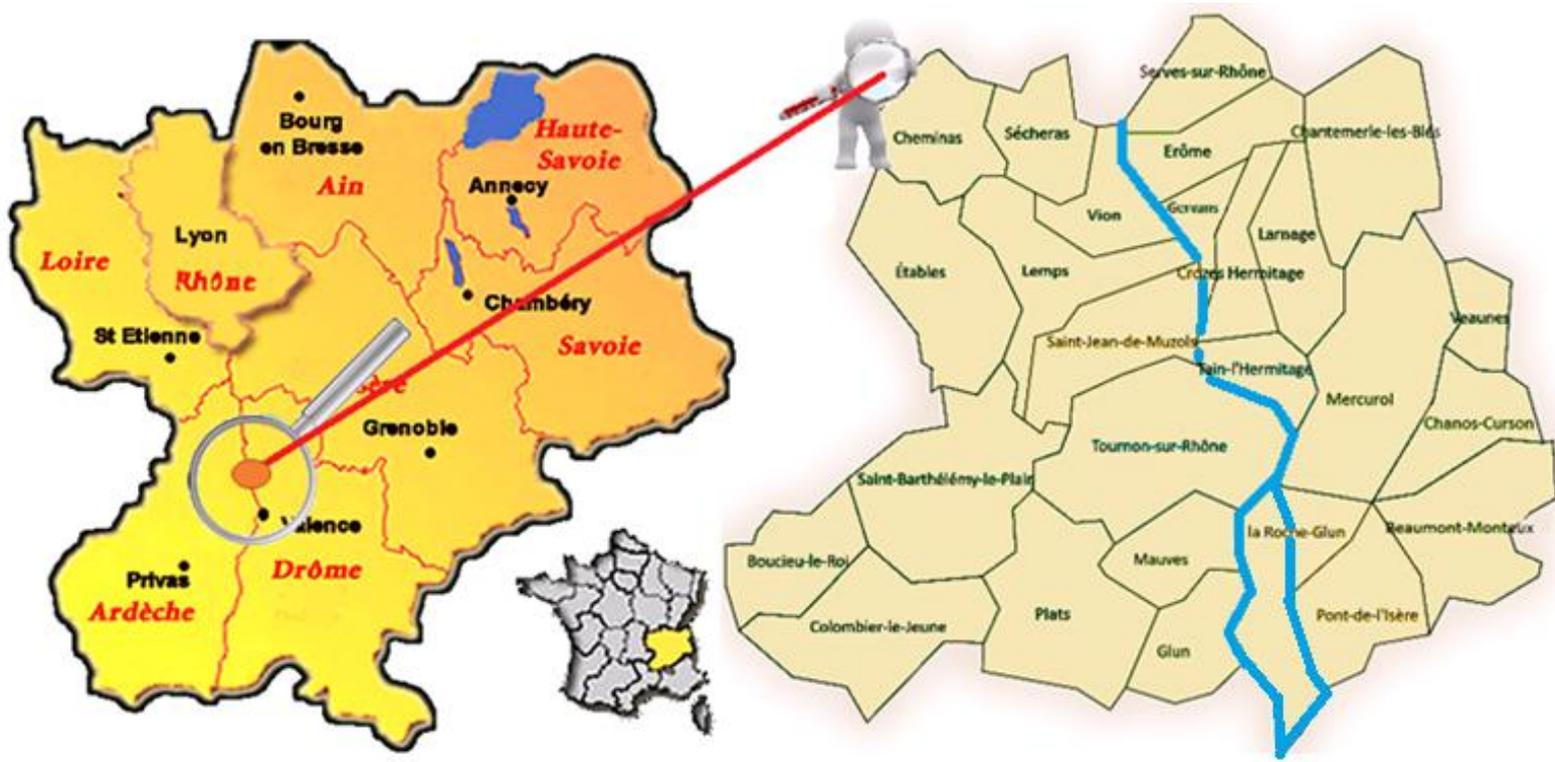


Figure 1 : Localisation et composition du territoire Hermitage-Tournonais Communauté de Communes  
 (Sources : Educadom et SCoT du Grand Rovaltain)

---

# I. Un territoire redimensionné dans un contexte de double réforme, territoriale et des documents de planification

---

L'année 2015 s'inscrit dans la continuité des profonds changements amorcés en 2014, lesquels ont incontestablement marqué les collectivités locales et leurs groupements. La nouvelle organisation territoriale de la République, réforme majeure du quinquennat de François Hollande souvent « présentée à tort comme l'acte III de la décentralisation », constitue « un acte politique à part entière qui porte une nouvelle organisation des collectivités territoriales ». (P. Cohen, 2015)

Les trois lois qui la composent, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles («MAPTAM») du 27 janvier 2014, loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République («NOTRe») du 7 août 2015, « portent une volonté politique sans équivoque : il s'agit de préparer les collectivités territoriales à relever les défis de ce début de XXIème siècle » (P. Cohen, 2015).

Grâce à la clarification de la répartition des compétences et de nouvelles organisations institutionnelles, les collectivités se voient confier « les leviers nécessaires à une action publique locale plus lisible et efficace ». Le domaine de l'urbanisme se voit directement concerné par ces profonds changements puisqu'il fait partie, d'une part, des compétences en partie décentralisées, et fait l'objet, d'autre part, de mesures spécifiques de réforme, au travers de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

A ces changements législatifs, s'ajoute, pour la HTCC, un changement politique issu des dernières élections municipales qui ont été l'occasion d'un renouvellement d'équipe dans nombre de communes et, par ricochet, dans nombre de groupements de communes, avec, parfois, de possibles inflexions des politiques locales.

Le récent renforcement du territoire communautaire, par la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de deux communautés de communes antérieures, appuie d'autant plus ces changements politiques qu'il a conduit à un certain renouvellement de l'équipe communautaire.

Ces évolutions, à la fois législative et politique, ont ainsi servi d'amorce à la mission de stage, qui se veut à la fois prospective, préparant le terrain à un éventuel futur PLUi, et à la fois constructive, dressant un état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme.

Après avoir présenté l'organisation actuelle de ce territoire récemment redessiné et les nouvelles interrogations et incertitudes qu'elle soulève, on montrera en quoi le PLUi, fruit d'une profonde évolution législative des documents de planification, et en amont de celui-ci le schéma stratégique d'aménagement, peuvent constituer un véritable projet d'aménagement concerté pour le territoire.

## I 1. Un territoire jouant les complémentarités

### I 1 a. Une fusion récente au service d'un territoire multipolarisé

Hermitage-Tournonais communauté de communes, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014, rassemble 26 communes réparties sur les départements de l'Ardèche et de la Drôme et compte aujourd'hui un peu moins de 44 000 habitants (Figure 1).

Président	Michel Brunet (maire de Mercurol, Drôme)	
Statut juridique et régime fiscal	Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre	
Date de création	1 <sup>er</sup> janvier 2014	
Population (2012)	43652	
Superficie	278 km <sup>2</sup>	
Densité	157 hab/km <sup>2</sup>	
Communes	26 communes (Beaumont-Montoux, Boucieu-le-Roi, Chanos-Curson, Chantemerle-les-Blés, Cheminas, Colombier-le-Jeune, Crozes-Hermitage, Erome, Etables, Gervans, Glun, La Roche-de-Glun, Larnage, Lemps, Mauves, Mercurol, Plats, Pont de l'Isère, Sécheras, Serves-sur-Rhône, Saint-Barthélémy-le-Plain, Saint-Jean-de-Muzols, Tain-l'Hermitage, Tournon-sur-Rhône, Veaunes, Vion)	
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Développement économique</li> <li>➤ Aménagement de l'espace communautaire</li> <li>➤ Protection et mise en valeur de l'environnement (déchets ménagers et assimilés, rivières, assainissement non collectif)</li> <li>➤ Voirie d'intérêt communautaire (ZAE, voies vertes)</li> <li>➤ Politique en faveur du logement (PLH, OPAH...)</li> <li>➤ Action sociale d'intérêt communautaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Petite enfance/enfance/jeunesse</li> <li>- Personnes âgées</li> <li>- Hébergement d'urgence</li> </ul> </li> <li>➤ Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</li> <li>➤ Politique sportive, éducative et culturelle</li> <li>➤ Aménagement numérique</li> <li>➤ Assistance et conseil aux communes membres</li> </ul> <p>➔ Les compétences sont exercées en régie directe à l'exception de la compétence collecte et traitement des déchets ménagers, la compétence petite enfance (en DSP et associative côté Tournonais), la compétence tourisme (création d'une SPL fin 2013)</p>	
Sièges de la CC	Mercurol (Drôme) et Mauves (Ardèche)	
Services	<p style="text-align: center;">Mercurol</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DGS</li> <li>- RH</li> <li>- Finances</li> <li>- Communication</li> <li>- Action sociale</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Mauves</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement économique</li> <li>- Environnement, Agriculture</li> <li>- Aménagement de l'espace, Habitat, Equipements communautaires</li> <li>- Systèmes d'informations et SIG</li> </ul>
Nombre d'agents	En 2014, 102 agents (90.43 ETP)	

**Figure 2 : Fiche signalétique HTCC**

(Sources : personnelle)

Elle résulte de la fusion de deux EPCI situés de part et d'autre du Rhône, la Communauté de Communes du Pays de l'Hermitage, CCPH, (13 communes) dans le département de la Drôme, et la Communauté de Communes du Tournonais, CCT, (13 communes) dans le département de l'Ardèche. Ces deux précédentes communautés de communes aux compétences semblables et d'égale importance du point de vue sociodémographique, se distinguaient toutefois par des modalités d'exercice différentes.

Suite au redécoupage cantonal de mars 2014, les limites territoriales des cantons de Tournon-sur-Rhône et Tain-l'Hermitage se voient remaniées. Le premier canton, entièrement compris dans l'arrondissement de Tournon, et qui comptait alors 17 communes se voit désormais passer à 13 communes (correspondant au périmètre de l'ancienne CCT). Le nouveau canton de Tain-l'Hermitage est quant à lui formé de l'ancien canton de Tain-l'Hermitage (14 communes) et d'une commune de celui de Bourg-de-Péage. Le canton est entièrement inclus dans l'arrondissement de Valence.

La communauté de communes Hermitage-Tournonais, ayant vu le jour avant cette réorganisation administrative du territoire, rassemble donc deux cantons, dans leur quasi-entièreté, et se situe à l'intersection des arrondissements de Valence et Tournon. Elle forme par ailleurs un bassin de vie à part entière, au sens de l'INSEE, qui le définit comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, à savoir les services aux particuliers, commerces, santé, enseignement, sports, loisirs et culture, transports », la notion de bassin de vie ne comprenant pas de référence à l'emploi (INSEE, 2012).

La récente fusion des deux anciennes communautés de communes du Pays de l'Hermitage et du Tournonais, qui résulte de la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2010, portant réforme des collectivités territoriales, et dont un des objectifs était de renforcer l'intercommunalité, s'inscrit donc dans une logique de territoire. Cette logique, ayant permis la mise en rapprochement de 26 communes, s'exprime ainsi au travers d'un bassin de vie commun, d'une volonté de développer de nouveaux services et équipements structurants, chose que ne pouvaient envisager seules les deux précédentes communautés, et enfin au travers d'une réflexion commune sur l'aménagement du territoire.

L'organisation de la structure intercommunale reste toutefois assez spécifique puisque les sièges des deux anciennes communautés de communes ont été gardés, les services administratifs et techniques se répartissant entre ces deux sites (Figure 2 et Annexe 1). La communauté de communes est présidée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 par Michel Brunet, ancien président de la CCPH et maire de Mercurole, contre lequel s'était présenté Frédéric Sausset, ancien président de la CCT, maire de Tournon et actuel premier vice-président à l'aménagement du territoire et aux ressources humaines. HTCC est administrée par un conseil communautaire composé de 65 élus, la répartition des sièges de conseillers communautaires ayant attribué 33 sièges côté Ardéchois (dont 7 pour la commune de Tournon) et 32 sièges côté Drômois.

L'actuel territoire s'organise autour du bi-pôle urbain<sup>1</sup> central matérialisé par les villes de Tain-l'Hermitage et Tournon-sur-Rhône (Figure 3). Le bassin de vie est ainsi polarisé autour de ces deux communes. Le territoire communautaire, à la confluence de plusieurs entités géographiques, les coteaux ardéchois, les collines drômoises et le couloir rhodanien, affiche une particularité en matière d'aménagement, celle d'une urbanisation le long de l'axe fluvial. Les communes de l'axe rhodanien constituent les principaux pôles de vie du territoire, concentrant à la fois les emplois, l'offre de services et les équipements.

---

<sup>1</sup> Un pôle urbain au sens de l'INSEE est défini comme : « une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également des moyens pôles - unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles - unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois. »



Figure 3 : Bi-pôle urbain central de Tain-l'Hermitage / Tournon-sur-Rhône  
(Sources : l'Internaute)

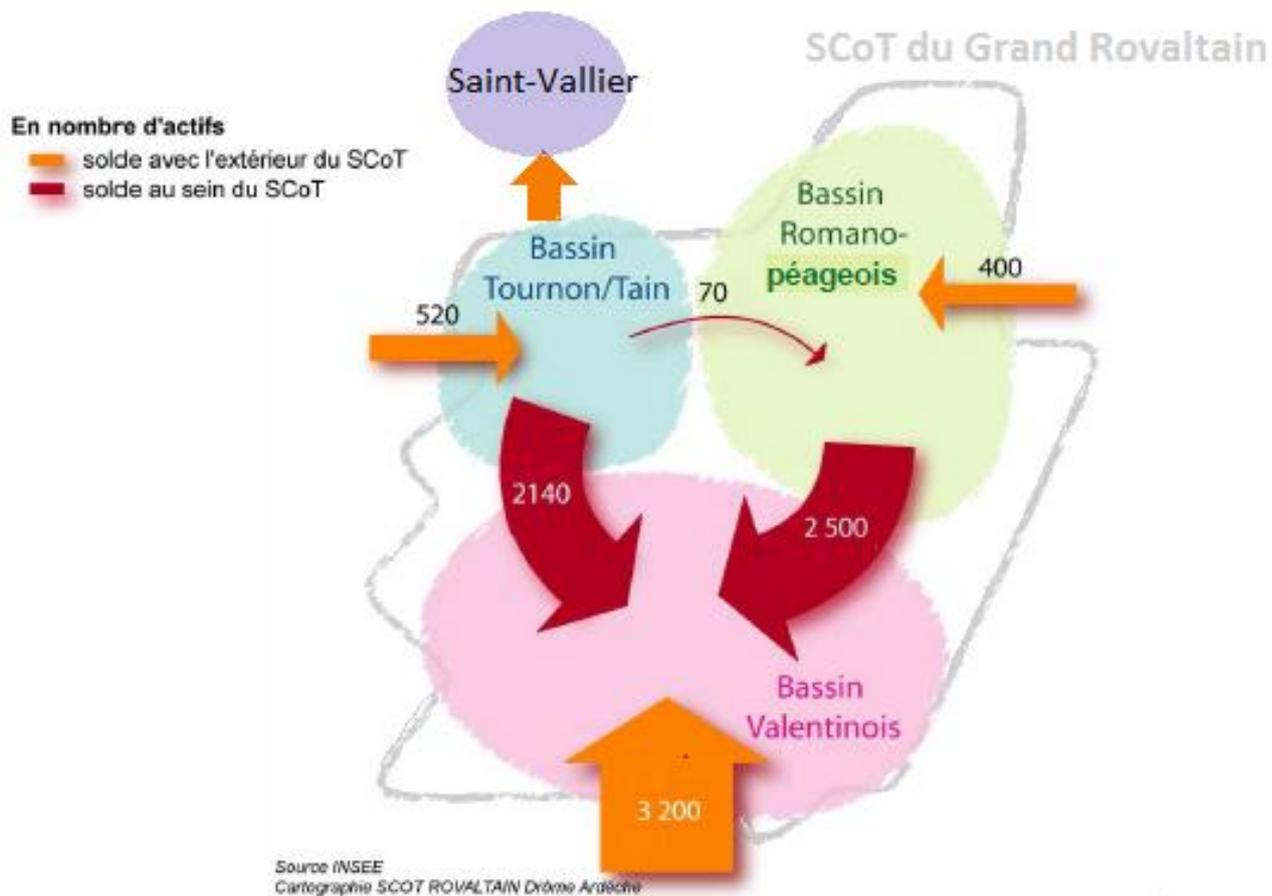


Figure 4 : Schéma représentatif des migrations quotidiennes pour le travail (en 2008), traduisant les influences externes auxquelles se voit soumis le territoire HTCC  
(Sources : SCoT du Grand Rovaltain)

L'étalement urbain et la création d'une couronne périurbaine autour de ces pôles, se sont avant tout développés côté Drôme, la topographie ardéchoise contraignant le développement. Ainsi, l'organisation du territoire en un maillage de communes rurales et périurbaines polarisées par le bi-pôle urbain central de Tain-Tournon, laisse entrevoir un « territoire à plusieurs vitesses ».

HTCC est en effet un territoire redimensionné bénéficiant à la fois d'une polarisation centrale sur Tain-Tournon regroupant plus de 16 500 habitants, mais également d'influences externes liées à la proximité de l'agglomération valentinoise, située à une vingtaine de kilomètres au Sud, et dans une moindre mesure celle de Saint-Vallier, chef-lieu de canton, situé à une quinzaine de kilomètres au Nord de Tournon (Figure 4). L'aire urbaine<sup>2</sup> de Valence englobe d'ailleurs quatre communes du Sud de l'Hermitage-Tournonais, à savoir Beaumont-Montoux, Glun, Pont-de-l'Isère et La Roche de Glun.

Les communes de la couronne périphérique de Tain-Tournon se voient ainsi fortement modelées par ces dynamiques multi-scalaires, avec des conséquences parfois importantes sur leur développement. Ces dernières sont donc, pour certaines, à la recherche d'une identité propre, vectrice d'une logique d'aménagement et de développement qui ne soit pas seulement celle associée au bi-pôle central ou à l'agglomération de Valence. D'où le besoin, pour le territoire intercommunal, de se structurer autour d'un projet d'aménagement qui serait à la fois une feuille de route pour les années à venir, mais également une réponse aux besoins et enjeux actuels.

## I.1 b Une communauté de communes à l'interface entre rural et urbain

HTCC, territoire récemment recomposé, se voit aujourd'hui structuré autour d'une bipolarité centrale, cependant ce territoire, riche d'un maillage de communes rurales et périurbaines, reste marqué par un besoin affirmé de cohérence. En effet, les territoires des deux anciennes communautés de communes présentent des disparités importantes en particulier en ce qui concerne l'organisation du réseau dense de communes périurbaines et de petites communes rurales. La ceinture de petites communes rurales, très hétérogène, s'ordonne ainsi autour de communes « d'altitude » localisées majoritairement sur le plateau ardéchois, et de communes « de plaine » localisées sur le défilé rhodanien et les vallonnements viticoles et arboricoles de la plaine du Rhône, côté Drôme. Par ailleurs les communes périurbaines situées le long de l'axe rhodanien sont plutôt localisées sur la partie drômoise du territoire intercommunal.

Aussi, il s'agit donc pour HTCC, au travers de l'élaboration d'une feuille de route commune pour les années à venir, d'impulser une dynamique de projet qui permettrait aux communes de se souder autour d'une stratégie d'aménagement concertée et cohérente au vu du territoire intercommunal dans sa globalité. Ainsi, la première hypothèse de travail que nous pouvons formuler ici est celle d'une mise en cohérence du territoire par l'implémentation d'un schéma stratégique d'aménagement du territoire, lequel amènerait alors les communes à se fédérer autour d'un projet d'aménagement, donnant les grandes orientations du territoire en matière de développement urbain, cohésion qui pourrait alors se traduire, à l'avenir, par la réalisation du PLUi.

---

<sup>2</sup> Selon l'INSEE : une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

## Armature urbaine

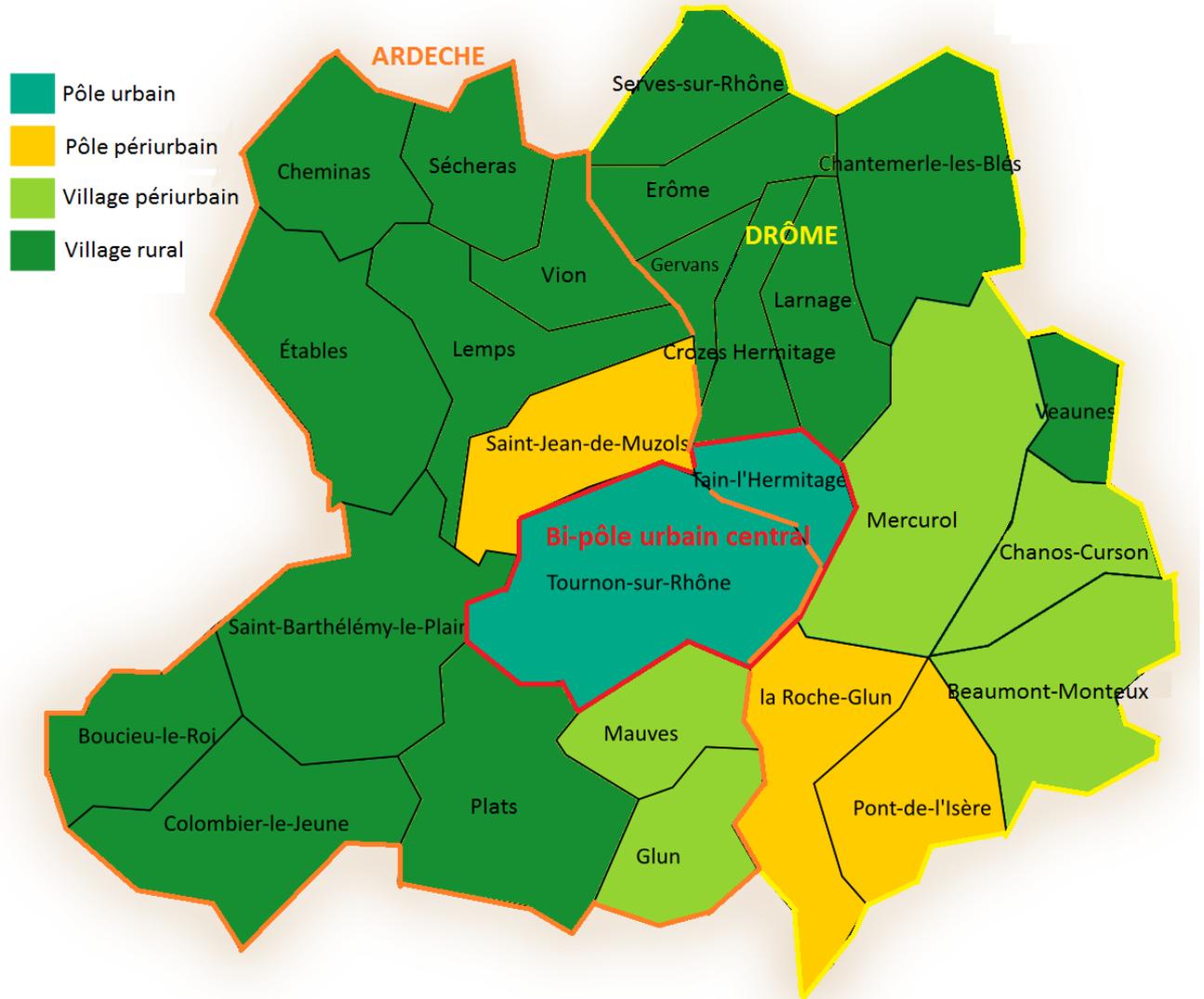
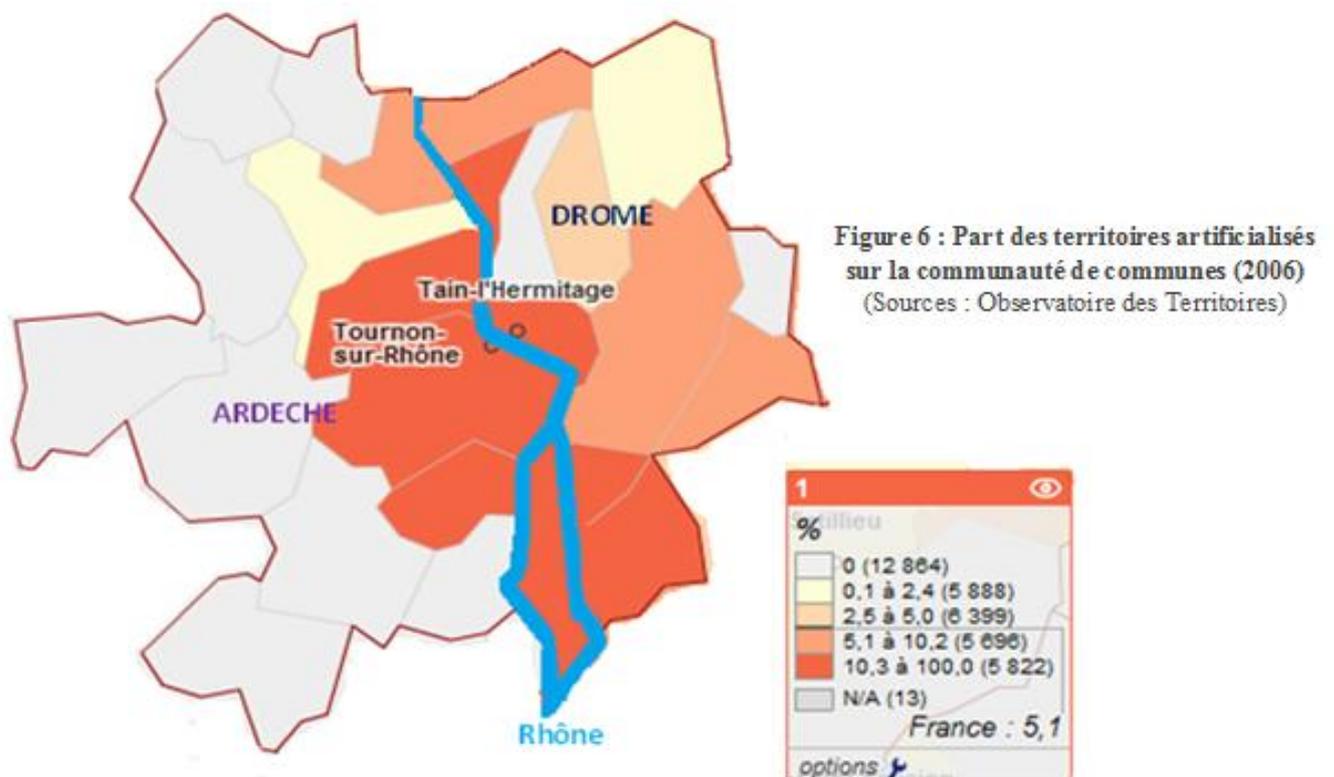


Figure 5 : Armature urbaine telle que définie par le SCoT du Grand Rovaltain  
(Sources : personnelle)



HTCC, par sa mixité rural-urbain est qualifiée de territoire « rurbain ». Cette rurbanité traduit toute la diversité de ce territoire. En effet, l'hétérogénéité à la fois en matière de paysages et d'armature urbaine (Figure 5) représente la principale force de ce territoire.

Les coteaux de l'Hermitage constituent une des principales richesses paysagère et agricole du territoire. Classés par le décret du 5 juin 2013 au titre de site départemental pittoresque et historique, les coteaux de l'Hermitage, couvrant les communes de Crozes-Hermitage, Larnage et Tain-l'Hermitage, symbolisent la « vitrine de prestige » du territoire. Le périmètre de classement des coteaux de l'Hermitage reprend celui de l'appellation d'origine contrôlée « AOC Hermitage ». Situés au confluent du Rhône et du Doux, à une vingtaine de kilomètres au nord de Valence, dans un méandre resserré du fleuve, au cœur du vignoble des Côtes du Rhône dont l'Hermitage est l'une des plus prestigieuses appellations, les coteaux de l'Hermitage sont emblématiques des paysages viticoles rhodaniens. Ces derniers présentent un vif intérêt paysager et historique par leur organisation en terrasses.

Les coteaux ardéchois, avec « l'AOC Saint-Joseph » couvrant les communes de Glun, Lempis, Mauves, Saint-Jean-de-Muzols, Sécheras, Tournon-sur-Rhône et Vion viennent compléter ces paysages agricoles, « image de marque » du territoire. La filière vinicole locale constitue une véritable manne financière générant également des retombées économiques sur le secteur du tourisme.

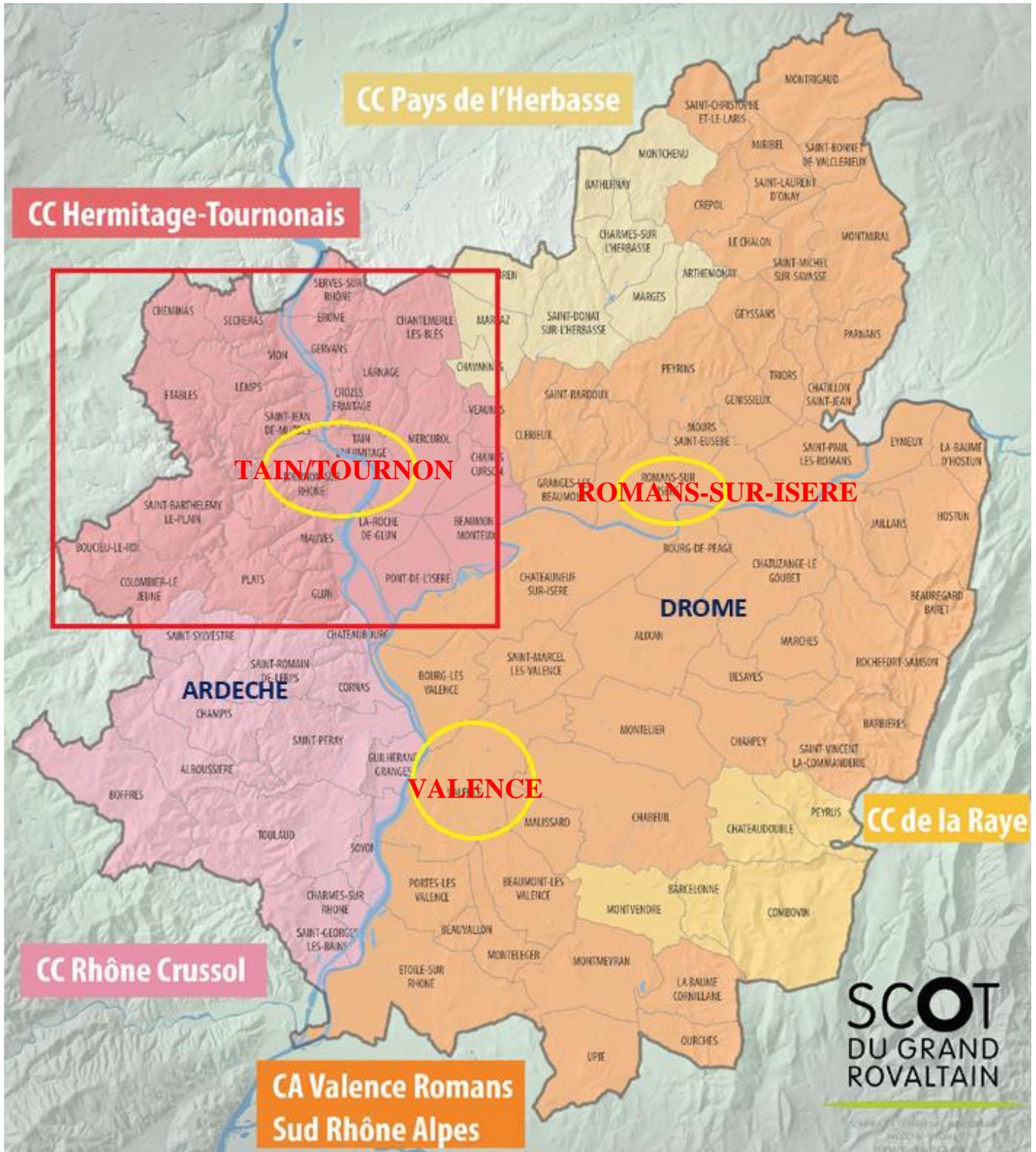
La richesse agricole et paysagère de la communauté de communes est également représentée par les plateaux arboricoles et la plaine agricole ainsi que les prairies d'élevage et de fauche du plateau ardéchois.

Le Rhône, véritable entité paysagère, constitue quant à lui un élément structurant du territoire communautaire, puisque, matérialisant la séparation entre les départements de l'Ardèche et de la Drôme et donc entre les périmètres des deux anciennes communautés de communes. Autrefois élément identitaire incontestable du territoire, le fleuve et les activités fluviales ont progressivement laissé la place au vignoble. C'est effectivement l'image de vignobles qui s'impose à nous lorsque l'on pense aux paysages de l'Hermitage. Le fleuve forme pourtant, aujourd'hui encore, une des principales « contraintes » dans la définition des zones constructibles des documents d'urbanisme, le Rhône ayant façonné et façonnant toujours le développement et l'urbanisation de ce territoire. L'organisation actuelle du bâti reflète encore ce modelage du paysage par le Rhône.

Les paysages bâtis témoignent de la diversité des espaces urbanisés et péri urbanisés (Figure 6), et de la richesse patrimoniale du territoire. La typologie de communes, du village rural au pôle urbain, avec une « gamme » allant du petit village de caractère, pour Boucieu-le-Roi, à la ville centre industrialisée, pour Tournon-sur-Rhône, fondent l'identité du territoire, identité qui toutefois tend à être réaffirmée autour d'un véritable projet d'aménagement du territoire. En effet, l'urbanisation, qui s'est faite essentiellement côté Drôme, répond aujourd'hui davantage à une logique d'opportunité qu'à une logique de projet et d'aménagement concerté.

Ainsi, l'organisation actuelle de l'espace communautaire en un maillage de communes rurales et périurbaines structurées autour d'un bi-pôle central, laisse entrevoir le jeu de complémentarité sur lequel pourra s'appuyer le territoire pour la mise en œuvre d'une approche concertée de la planification urbaine. Nous pouvons alors ici formuler une seconde hypothèse de travail qui sera la suivante : cette organisation, telle que matérialisée par l'armature urbaine définie par le SCoT, peut laisser supposer, pour les communes mises en rapprochement, des enjeux urbains, paysagers et d'aménagement, convergents voire complémentaires, sans toutefois l'affirmer.

**Figure 7 : Périmètre du SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche**  
 (Sources : Les dossiers du SCoT Rovaltain)



Les résultats issus de l'étude des documents d'urbanisme communaux, ainsi que les éléments recueillis lors des entretiens communaux, nous permettront donc de préciser ces enjeux et d'établir une sectorisation plus fine, laquelle confirmera ou infirmera cette hypothèse.

### 1.1 c Le SCoT du Grand Rovaltain : un triangle métropolitain, alliance des villes et des campagnes

Au carrefour de l'axe rhodanien et du sillon alpin, entre Drôme et Ardèche, entre Vercors et Vivarais, le Grand Rovaltain s'est construit sur des appartenances géographiques et culturelles diverses. Il s'organise autour de trois bassins de vie : Valence, Romans, Tournon/Tain.

Cette réalité historique et géographique se juge aujourd'hui à la complexité des cartes des coopérations intercommunales. Le territoire recoupe en effet 104 communes, quatre Communautés de communes et une Communauté d'agglomération, ainsi que deux départements (Figure 7). Deux CDDRA<sup>3</sup> (Contrat de Développement Durable de la Région Rhône Alpes) couvrent par ailleurs le territoire du SCoT : le CDDRA de la Drôme des Collines, et celui du Pays de l'Ardèche verte. Ce morcellement des territoires institutionnels ne facilite pas une approche globale et cohérente de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, le SCoT, document réglementaire de planification, permet de disposer « d'une instance de coordination et de mise en cohérence des projets d'aménagement et de développement durables ». Il apporte un document de référence sur les perspectives « d'un fonctionnement élargi et intégré des trois bassins de vie de Valence, Romans, Tournon/ Tain » (Débat sur les orientations du PADD, mars 2015).

L'élaboration du projet de SCoT, initiée en novembre 2010, s'est conclue une première fois en décembre 2013 par l'arrêt du projet à l'unanimité par le Comité syndical. Cependant l'entrée en application des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI)<sup>4</sup> de l'Ardèche et de la Drôme au 1<sup>er</sup> janvier 2014 a eu deux conséquences : une modification de la composition des membres du Syndicat mixte, par la fusion de plusieurs EPCI, et une modification de périmètre. Dans la perspective de lancer la consultation des personnes publiques associées (PPA) puis l'enquête publique, le projet arrêté avec le périmètre d'origine devait alors être modifié puis arrêté de nouveau.

Cette procédure a fait l'objet d'une délibération du comité syndical le 12 février 2014 qui a approuvé à l'unanimité un projet de SCoT modifié en conséquence et de manière mineure : cartographies, données, impact et évaluation environnementale...

Toutefois, l'année 2014 n'a pas été sans rebondissement pour le SCoT. En effet, après la notification aux PPA du projet de SCoT le 15 avril 2014, il est très vite apparu aux nouvelles équipes municipales que certaines orientations du projet de territoire devaient être revues (hypothèse de croissance démographique trop élevée, densité de l'habitat excessive, absence de prise en compte suffisante des identités villageoises, absence d'affirmation de la nécessité de créer de nouveaux franchissements du Rhône et de l'Isère).

---

<sup>3</sup> Le CDDRA (Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes) est un engagement contractuel passé entre la Région Rhône-Alpes et les représentants d'un territoire. Il s'agit d'une **démarche régionale** qui intègre les principes de développement durable et qui permet d'**accompagner**, notamment financièrement, **des projets portés publics ou privés** (Région Rhône-Alpes).

<sup>4</sup> Les SDCI, institués dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010, portant réforme des collectivités territoriales, et arrêtés par les préfets, servent de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département, donnant une représentation cartographiée de l'ensemble des EPCI du département et fixant les orientations d'évolutions (ADcF).

## Hierarchie des pôles de services du SCoT Rovaltain Drôme Ardèche

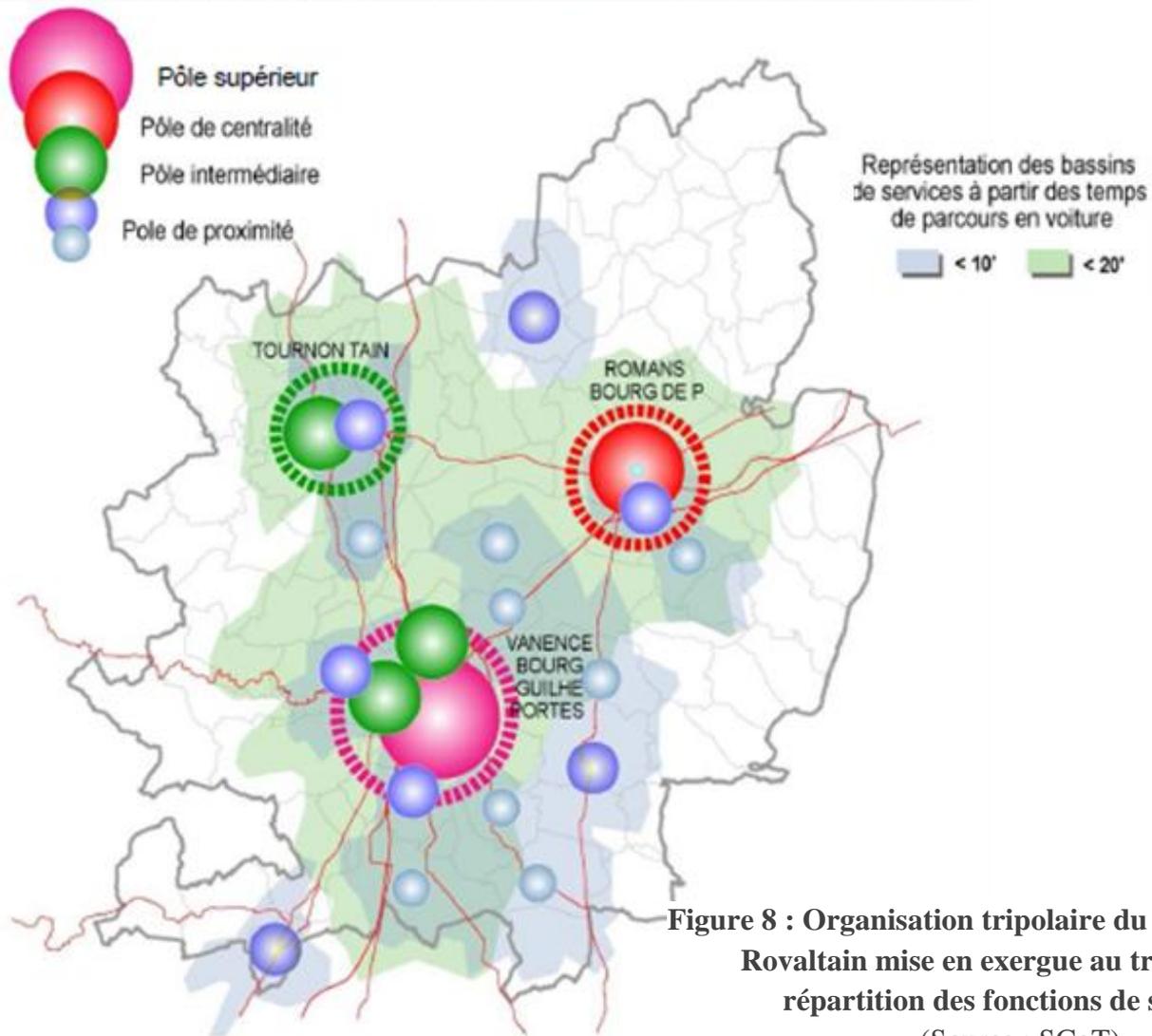


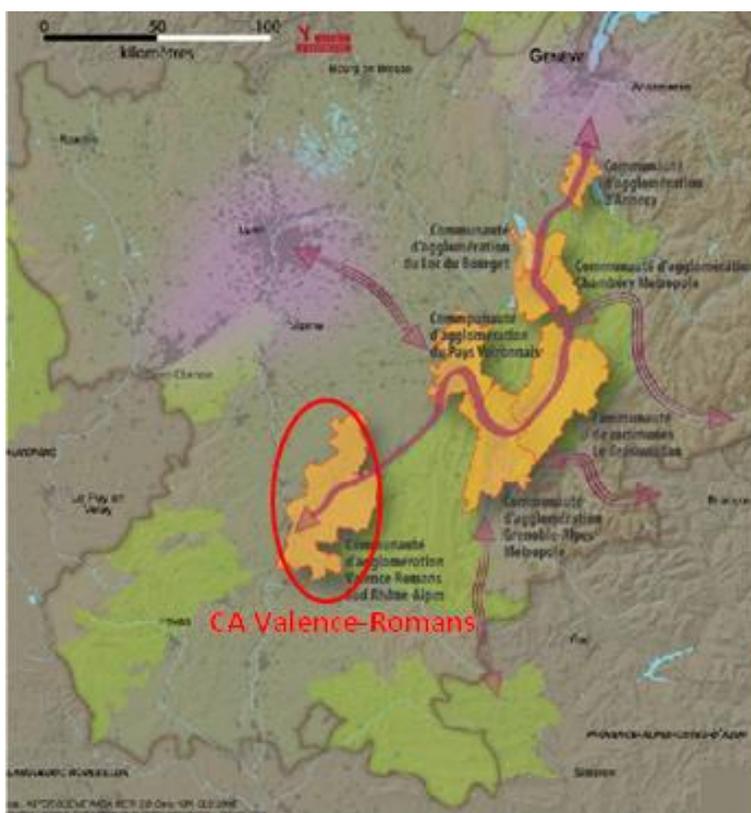
Figure 8 : Organisation tripolaire du SCoT du Grand Rovaltain mise en exergue au travers de la répartition des fonctions de services (Source : SCoT)

Cartographie : SCoT ROVALTAIN Drôme Ardèche, 2012

**SCoT** DU GRAND ROVALTAIN

Figure 9 : Les dynamiques de coopération du pôle métropolitain du Sillon Alpin (Source : Réseau des pôles métropolitains)

Les objectifs de ce pôle s'articulent autour de 4 axes principaux : la **coordination des politiques de développement des agglomérations membres**, la **construction d'une réflexion commune** sur l'accessibilité et la mobilité, la maîtrise de l'étalement urbain, le développement des fonctions métropolitaines et le rayonnement économique et scientifique, la **création d'un instrument de lobbying, de négociation et de promotion** en direction des acteurs de l'aménagement et du développement, et enfin **l'organisation d'une « visibilité nationale et internationale »** dans l'optique de renforcer l'attractivité économique du territoire.



En conséquence, la décision de remettre l'ouvrage sur le métier a été prise dès l'été 2014. La notification du projet de SCoT aux PPA ayant déjà été effectuée, la loi interdisait sa modification avant l'enquête publique. Ainsi, la mise en œuvre des nouvelles orientations, qui, sans remettre en question la totalité du projet arrêté en février 2014, affectaient l'économie du PADD, a donc nécessité de reprendre le projet et de le notifier aux PPA avant mise à l'enquête publique.

L'approbation effective du SCoT devrait donc, si le calendrier venait à être respecté, avoir lieu début 2016.

L'ambition que se donne le SCoT du Grand Rovaltain, et qui constitue la perspective dans laquelle les élus souhaitent inscrire la planification territoriale, est celle d'un triangle métropolitain, alliance des villes et des campagnes, prenant appui sur les pôles de Romans, Tain-Tournon et Valence et leur quelques 300 000 habitants.

Ainsi, le projet d'aménagement qui devrait, à priori, être retenu, organise une métropole polycentrique qui permet de répartir la croissance et mutualiser les fonctions métropolitaines.

Toutefois, la métropole polycentrique dont il est question ici ne constitue pas une métropole au sens institutionnel du terme<sup>5</sup>. En effet, le Syndicat Mixte SCoT Rovaltain Drôme-Ardèche (SMSRDA), rassemblant 104 communes pour près de 300 000 habitants, ne réunit pas les "critères requis" pour adopter le statut de métropole. Toutefois, l'ambition que se donne le SMSRDA au travers du projet d'aménagement relève d'enjeux métropolitains. Il s'agit en effet pour le territoire de devenir « un espace d'innovation ouvert sur le monde », et conforté dans sa position d'interface et de carrefour. Le territoire qui se place dans un positionnement intermédiaire entre d'une part, les métropoles lyonnaise, marseillaise et grenobloise et les villes secondaires de l'espace de proximité Drôme-Ardèche d'autre part, se veut être « l'espace métropolitain du Sud Rhône-Alpes » (Éléments de débat sur les orientations du SCoT, mars 2015). L'ambition métropolitaine du Grand Rovaltain prend ainsi appui sur une organisation spatiale multipolaire.

L'organisation urbaine tripolaire constitue en effet la figure structurante de l'aménagement du Grand Rovaltain et le socle de son développement (Figure 8). Cette organisation souffre cependant d'une lisibilité insuffisante. Depuis 30 ans, le développement de la périurbanisation tend à affaiblir les centralités de Valence, de Romans et de Tournon-Tain. Dans ce processus, l'identité du territoire se perd dans un entre-deux, ni ville ni campagne. Tout l'enjeu revient alors à définir un rapport plus équilibré entre villes, bourgs et villages, en leur attribuant un rôle spécifique. Il s'agit ainsi de réorganiser l'alliance des villes et des campagnes.

Le projet d'aménagement propose ainsi une armature urbaine dans laquelle chaque commune trouve sa place, valorise ses atouts et participe au rayonnement du Grand Rovaltain. Le territoire souhaite ainsi conjuguer proximité et ambition métropolitaine. Ambition métropolitaine qui se voit d'autant plus confortée que la communauté d'agglomération de Valence-Romans Sud Rhône-Alpes fait déjà partie du pôle métropolitain du Sillon Alpin<sup>6</sup>(Figure 9).

---

<sup>5</sup> En France une métropole est un EPCI à fiscalité propre créé par la loi de réforme des collectivités territoriales en 2010, et dont le statut s'est vu remanié par la loi MAPTAM en 2014. Au 1er janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 650 000 habitants (Ministère de l'intérieur, 2015).

<sup>6</sup> Le pôle métropolitain du Sillon Alpin créé le 7 octobre 2013, regroupe 6 communautés d'agglomération (CA de Grenoble métropole, Chambéry métropole, Annecy, lac du Bourget, Pays Voironnais et Valence-Romans), ainsi qu'une communauté de communes, soit 1.1 millions d'habitants et 4 départements concernés. Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par un accord entre des EPCI à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale. Il regroupe des EPCI à fiscalité propre sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants.

## Bilan :

Le premier bilan que nous pouvons dresser ici quant à l'organisation du territoire intercommunal Hermitage-Tournonais est celui d'un territoire à plusieurs vitesses, un territoire jouant les complémentarités.

Ce territoire organisé autour du bi-pôle Tain-Tournon, s'inscrit à l'échelle plus large du SCoT comme un des trois pôles stratégiques autour duquel s'organise le triangle métropolitain. Cette logique multipolaire qui se veut être le fil conducteur de l'organisation du Grand Rovaltain, anime également le territoire interne de la communauté de communes Hermitage-Tournonais. Structurés autour du bi-pôle urbain central, le réseau de communes périurbaines et le maillage dense de communes rurales, compris dans les aires d'influence de plusieurs pôles, se voient en effet soumis à des interactions multi-scalaires. HTCC, territoire récemment remodelé, se veut ainsi à la recherche d'une cohérence d'ensemble, vectrice d'une identité commune, identité qui permettrait alors à HTCC de s'affirmer au sein du triangle métropolitain, mais également porteuse d'une logique d'aménagement qui permette de répondre aux enjeux de diversité de l'armature urbaine et des paysages, diversité qui constitue par ailleurs la richesse de ce territoire.

Deux hypothèses de travail ont ainsi pu être formulées à partir des premiers éléments d'analyse mis en exergue au travers de la description du territoire. Les hypothèses émises sont les suivantes :

- *La mise en cohérence du territoire se traduira par la mise en œuvre d'un schéma stratégique d'aménagement, lequel, en fédérant les communes autour d'une politique commune de développement, et en définissant les grandes orientations en matière de développement urbain, amènerait à davantage de cohésion, cohésion qui pourrait alors s'exprimer, à plus long terme, par la réalisation d'un PLUi*
- *Ce schéma stratégique d'aménagement pourrait alors s'appuyer sur la convergence voire la complémentarité des enjeux en matière d'urbanisme, de cadre de vie et d'aménagement, que laisse supposer l'organisation actuelle du territoire telle que matérialisée par l'armature urbaine définie par le SCoT*

Rappelons quand même que les orientations d'avenir en ce qui concerne l'organisation prochaine du territoire demeurent incertaines. Or, l'évolution, pour HTCC, vers une communauté d'agglomération (CA) ou bien la constitution avec le pôle Valence-Romans d'une communauté urbaine (CU), pourrait profondément bouleverser l'organisation actuelle du territoire et donc les réflexions déjà initiées autour de celle-ci. D'autant plus que ces possibles évolutions interviendraient assez rapidement au vu du contexte législatif national encourageant les logiques de rapprochements des territoires. Mais, quid alors de la planification concertée ? Et comment l'harmonisation des politiques publiques en matière d'aménagement pourrait-elle être pensée sur des territoires encore plus hétérogènes, surtout s'agissant de la CU, que celui de l'actuel HTCC ? Comment traduire alors un projet d'aménagement cohérent pour l'ensemble du territoire ? Les documents de planification, en pleine réforme, peuvent-ils traduire ce projet d'aménagement, ou bien ce dernier dépasse-t-il simplement les limites du document de planification ?

Ces interrogations, sur la base de scénarii envisageables, constituent, à ce jour, que de simples pistes de réflexion, auxquelles il ne s'agit pas ici de donner suite.

D'autre part, ce projet d'aménagement se fixe l'ambition d'organiser un espace métropolitain original en Sud Rhône-Alpes, autour des pôles urbains de Valence, Romans, Tournon-Tain et de pôles économiques ouverts sur le monde : l'Ecoparc Rovaltain et le Parc multimodal de Valence Euro Rhône.

Le SCoT entend ainsi organiser un territoire plus solidaire entre villes et campagnes, dans lequel les situations de concurrences territoriales sont corrigées. Les campagnes, aujourd'hui à vocation majoritairement résidentielle, devront ainsi être développées comme des espaces d'emplois.

L'espace périurbain devra se renouveler grâce à une plus grande diversité de logements et de solutions adaptées de déplacement. L'espace urbain, moteur du développement économique, devra également retrouver une vitalité démographique, en proposant des grands équipements et des logements adaptés.

Jouer les complémentarités entre villes et campagnes nécessite enfin d'organiser la mobilité des habitants sur le Grand Rovaltain.

La perspective dans laquelle les élus souhaitent inscrire la planification territoriale se base donc sur l'organisation d'une métropole polycentrique. Cette ambition ne sera pas sans conséquence sur le territoire de la communauté de communes Hermitage Tournonais. En effet, deux orientations semblent se dessiner pour HTCC. La première consisterait en la création d'une communauté urbaine<sup>7</sup> par rapprochement avec la communauté d'agglomération de Valence Romans Sud Rhône-Alpes, née le 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la fusion de quatre intercommunalités et regroupant 51 communes pour une population totale de 211 506 habitants. Ainsi, le « phagocytage » de HTCC par la communauté d'agglomération de Valence Romans, permettrait à cette dernière de devenir communauté urbaine en formant alors un ensemble de plus de 255 000 habitants.

La seconde orientation qui s'esquisse pour Hermitage-Tournonais Communauté de Communes est celle de la création d'une communauté d'agglomération<sup>8</sup> autour du pôle urbain Tain-Tournon. La création d'une communauté d'agglomération se ferait ici dans l'optique « *de ne pas se faire manger par l'agglomération valentinoise* », et donc de « *peser un peu plus dans la balance du Rovaltain* » (propos recueillis lors des entretiens communaux). Toutefois cette seconde perspective implique alors, pour HTCC qui compte actuellement un peu moins de 44 000 habitants, de se rapprocher des intercommunalités voisines et d'initier alors une nouvelle fusion en vue de former un ensemble de plus de 50 000 habitants.

A ce jour, ces deux orientations, aptes à totalement modifier « l'équilibre » actuel du territoire intercommunal Hermitage-Tournonais, restent seulement des hypothèses d'évolutions, rien n'ayant encore été acté.

Après avoir ébauché un premier portrait du territoire communautaire (cf. Bilan ci-contre) en termes d'organisation et de positionnement géostratégique, nous allons maintenant nous intéresser au contexte de double réforme, territoriale et des documents de planification, que nous allons au préalable définir. Contexte autour duquel s'organiseront les perspectives données à ce travail, puisqu'il s'agit, sur la base de ce qui aura été mis en avant ici, de s'orienter vers un nouvel outil de planification territoriale.

---

<sup>7</sup> La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants (Ministère de l'intérieur, 2013).

<sup>8</sup> La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. (INSEE).



## I.2 La modernisation des documents de planification et d'urbanisme

« *L'extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation générant, gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des transports individuels, inacceptables à terme pour la qualité de vie* » crée une situation qui appelle à « *la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat* » par « *l'élaboration de véritables projets urbains* ». Tel est le constat établi en 2000 par le ministre en charge de l'urbanisme au moment de la présentation du projet de loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU).

Dix ans après la loi SRU ayant porté création des deux outils majeurs actuels de la planification locale que sont le SCoT et le PLU, la loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, appelle à un aménagement des territoires cohérent et « verdit » les documents d'urbanisme en valorisant la dimension environnementale des politiques publiques.

Économie de ressources et de consommation foncière, promotion des approches prospectives et transversales articulant les différentes politiques sectorielles, tels sont aujourd'hui les maîtres mots de l'urbanisme et du développement territorial.

Prenant également acte de la réalité des dynamiques territoriales s'inscrivant de plus en plus à l'échelle des bassins de vie, la loi Grenelle II consolide l'approche intercommunale de l'urbanisme en s'appuyant sur le SCoT, par essence de dimension intercommunale, et sur le PLU dont elle promeut le possible caractère intercommunal. Le PLUi est ainsi institué comme la règle et le PLU communal comme l'exception (article 19 loi Grenelle II).

Aussi, à l'heure où l'Etat repense les périmètres et les missions des collectivités territoriales et de leurs groupements, il s'agit désormais de reconsidérer les politiques d'aménagement menées durant les dernières décennies, passant ainsi par un profond changement des concepts et outils sous-tendant ces politiques, à commencer par les outils d'urbanisme. Le contexte actuel de réforme des documents de planification et d'urbanisme contraint en effet les territoires à entreprendre des démarches de mise en cohérence de leurs documents d'urbanisme, mais également à repenser les politiques communales en matière d'urbanisme de manière décroisée et à une échelle supérieure, celle de l'intercommunalité.

Toutefois, avant de nous pencher sur cette réforme des documents de planification et d'urbanisme, nous allons, dans un premier temps, tenter de définir précisément ce que sont ces documents, et voir comment ces derniers peuvent, ou non, traduire le projet d'aménagement d'un territoire.

### I 2 a. Les documents de planification et d'urbanisme, des outils prospectifs en constante évolution

La question indirectement soulevée par le travail de réflexion sur les politiques communales d'urbanisme, engagé par HTCC, est celle de l'articulation entre le projet d'aménagement du territoire et le document d'urbanisme. Très concrètement, le document d'urbanisme, qu'il soit communal ou intercommunal, constitue-t-il la traduction du projet d'aménagement du territoire, ou bien ce projet d'aménagement ne se résume-t-il pas au simple document d'urbanisme ?



Autrement dit, le document d'urbanisme tient-il lieu de projet d'aménagement en tant que tel, ou bien serait-il un outil possible, parmi d'autres, au service de la traduction concrète et opérationnelle d'un projet d'aménagement, qui ne se résumerait alors pas "simplement" au seul document d'urbanisme ?

## A/ Les documents de planification et d'urbanisme en France en 2015

Les documents de planification et d'urbanisme regroupent deux types de documents, des documents locaux de planification urbaine, communément appelés documents d'urbanisme, et des documents de planification stratégique à une échelle plus large, celle d'un bassin de vie.

Il existe trois types de documents locaux de planification urbaine. Ces documents constituent des documents d'urbanisme réglementaires, prévus pour gérer les droits à construire sur le territoire (Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité). Ces trois documents sont établis par les collectivités et approuvés après enquête publique.

### **Le Plan d'Occupation des Sols (POS) :**

Le POS est le plus ancien et le plus connu des documents d'urbanisme actuels dans la mémoire collective (La Gazette des communes, 2010). Sa création remonte à la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967. Il constitue un document établissant les règles générales d'utilisation des sols (zonage et densité). Il définit le droit des sols par la fixation de règles générales et servitudes d'utilisation, et dresse la liste des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire.

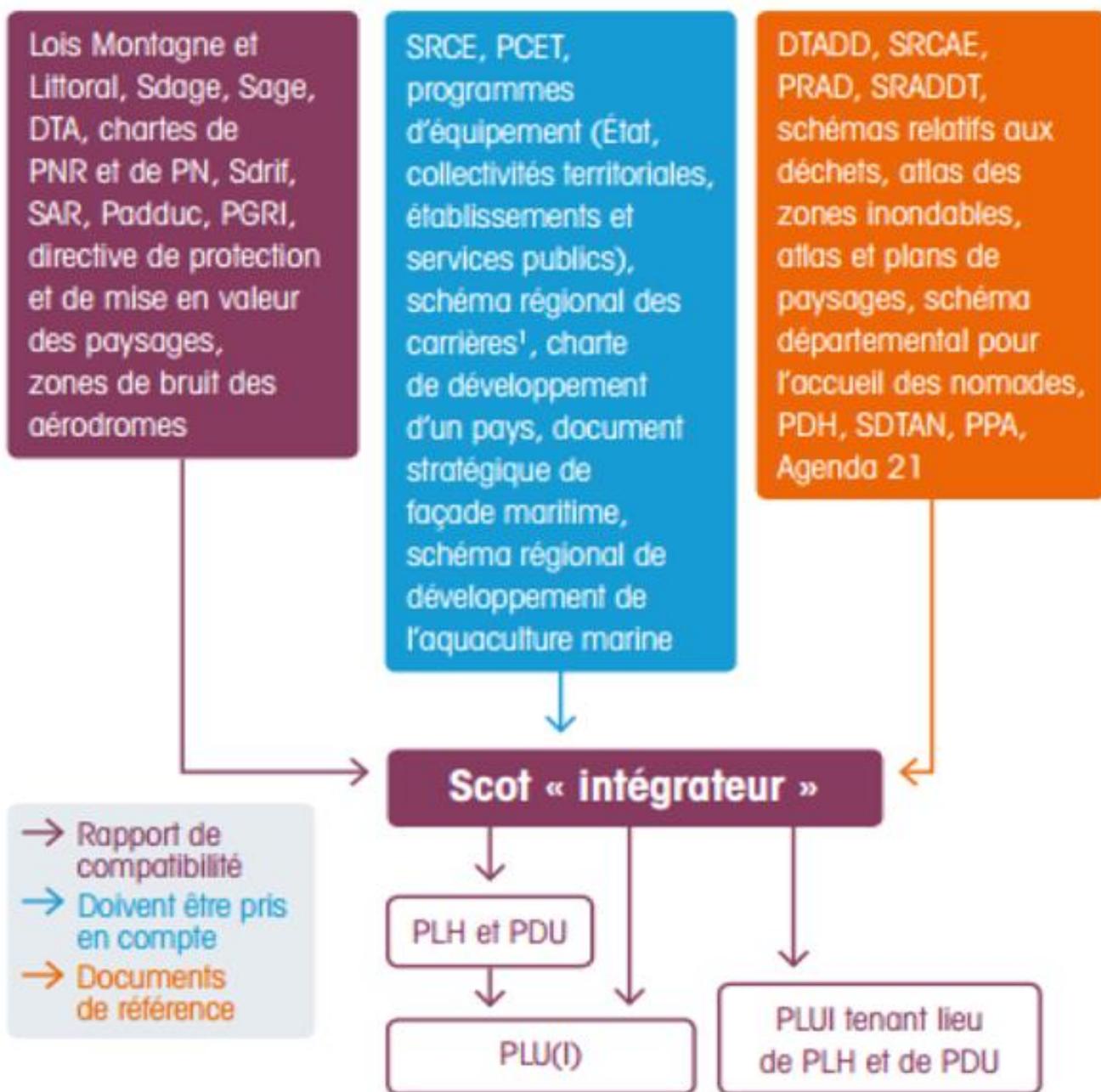
Le POS contient le plan cadastral communal découpé en zones classées en fonction de la nature du sol et de son utilisation (zone agricole, zone naturelle, zone constructible...). Le règlement écrit qui accompagne le zonage précise, zone par zone, les conditions d'évolution attachées à chaque propriété et détermine notamment les droits à construire. C'est sur cette base que sont instruites et délivrées les demandes d'autorisation de construire. Pour les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, le maire signe les actes d'urbanisme au nom de la commune.

### **Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) :**

Depuis la loi solidarité et renouvellement urbains dite loi SRU du 13 décembre 2000, les POS sont progressivement remplacés par les PLU. *« Parce qu'il repose sur un véritable projet de développement, le PLU pallie les défauts du POS et permet une gestion plus économe du sol en luttant contre le mitage et les extensions urbaines incontrôlées ». « En créant le PLU, le législateur a voulu révolutionner la conception de l'urbanisme pour passer de « l'urbanisme de propriétaire » caractéristique du POS à « un urbanisme de projet » afin d'enrayer la consommation effrénée des espaces ».* (DDT du Tarn, 2014).

Comme le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme contient un règlement graphique (plan de zonage) et un règlement écrit qui précisent les règles opposables aux tiers lors de l'application du droit des sols.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) constitue l'évolution essentielle et fondamentale entre le contenu du POS et celui du PLU. Le PADD constitue un document politique exprimant les objectifs et le projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans. Lorsque l'EPCI est doté de la compétence intercommunale en matière d'urbanisme, le périmètre du PLU couvre l'intégralité de l'EPCI, on parle alors de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).



**Figure 10 : La place des documents d'urbanisme dans l'ordonnancement juridique**  
 (Source : Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, 2014)

## **La carte communale :**

« Document d'urbanisme destiné aux petites communes à vocation rurale, la carte communale est le plus simple des documents d'urbanisme » (DDT du Tarn, 2014). La carte communale est approuvée par le conseil municipal et cosignée par le maire et le préfet. Elle permet au maire de signer, s'il le souhaite, les actes d'urbanisme au nom de sa commune. Sur le plan cadastral sont repérées les zones constructibles et par déduction, les zones inconstructibles dites « naturelles ». La carte communale ne contient pas de règlement écrit, c'est donc le règlement national d'urbanisme qui définit les conditions d'utilisation de l'espace urbanisable.

A défaut de document d'urbanisme opposable aux tiers, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique en matière d'application du droit des sols. Les communes pour lesquelles s'applique ce règlement se voient soumises au principe de « constructibilité limitée », lequel autorise à construire de nouveaux bâtiments d'habitation uniquement dans les parties déjà urbanisées.

A ces trois types de documents locaux de planification urbaine vient se rajouter un document majeur de planification stratégique à l'échelle d'un bassin de vie, il s'agit du SCoT.

## **Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) :**

Introduit par la loi SRU en 2000, le SCoT est un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale dans une perspective de développement durable, à l'échelle d'un même bassin de vie et d'emploi : le SCoT est censé recouvrir la plus petite zone à l'intérieur de laquelle « la plupart des actifs résident et travaillent » (INSEE, 2014) et « ont accès aux équipements et services les plus courants » (INSEE, 2014).

Elaboré par un syndicat mixte, le périmètre du SCoT « délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave [...], il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres SCoT... » (Code de l'urbanisme, article L122-3).

Bien que les SCoT constituent des documents à caractère prospectif, le souci de voir respecter leurs grandes orientations a conduit le législateur à les insérer dans le système normatif de l'urbanisme (Figure 10). Devenu document de référence de l'urbanisme, le SCoT, à l'instar des documents locaux de planification urbaine, est le fruit d'un long processus de réflexion urbanistique.

## **B/ Les documents de planification et d'urbanisme, aboutissement d'une lente évolution de l'aménagement de l'espace**

Les documents d'urbanisme se voient, depuis une trentaine d'années maintenant, « profondément remodelés », intégrant désormais « des dispositions relatives à des domaines de plus en plus diversifiés comme le logement, la cohésion sociale, la préservation de l'environnement, ou encore le soutien à l'activité économique » (Melot R., 2009).

Les documents d'urbanisme, « élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet principal de déterminer les prévisions et les règles touchant à l'utilisation des sols, ont longtemps relevé de deux logiques complémentaires » (Givaudan A., Merlin P., 2005).



Une première logique de planification qui visait à organiser l'espace en fonction de ses grandes destinations, et une seconde logique de réglementation fixant les normes à respecter conformément au zonage de l'espace défini.

Mais, le « *renouveau de la logique de planification et l'orientation progressive de la logique de réglementation vers une approche de mise en cohérence, viennent bousculer les principes* » et se posent alors en réponse à des enjeux à la fois locaux et globaux, parmi lesquels la lutte contre l'étalement urbain et l'anticipation du changement climatique (Savarit-Bourgeois I., 2013).

C'est effectivement l'équivalent d'un département français qui part à l'urbanisation tous les sept à dix ans, conséquence d'une périurbanisation non maîtrisée (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2010).

Les prémices de la planification urbaine et la mise en application des premiers "documents d'urbanisme" laissent déjà entendre le projet d'aménagement comme base d'articulation des logiques planificatrices. En effet, la loi du 14 mars 1919, dite Cornudet, portait obligation aux communes de plus de 10 000 habitants notamment, de faire établir, un « projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE) ». Ancêtre du POS et du PLU, le PAEE reposait sur « *le découpage du territoire communal en zones d'affectation spéciales, identifiables grâce à des documents graphiques et régies par des prescriptions réglementaires* » (Savarit-Bourgeois, 2013).

L'application de la loi du 15 juin 1943 amènera par la suite l'Etat, à qui revient désormais la maîtrise de l'urbanisme, à la réalisation de « projets d'aménagement », obligatoires pour les communes de plus de 10 000 habitants, et constituant la seconde génération de plan d'urbanisme, la première ayant vu le jour en 1935 avec les « projets régionaux<sup>9</sup> d'urbanisme ». Les débuts de la planification urbaine de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle se voyaient donc déjà associée à la notion de projet d'aménagement. C'est également au cours de cette période que la planification urbaine commence à se concevoir comme « *un outil au service d'une plus grande cohérence de l'action publique* » (Gallez C., Maksim H-N, 2007).

La seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle va quant à elle être marquée par le développement d'un urbanisme planificateur et concerté, impulsé par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967. En portant création du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), outil de prévision d'implantation des grands équipements à venir et de répartition des grandes fonctions humaines dans la ville, et du plan d'occupation des sols, la LOF pose les jalons de l'urbanisme actuel.

Toutefois, en l'absence de contraintes suffisantes, « *la LOF, qui se voulait ambitieuse du point de vue de la planification stratégique, n'est en fait qu'un simple approfondissement réglementaire et ne répond donc ni aux enjeux juridiques, ni aux enjeux politiques, notamment intercommunaux, et encore moins aux enjeux des territoires* » (Goze M., 1999).

La loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) réforme en profondeur l'urbanisme et la planification urbaine, se traduisant par la création des PLU et des SCoT. La loi SRU érige également les cartes communales au rang de document d'urbanisme à part entière les rendant ainsi opposable aux tiers.

---

<sup>9</sup> Le décret-loi du 25 juillet 1935 portant création des Projets Régionaux d'Urbanisme (PRU) prévoyait la possibilité pour les communes de se constituer en groupement régional d'urbanisme (par décret en Conseil d'Etat), les «régions» introduites par cette loi n'ayant donc aucun lien avec les divisions administratives actuelles. Ainsi les ensembles susceptibles de se grouper étaient les suivants : les villes et les banlieues, les centre-urbains d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires formant un même ensemble, toutes les communes voisines ayant des intérêts communs.



Concrètement, le SCoT et le PLU se substituent respectivement au SDAU et au POS. Ils diffèrent de leurs prédécesseurs par une plus grande facilité de mise en œuvre et de gestion mais aussi une démarche nouvelle : ils fixent des objectifs d'aménagement précis parfaitement adaptés aux lieux qui appellent une nouvelle démarche en matière de planification urbaine. Ces outils sont ainsi porteurs d'une nouvelle conception relative aux documents d'urbanisme auxquels on attribue désormais une fonction novatrice, davantage tournée sur les aspects de conception et de composition territoriale (alors que la LOF s'orientait davantage sur des notions règlementaires et de légalité).

L'intercommunalité devient par ailleurs « *un élément-clé de la relance de l'urbanisme* » et l'accent est mis sur la définition de véritables projets urbains. « *Il s'agit de construire les villes de demain en renouvelant les outils juridiques de l'urbanisme par des dispositions qui visent à rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques, et à doter les agglomérations d'instruments mettant en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement et d'équipement commercial* » (Traoré, 2001, p 23).

La loi SRU a donc fait de la notion de cohérence territoriale un critère fondamental de l'aménagement urbain et de la planification spatiale. Faisant prévaloir une logique d'aménagement et de projet sur une logique strictement foncière, elle a placé le projet au centre de cette démarche de planification en créant un concept nouveau le PADD, que l'on retrouve aussi bien dans les SCoT que dans les PLU, ce projet devant servir à mettre en cohérence, à une échelle géographique pertinente, l'ensemble des politiques sectorielles d'aménagement et de développement urbain (Les dossiers FNAU, n°10, novembre 2002). Il semblerait ainsi que les documents de planification et d'urbanisme, fruit d'une lente mais progressive évolution de l'aménagement de l'espace, constituent la traduction d'un projet d'aménagement, ce que nous allons maintenant essayer de confirmer.

### C/ Le document de planification et d'urbanisme, un projet d'aménagement pour le territoire ?

La loi SRU a fait profondément évoluer la position des élus municipaux : « *de gestionnaires de l'occupation des sols responsables de la mise en œuvre d'objectifs limités (répartition géographique des usages du sol, police administrative de la salubrité publique et du cadre de vie), ceux-ci se retrouvent de plus en plus dans la situation d'avoir à assumer le choix politique d'un véritable projet de territoire, impliquant une redéfinition spatiale de l'action publique dans sa diversité* » (Melot R., 2009).

En effet, en faisant prévaloir la logique d'aménagement et de projet, la loi SRU place le projet de territoire au centre de la démarche de planification. Le PADD, qui constitue le document politique des documents de planification et d'urbanisme que sont le PLU et le SCoT, amène ainsi les communes et leurs groupements à réfléchir, pour les années à venir, aux ambitions à donner à leurs territoires.

Le PADD expose en effet les intentions du territoire pour les années à venir et fixe la stratégie urbaine. Il détermine par ailleurs les orientations générales en matière d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble du territoire, en réponse aux enjeux et besoins identifiés dans le cadre du diagnostic territorial. Diagnostic territorial qui constitue un préalable obligatoire à toute réflexion sur les orientations à donner au territoire et à ses hypothèses d'évolution.



Couplée à ce diagnostic, la mise en place du PADD marque donc « *une avancée considérable dans la conception et la finalité des documents d'urbanisme prospectifs et règlementaires* » car, à travers les orientations qui sont données, la loi SRU oblige les élus à s'engager sur des « *mesures précises d'aménagement de l'espace et de composition territoriale* » (Fenestre, 2002).

Par ailleurs, le rapport de présentation, que ce soit pour le PLU ou le SCoT, permet de justifier les choix opérés au regard de zonages en fonction du projet de territoire et d'un diagnostic détaillé.

Il apparaît donc que les documents de planification et d'urbanisme que sont le PLU, aussi bien communal qu'intercommunal, et le SCoT, traduisent et expriment, au travers du PADD, le projet d'aménagement du territoire sur lequel ils s'appliquent.

Toutefois, il convient de noter que si le SCoT et le PLU s'appuient sur un PADD, ce n'est pas le cas de la carte communale ni du POS.

En effet, la carte communale ne comporte ni PADD, ni orientations d'aménagement et de programmation, ni règlement, ni documents annexes. Ayant pour objet d'adapter le contenu du RNU à la situation de la commune concernée, la carte communale ne fixe, par elle-même, aucune règle d'urbanisme propre. Ainsi, la carte communale ne comportant pas de règlement, elle n'a donc pas pour objet de définir des règles d'implantation, de densité, de délimitation d'emplacements réservés. Le rapport de présentation explique toutefois les choix retenus au regard des objectifs et des principes définis aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées.

Le POS constitue quant à lui un document établissant les règles générales d'utilisation des sols, mais, « *au lieu d'être un document de référence clair, le POS n'est souvent plus qu'un simple cadre de négociation. Plutôt que d'acheter des terrains considérés comme urbanisables au POS, un certain nombre d'aménageurs préfèrent acquérir des terrains en zones naturelles inconstructibles, donc à moindre coût, et négocier la constructibilité avec les élus par la suite* », « *les POS ont en quelque sorte institué un droit des sols à la carte* » (COMBY J., 1997).

En effet, « *pendant plus de trente années, les POS ont permis de délivrer des droits à construire en privilégiant trop souvent opportunités foncières et demandes locales de propriétaire sans un véritable projet communal, engendrant une consommation excessive de foncier et des implantations et des structurations urbaines déraisonnables* » (La Gazette des communes, 2010). Ainsi, au lieu de définir une politique globale d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle d'une commune ou d'un bassin de vie, « *beaucoup [d'élus, ndlr] préfèrent mettre en place des documents de gestion du droit des sols les plus souples possibles afin de pouvoir accueillir la plupart des projets, au simple niveau communal, parfois à des fins électorales* » (Hocreitère, 1992)

Le constat qui émane ici de l'analyse du contenu des différents documents de planification et d'urbanisme met en exergue "des niveaux d'approfondissements" très hétérogènes, générant donc des disparités, à l'échelle des territoires, assez importantes en matière d'urbanisme.

Se pose alors la question de la mise en cohérence de ces documents de planification et d'urbanisme, et donc implicitement des politiques communales menées en matière d'urbanisme. Aussi, nous en arrivons à formuler une troisième hypothèse de travail, qui est la suivante : une mise en cohérence du territoire autour d'un projet d'aménagement concerté de l'espace passerait au préalable par l'élaboration, à l'échelle de chacune des 26 communes, de documents d'urbanisme de même niveau. Cette homogénéisation des documents d'urbanisme communaux amènerait alors, malgré des communes à l'armature urbaine assez diversifiée, à davantage de cohérence en ce qui concerne les politiques locales d'urbanisme.



## I 2 b. Des contraintes importantes pour les documents d'urbanisme communaux

« Moderniser les documents de planification et d'urbanisme », voilà le titre IV de la loi ALUR. Celle-ci opère une réformation en profondeur des outils de planification et adopte des mesures en matière d'urbanisme tendant à améliorer l'articulation des documents d'urbanisme entre eux pour répondre « *aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain, d'artificialisation des sols et ainsi permettre un réel développement d'une offre de logement plus dense* » (loi ALUR). Cette reconsidération des documents d'urbanisme communaux passe ainsi par la mise en place de plusieurs mesures législatives.

Alors candidat à la présidence de la République, François Hollande indiquait qu'il lui semblait que, « *pour espérer avancer sur la question du foncier et du logement, il faudra avancer sur le PLU intercommunal* » (Intercommunalités, n° 165, mars 2012). Aux fins de réalisation de cet objectif, la loi ALUR, publiée au journal officiel du 26 mars 2014, et qui se veut vectrice d'un « urbanisme rénovée », pose les bases de réformation des documents d'urbanisme.

### A/ La fin programmée des POS

L'article 135 de la loi ALUR, en portant modification de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme, fixe ainsi la fin programmée des POS. Le maintien des POS est en effet considéré dans un grand nombre de communes comme constituant un obstacle à la mise en œuvre des politiques engagées en matière de logement. Aussi, en l'absence de transformation du POS en PLU d'ici le 31 décembre 2015, le POS deviendra automatiquement caduc au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le territoire communal sera de plein droit régi par le RNU en application de l'article L.111-1 du code de l'urbanisme. Toutefois, les communes ayant engagé la révision de leur POS en PLU avant le 31 décembre 2015 ont quant à elles jusqu'au 26 mars 2017 pour approuver ladite révision.

### B/ La modernisation des cartes communales

La procédure d'élaboration des cartes communales jusque-là soumise à la simple obligation de réalisation d'une enquête publique, doit désormais donner lieu à délibération du conseil municipal ou de l'EPCI compétent. Par ailleurs, la loi ALUR, en ayant porté modification de l'article L 126-1 du code de l'urbanisme, rend obligatoire l'annexion aux cartes communales des servitudes d'utilité publique. Enfin, la loi étend l'obligation de réaliser une étude environnementale aux cartes communales, couvrant le territoire d'une commune comportant en tout ou partie un site Natura 2000, et celles pour lesquelles il est établie, après examen, qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

### C/ Une évolution substantielle du contenu du PLU

La loi ALUR promeut le recentrage des orientations d'aménagement des PLU sur les dispositions ayant un impact sur l'urbanisme et l'aménagement. Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent désormais prévoir, lors de la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage destiné à la réalisation de commerces.



Le rapport de présentation des PLU se voit lui aussi évoluer. Il devra dorénavant s'appuyer sur un diagnostic établi au regard des besoins répertoriés en matière d'environnement et de biodiversité. D'autre part, ce rapport devra également analyser les capacités de densification et de mutations de l'ensemble des espaces bâtis. Cette « grenellisation » des PLU, concerne, de manière générale, tous les PLU approuvés avant 2012.

La nomenclature du règlement des PLU se voit quant à elle réécrite, avec notamment la suppression des COS et la possibilité de fixer une superficie minimale de terrains constructibles. Le règlement des PLU se trouve ainsi réorganisé en quatre catégories de règles : usage et destination des constructions, caractéristiques architecturale, urbaine et écologique, équipements publics de la zone et emplacements réservés.

Enfin, les procédures d'évolutions des PLU font elles aussi l'objet de quelques réajustements. Toujours dans l'optique de limiter l'ouverture des nouvelles zones à l'urbanisation, la loi ALUR introduit deux nouveautés procédurales : l'obligation de prendre une délibération motivée pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone (hors procédure de révision), et l'introduction d'une nouvelle hypothèse de révision du PLU, sous conditions, en vue de l'ouverture à l'urbanisation.

## D/ Le transfert de compétence

L'article 136 de la loi ALUR, ayant porté modification du code général des collectivités territoriales, prévoit désormais un transfert de plein droit aux communautés de communes ou d'agglomération, de la compétence relative au PLU ou aux documents en tenant lieu, dont la carte communale.

Ainsi, les communautés de communes ou d'agglomération non compétente en matière de PLU ou de documents en tenant lieu, le deviennent de plein droit à compter du 27 mars 2017, soit le lendemain d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi. Cependant, dans le délai de trois mois précédant le 27 mars 2017, les conseils municipaux auront la possibilité de s'opposer au transfert, cette opposition au transfert devra alors être exprimée par 25% des communes représentant au moins 20% de la population totale des communes concernées.

À l'expiration du délai de trois ans, et à défaut d'opposition des communes dans les conditions précédemment rapportées, la communauté devient compétente de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté, c'est à dire en 2021. Près de 200 communautés disposaient, fin 2014, de la compétence relative aux PLU, « *permettant de donner un sens nouveau à la planification urbaine* » (ADCF, Novembre 2014).

Une fois compétente en matière de PLU, la communauté de communes ou d'agglomération prescrit alors une procédure d'élaboration d'un PLUi couvrant l'intégralité de son territoire lorsque celle-ci le décide et, au plus tard, lorsqu'il apparaît nécessaire d'apporter à un des PLU existants des modifications relevant du champ de la procédure de révision. Par ailleurs, entre la date de transfert de compétence et l'approbation du PLUi, les dispositions d'urbanisme des PLU, POS et cartes communales applicables sur le territoire restent en vigueur.

## E/ La généralisation des PLUi

Sans imposer l'obligation du transfert de compétence, la loi ENE du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II », a fortement encouragé l'élaboration de PLUi. Toutefois, cette incitation par la loi Grenelle II qui fait de l'adoption du PLU par un EPCI compétent le principe, n'a eu qu'une répercussion limitée. En effet, fin 2014, seul un peu plus de 8% des intercommunalités avaient fait le choix d'adopter un PLUi (200 communautés et 3 000 communes), et près d'une commune sur trois (35%) n'était pas, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, couverte par un document d'urbanisme<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Chiffres du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (au 31 décembre 2012)

Figure 11 : Couverture du territoire intercommunal par les documents d'urbanisme (2015)

(Source : Personnelle)

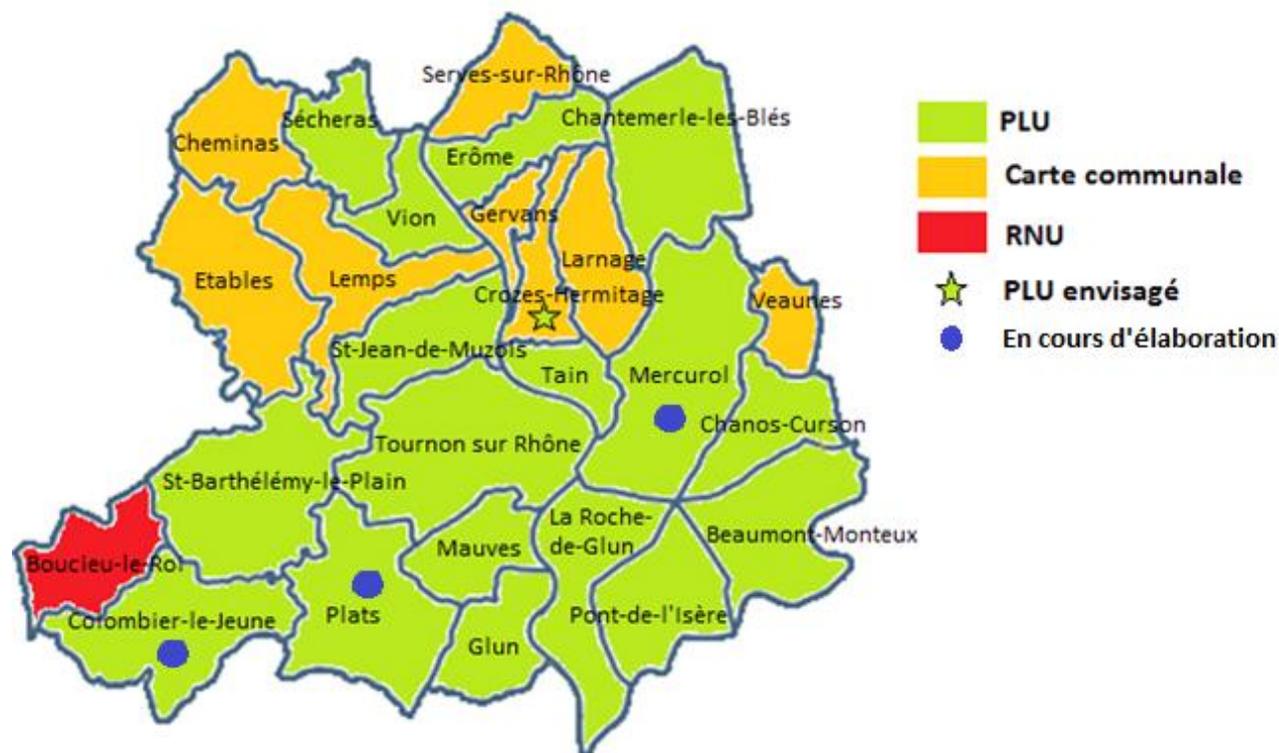


Figure 12 : Tableau récapitulatif du type et de la date d'approbation du document d'urbanisme

(Source : Personnelle)

Communes	Type de documents d'urbanisme	Date d'approbation
Larnage	Carte communale	2004 / Révision approuvée en 2010
Erôme	PLU	2004
Serves-sur-Rhône	Carte communale	2005
Gervans	Carte communale	2003
Crozes-Hermitage	Carte communale	2004 / passage en PLU envisagé d'ici fin 2015
Tain-l'Hermitage	PLU	2010
Tournon-sur-Rhône	PLU	2012 (grenellisé)
Veaunes	Carte communale	2006
Vion	PLU	2007
Lemps	Carte communale	2005
Plats	PLU	En cours d'élaboration
Mauves	PLU	2013 (grenellisé)
Glun	PLU	2007
La Roche de Glun	PLU	2011
Etables	Carte communale	2005
Mercurol	PLU	En cours d'élaboration
Pont de l'Isère	PLU	2008
Chantemerle-les-Blés	PLU	2006
Saint-Jean-de-Muzols	PLU	2007
Boucieu le Roi	RNU	
Sécheras	PLU	2012 (grenellisé)
Saint-Barthélémy-le-Plain	PLU	2004
Cheminas	Carte communale	2005
Chanos-Curson	PLU	2010
Beaumont-Monteux	PLU	2004 / Révision en cours
Colombier-le-Jeune	PLU	En cours d'élaboration

Mais, la loi ALUR fait désormais de l'intercommunalité l'échelle de référence en matière de PLU. L'objectif affiché est donc de favoriser le développement du PLUi comme vecteur des choix urbanistiques au niveau intercommunal afin de renforcer et d'accentuer la cohérence.

## I 2 c. Hermitage-Tournonais : état des lieux des documents d'urbanisme communaux

HTCC fait partie des 92% de communauté de communes n'ayant, pas début 2015, pris la décision de se lancer dans l'élaboration d'un PLUi. La couverture du territoire intercommunal par les documents d'urbanisme (Figure 11) met en évidence des niveaux d'avancement différents entre les 26 communes. Huit communes, soit un peu plus de 30 % des communes du territoire, sont, en septembre 2015, encore en carte communale. D'autre part l'ensemble du territoire n'est pas couvert par les documents d'urbanisme puisque la commune de Boucieu-le-Roi se voit toujours soumise au RNU. Par ailleurs, parmi les PLU approuvés, trois seulement ont été grenellisés (Figure 12). Et, un peu plus d'un tiers des documents d'urbanisme du territoire n'ont pas été révisés depuis plus de dix ans, les PLU et carte communale étant généralement dimensionnés pour une période de 10-15 ans.

Le constat qui ressort ici de la vision d'ensemble des documents d'urbanisme communaux, est celui d'un "territoire à plusieurs vitesses", ces différents "niveaux" s'exprimant par des degrés d'avancement des politiques communales en matière d'urbanisme assez hétérogènes.

Les logiques d'aménagement menées jusqu'ici, et plus particulièrement en matière d'urbanisme, semblent répondre à une vision plutôt cloisonnée du territoire. L'approche intercommunale, bien qu'envisagée, à terme, par la communauté de communes, reste pour l'instant assez difficilement envisageable au vu des disparités actuelles en matière d'urbanisme au niveau communal. En effet, le document d'urbanisme constituant, nous l'avons vu, le projet d'aménagement du territoire, il semblerait alors que la communauté de communes soit animée par autant de volontés politiques différentes que de communes.

D'autre part, les entretiens municipaux conduits ont permis de mettre en exergue une ambition assez limitée, de la part des élus communaux, pour ce qui est de la mise en œuvre d'un PLUi. Celui-ci semble en effet davantage perçu, par les communes, comme un " simple outil financier", qui pourrait leur permettre de « *s'accorder un délai de plus dans les dépenses à engager pour la grenellisation des documents d'urbanisme imposée par la loi ALUR* » (Propos recueillis lors des entretiens municipaux). Ainsi, il semblerait que la mise en cohérence des politiques communales en matière d'urbanisme vers laquelle tendrait le PLUi, ne soit pas perçu comme l'objectif premier de celui-ci.

Toutefois, il semblerait quand même que la récente fusion communautaire ait amené les communes à repenser leur vision du territoire et son aménagement « *le territoire de la communauté de communes s'étant agrandi, il faut veiller à tenir compte de tout le monde* ». Aussi, dans cette optique il apparaît alors que « *le PLUi serait intéressant dans la mesure où il apparaît logique que sur un même territoire les documents d'urbanisme affichent une certaine cohérence et qu'ils aient un discours commun* », « *le PLUi serait une bonne chose pour la cohérence du territoire et le développement de son identité de façon plus marquée, pour que les gens se disent il y a une cohérence paysagère sur ce territoire* ».

Par ailleurs, ce récent rapprochement entre les territoires de l'Hermitage et du Tournonais, couplé au renouvellement politique important des dernières élections municipales, semble avoir initié une certaine prise de recul de la part des communes autour de la nécessaire mise en cohérence de leur politique d'urbanisme « *actuellement en termes d'urbanisme on est dans le moderne et ça ne correspond aujourd'hui à rien sur la commune (en matière d'architecture, d'organisation, d'agencement...), on n'a pas de vraies cohérences* », et la recherche de ces cohérences impliquerait effectivement « *d'avoir un raisonnement paysager à une échelle plus*



*large que celle de la commune». « Un PLUi aiderait également les élus à faire face à la pression en matière d'urbanisme, à leur besoin d'accompagnement, de plus le fait d'avoir un même langage au niveau du territoire serait mieux perçu par les promoteurs qui pourraient alors avoir un discours cohérent sur tout le territoire, notamment pour les opérations d'aménagement ».* (Propos recueillis lors des entretiens communaux).

## I 2 d. 2015 : l'année du PLUi ?

Le débat sur l'échelle d'élaboration des politiques locales d'urbanisme ne date pas d'hier. Celui-ci fut en effet lancé avec le rapport Guichard "Vivre Ensemble" qui avait préconisé dès 1976 l'élaboration systématique des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale, dans le sillage des communautés urbaines, compétentes de par la loi depuis leur création en 1966.

Près de quarante ans plus tard, l'échelle intercommunale apparaît plus que jamais comme l'échelon stratégique de coordination des politiques d'urbanisme. En incitant ainsi à l'élaboration de PLUi, en imposant des contraintes importantes aux POS et PLU actuels, de caducité pour l'un, de grenellisation et de mise en compatibilité avec le SCoT pour le second, ainsi qu'en programmant le transfert de la compétence PLU aux EPCI, l'Etat encourage aujourd'hui à une rapide prise de conscience autour de la nécessité de faire de l'urbanisme le fruit d'une vision partagée du territoire, et non plus la simple somme des projets communaux.

### A/ Un sursis pour les documents d'urbanisme en vigueur

Avec la récente promulgation de la loi relative à la simplification de la vie des entreprises (loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014), s'ouvre une année 2015 particulièrement prometteuse pour un déploiement serein des PLU intercommunaux, voilà le discours adopté en janvier par l'AdCF.

L'article 13 de cette loi suspend effectivement jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 les sanctions applicables aux documents d'urbanisme locaux qui ne seraient pas modernisés en application des lois ENE et ALUR, sous réserve que soit engagée avant fin 2015 l'élaboration d'un PLUi.

En effet, les intercommunalités s'engageant dans l'élaboration d'un PLUi dès 2015 permettent à leurs communes de conserver leur document d'urbanisme actuel jusqu'à fin 2019, sans qu'elles aient l'obligation urgente de le « grenelliser », de le mettre en compatibilité avec le SCoT ou de remplacer leur POS par un PLU. Les EPCI auraient ainsi au minimum quatre années pour élaborer leur PLUi sans laisser de « vide juridique » sur les communes disposant actuellement d'un document d'urbanisme.

L'objectif poursuivi par cet assouplissement du calendrier est d'éviter le télescopage des procédures. Toutefois, il s'agit également ici d'une incitation à aller vite puisque l'engagement de la procédure d'élaboration du PLUi doit intervenir avant le 31 décembre 2015. D'autre part, s'engager dans une procédure de PLUi nécessite, pour les EPCI ne l'étant pas déjà, une prise de compétence en matière de PLU, impliquant donc le transfert rapide de cette compétence par les communes, pour effectivement être en capacité de délibérer sur la prescription du PLUi avant la fin de l'année 2015.

Concernant la communauté de communes Hermitage-Tournonais, le transfert de la compétence relative au PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu n'est pas envisagé pour 2015, bien que « *le renouvellement politique des dernières élections ait permis de donner une nouvelle vision au territoire* », laissant entrevoir « *une marche vers le PLUi à l'horizon 2018* », « *les communes en cartes communales devant auparavant engager leur transformation en PLU* » (Propos recueillis lors des entretiens communaux).



## B/ 2015 : l'intercommunalité renforcée par la nouvelle organisation territoriale de la République

« *Que l'ensemble des collectivités soient inquiètes de la diminution durable des dotations de l'Etat, qu'elles s'inquiètent de l'incertitude des compétences des uns et des autres : quoi de plus normal! Mais l'intercommunalité n'est pas le problème, c'est au contraire la meilleure solution pour surmonter ces difficultés !* » (ADcF, juillet 2015).

La réforme des documents de planification et d'urbanisme, portée par la loi ALUR, se voit couplée au contexte actuel de réforme portant nouvelle organisation territoriale. Dans ce contexte de double réforme, territoriale et des documents de planification et d'urbanisme, il semblerait que les intercommunalités, entre parachèvement, renforcement, fusion et mutualisation, focalisent toutes les attentions (CNFPT, 2014).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), après l'accord sur le texte lors de la réunion de la Commission Mixte Paritaire (CMP) le 16 juillet 2015. Il s'agit du troisième volet de la réforme des territoires, succédant à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi relative à la délimitation des régions.

« Des intercommunalités plus grandes, aux compétences élargies », ce sont bien les intercommunalités qui se voient confortées au travers de ce troisième volet de la réforme des territoires. C'est en effet le seuil de 15 000 habitants qui a été privilégié comme seuil plancher théorique pour réorganiser la carte intercommunale, un seuil très largement supérieur aux 5 000 habitants privilégiés par le Sénat mais qui sera néanmoins ajusté en fonction des densités démographiques. L'élargissement significatif des compétences des intercommunalités a également été retenu. Ces dernières se voient notamment transférer l'intégralité de la compétence développement économique et constatent également le développement de leur liste de compétences obligatoires avec l'inscription, sur celle-ci, des compétences déchets, eau et assainissement.

La loi NOTRe adoptée cet été, facilite d'autre part la mise en œuvre des PLUi. La CMP est en effet revenue aux dispositions de la loi ALUR relatives à la minorité de blocage concernant le transfert de la compétence PLU (25% des communes correspondant à 20% de la population peuvent s'opposer au transfert de plein droit). Le renforcement de la minorité de blocage proposée par l'Assemblée nationale, et exigeant alors une majorité qualifiée de communes pour faire obstacle au transfert du PLU, n'a pas été retenu par la CMP.

Dans un pays aux 36 681 communes, l'intercommunalité semble ainsi se dessiner comme le futur échelon communal. Pour Jacqueline Gourault, sénatrice du Loir-et-Cher et présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation au Palais du Luxembourg « *depuis plus de vingt ans et c'est encore le cas aujourd'hui, les réformes de l'organisation territoriale visent toutes à renforcer les intercommunalités* ».

Selon Michel Verpeaux, professeur agrégé de droit public, il semblerait d'ailleurs qu'agrandir et renforcer les intercommunalités soit « *un moyen de résoudre la question communale de façon consensuelle* ». Celui-ci est en effet persuadé qu'un jour ou l'autre, les EPCI se transformeront et deviendront le nouvel échelon communal.

En attendant, les intercommunalités françaises sont amenées à faire face aux profondes évolutions dont elles font l'objet. C'est d'ailleurs là le sens donné à la mission de stage réalisée, faire face à la réforme en profondeur des outils de planification, par la construction concertée et progressive d'un futur schéma stratégique d'aménagement du territoire communautaire, base préalable à un possible document prospectif de programmation territoriale.



## I 2 e. L'état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme : point de départ d'un éventuel futur PLUi ?

L'élaboration intercommunale du PLU s'inscrit dans une « *logique de coproduction et de coresponsabilité entre communes* » (AdCF, Novembre 2014).

C'est sur la base de cette logique et à la recherche d'une mise en cohérence du territoire, que la communauté de communes Hermitage-Tournonais s'est fixée l'objectif de dresser un état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme.

Ce travail, qui revêt une approche transversale du territoire sous l'angle général de l'aménagement et un focus plus spécifique sur l'urbanisme, constituera un support à l'élaboration d'une feuille de route commune pour les années à venir. Par ailleurs, en s'appuyant sur une réflexion d'ensemble permettant de mettre en perspective les principaux enjeux urbains, paysagers et d'aménagement du territoire, cet état des lieux pourra servir de trame au futur document de planification privilégié que matérialise le PLUi.

Ce travail devrait, à terme, permettre aux communes de se souder autour d'un projet d'aménagement, donnant les grandes orientations du territoire en matière de développement urbain, projet qui pourrait alors se traduire, à l'avenir, par la mise en œuvre d'un PLUi.

Le territoire de la communauté de communes se donne ainsi pour ambition de faire de l'urbanisme le fruit d'une réflexion concertée et d'une vision partagée. Le décroisement des approches, la logique du « faire ensemble » et la volonté de ne pas réduire l'urbanisme à la simple somme des projets communaux expriment le sens donné à ce travail.

Aussi, il semblerait donc que ce premier travail d'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme, préfigure le lancement d'un éventuel futur PLUi, la communauté de communes devant auparavant se voir transférer la compétence relative aux PLU, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales.

---

## II. Vers un schéma stratégique d'aménagement du territoire communautaire?

---

Le schéma intercommunal d'aménagement du territoire, vers lequel semble vouloir avancer la communauté de communes, constitue un document de prospective et de programmation territoriale. Il s'agit là d'un outil qui vise à favoriser un aménagement concerté de l'espace et une planification stratégique intercommunale. Il s'agit, avec ce schéma, de définir les priorités du territoire et de mettre en cohérence les différentes politiques d'équipement, d'infrastructure, de développement et d'extension urbaine dans un souci de développement durable<sup>11</sup>.

En amont d'une éventuelle mise en œuvre de ce document, le travail d'état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme constitue déjà un premier pas vers une réflexion concertée de la planification, amenant les communes à une prise de conscience collective du besoin de cohérence et de coordination des projets d'urbanisme à l'échelle du territoire.

---

<sup>11</sup> Source : Bureau d'études GAMA Environnement



## II. 1 De l'état des lieux à l'amorce d'une nouvelle feuille de route

Depuis les lois de décentralisation, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme. *« Parce qu'ils sont reconnus comme légitimes à arbitrer et gérer l'utilisation de l'espace, les élus, en France, disposent de tous les outils et du pouvoir juridique pour façonner l'urbanisme et, par-là, le paysage. Personne d'autre, aucun autre acteur aussi puissant soit-il, ne peut agir à leur place. Cette mission essentielle leur est confiée » (Mairie-Conseils, Juin 2015).*

Aussi, à l'heure où l'Etat repense les périmètres et missions des intercommunalités et fait de l'adoption du PLU par un EPCI compétent le principe, il apparaît plus que légitime de se pencher sur le contenu et l'organisation des politiques publiques communales et plus particulièrement sur celles relatives à l'urbanisme.

Les limites municipales semblent en effet dépassées par l'essentiel des enjeux auxquels se doivent de répondre aujourd'hui les communes. *« En milieu rural comme dans les espaces urbains ou périurbains, les problématiques de déplacement, de paysage, d'habitat, de commerce, d'agriculture, de biodiversité ou encore d'environnement ne peuvent plus être traitées convenablement à la seule échelle municipale tant elles la transgressent »,* et il en va de même pour l'urbanisme *« qui ne doit plus relever du seul apanage des communes »* (D. Delaveau, Président de l'ADcF, 2013).

### II.1 a Des objectifs de stage clairement établis

Ne disposant pas de la compétence en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu et de cartes communales, la communauté de communes de l'Hermitage-Tournonais se donne l'objectif, en vue d'envisager sereinement ce transfert et ses futurs répercussions, et dans l'optique à terme d'initier un PLUi, de dresser le bilan des politiques communales menées en matière d'urbanisme à l'échelle de son territoire nouvellement renforcé.

Très concrètement, ce travail a pour objet de faire un point sur le degré d'avancement des politiques publiques impulsées en matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement du territoire, et ce en vue de leur homogénéisation. Cette homogénéisation, qui pourra éventuellement s'imaginer par la mise en place d'un PLUi, amène également à dresser un premier bilan de situation, pour chacune des 26 communes du territoire, quant à l'éventualité, envisagée ou non, d'un transfert de compétence relative aux PLU et documents en tenant lieu.

Le second objectif qui s'affiche au travers de ce travail sur les politiques communales d'urbanisme s'inscrit lui dans une perspective à long terme, et concerne la possible mise en œuvre d'un schéma stratégique d'aménagement du territoire intercommunal. En effet, l'identification et la sectorisation, par le biais de ce travail, des principaux enjeux urbains, paysagers et architecturaux en présence, servira à constituer une base de réflexion, voire une trame, pour le futur document prospectif d'aménagement et de programmation territoriale. Par ailleurs, le travail conduit autour de la mise à jour des gisements fonciers, par des repérages terrains, viendra compléter et appuyer l'analyse des politiques communales menées en matière d'urbanisme, tout en permettant d'entrevoir les possibles évolutions du développement urbain et les potentialités stratégiques, qui pourront alors servir de base d'articulation pour les orientations du futur document d'aménagement.



Cet état des lieux du territoire et des politiques communales menées en matière d'urbanisme doit ainsi pouvoir servir d'armature à la définition d'une véritable feuille de route commune, se basant sur une vision et une stratégie de planification partagée.

En tant que stagiaire, mon objectif a donc été d'établir cet état des lieux, disposant pour cela d'un regard extérieur, permettant ainsi d'envisager une approche décrochée des logiques d'aménagement et d'urbanisme, non empreint des jeux politiques et des relations d'acteurs pouvant apporter un éclairage parfois partial des réalités territoriales.

## II 1 b. Une démarche ambitieuse pour le territoire

Le contexte de double réforme, territoriale et des documents de planification, combiné à la récente fusion du territoire communautaire, à laquelle s'ajoute également un portage politique encore assez "léger", en ce sens qu'il ne traduit pas une volonté forte et partagée de faire de l'urbanisme une politique intercommunale, fait de l'élaboration d'un document stratégique du territoire communautaire une mission ambitieuse.

La mise en place d'un document stratégique d'aménagement du territoire constitue en effet une piste possible de valorisation du travail d'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme. Il s'agit également là d'une ambition forte pour le territoire puisque, ce document engagerait alors la communauté de communes Hermitage-Tournonais pour plusieurs années. D'où le caractère fondamental que revêt ce travail. La stratégie de développement autour de laquelle s'articulera ce document devra en effet tenter de répondre aux enjeux mis en exergue au travers de cet état des lieux. Aussi, il semble nécessaire, dès à présent, d'essayer de définir, à partir des enjeux dégagés de l'état des lieux, une ligne de conduite en matière d'aménagement et de développement urbain, à la fois politiquement acceptable et techniquement envisageable par toutes les communes.

D'autre part, si le contexte législatif laisse encore une certaine marge de manœuvre aux communes en matière d'urbanisme, il semble important d'initier, sans trop tarder, les démarches d'une réflexion partagée des logiques d'aménagement et d'urbanisme. Il s'agit dès à présent de sortir des cloisonnements pouvant exister, les projets d'aménagement ne pouvant plus simplement se penser à l'échelle communale.

De manière générale la réflexion sur les documents d'urbanisme communaux, donc sur les politiques d'urbanisme, et sur le projet d'aménagement du territoire pour les années à venir sont étroitement liées et doivent se faire communément.

Ainsi, ma mission ici vise à apporter des réponses à la problématique suivante : dans le contexte législatif et territorial actuel quels sont les principaux enjeux urbains, paysagers et d'aménagement en présence et auxquels devra répondre l'éventuel futur document d'aménagement stratégique du territoire ? Et, face à l'hétérogénéité des politiques communales en matière d'urbanisme quelle ligne de conduite, à la fois techniquement soutenable et politiquement envisageable par les communes, pourrait être adoptée ?

## II. 2 Une méthodologie particulière

Très concrètement, il s'est agi, au travers de ce stage, de répondre à la mission telle que formulée initialement, à savoir la réalisation d'un état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme par les 26 communes du territoire. La finalité donnée à cette mission est celle d'une sectorisation du territoire sur la base d'enjeux communs en termes d'urbanisme, de paysages et de manière plus générale en matière d'aménagement. Sectorisation qui sous-tend derrière, à l'échelle des communes mises en rapprochement, une



coordination des projets d'aménagement ainsi qu'une mise en cohérence des politiques d'aménagement et plus particulièrement d'urbanisme.

Ce travail dont l'objectif sera de disposer d'une vision globale du territoire à partir d'une focale communale, a ainsi appelé à la mise en œuvre d'une méthodologie spécifique, combinant différentes échelles d'approche, mais également différents angles d'abord.

## II 2 a. Un angle d'approche privilégiant la multiscalarité

L'état des lieux des politiques communales conduites en matière d'urbanisme permet de prendre en compte à la fois la diversité mais aussi la convergence des enjeux territoriaux, leur temporalité, et enfin leur multiscalarité, de l'échelle communale au niveau communautaire, en passant par l'échelon intermédiaire du regroupement de plusieurs communes sur la base d'enjeux communs identifiés.

L'analyse des politiques communales d'urbanisme a ainsi permis de combiner une vision purement "micro locale" de l'urbanisme, au travers de l'étude des logiques communales d'urbanisation, des projets d'aménagement et de l'organisation du bâti, avec une vision moins cloisonnée s'appuyant notamment sur les objectifs prévisionnels et orientations telles que présentées par le SCoT du Grand Rovaltain. Pour assurer une transition sans rupture brutale avec les politiques en cours, le SCoT a en effet défini deux périodes, une première période, 2015-2025, d'ajustement et d'adaptation des politiques en cours, puis une seconde période, 2025-2040, d'inflexion et de rupture plus franche des objectifs avec les tendances passées. Ainsi, au-delà de la multiplicité des échelles géographiques et institutionnelles que ce travail amène à prendre en compte, il s'agit également de tenir compte des échelles de temps elles aussi multiples. De la durée du mandat communal aux périodes définies par le SCoT, l'élaboration d'un état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme implique alors d'intégrer cette temporalité dans les réflexions, base de travail pour la priorisation derrière des enjeux.

L'échelle intercommunale est enfin celle sur laquelle portera le futur schéma stratégique d'aménagement, qui devrait permettre de répondre aux enjeux mis en exergue, et donc celle sur laquelle il convient, dès à présent, de se projeter.

La nécessité de faire de l'urbanisme le fruit d'une vision partagée du territoire a ici constitué le fil conducteur ayant guidé à la fois la réalisation de l'état des lieux des politiques d'urbanisme et à la fois le traitement des enjeux mis en exergue. Le décloisonnement des approches et la volonté de ne pas réduire l'urbanisme à la simple somme des projets communaux expriment le sens donné à ce travail. La prise en compte de l'ensemble du territoire intercommunal comme échelle d'action privilégiée pour la mise en place d'un projet d'aménagement et de programmation urbaine, mais également le repositionnement de ce territoire dans le périmètre plus large du SCoT, guideront donc les réflexions à conduire en aval de l'état des lieux des politiques communales d'urbanisme.

## II 2 b. Des entretiens mais aussi des temps de réflexion et d'analyse

Afin de répondre précisément à la demande telle qu'elle avait été formulée, ce travail a été segmenté en plusieurs temps et abordé selon une approche combinant aspects purement bibliographique de lecture et d'analyse croisée des 25 documents d'urbanisme communaux, avec travail de terrain.

Ce premier travail d'étude des documents d'urbanisme, constituant une base pour l'élaboration du diagnostic en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le territoire communautaire, s'est



traduit concrètement par la réalisation de « fiches communales » (Annexe 2), précisant, pour chacune, les enjeux et objectifs en termes d'urbanisme, d'aménagement, de cadre de vie et de paysages. Ces fiches s'appuient également sur des données chiffrées (INSEE, Association Départementale d'Information sur le Logement...) qui permettent d'entrevoir concrètement les logiques qui ont animé le territoire en matière de développement urbain, et de laisser s'esquisser les tendances d'évolution.

Une deuxième phase d'entretien, visant à élargir l'analyse en la complétant par le recueil du point de vue de chacun des 26 élus municipaux, a par la suite été menée dans une double perspective communale et intercommunale. En effet, un guide d'entretien avait été envoyé aux élus au préalable, pour qu'ils puissent prendre connaissance à l'avance des questions relatives aux enjeux d'aménagement et d'urbanisme qui structureraient l'entretien (documents d'urbanisme, politique communale, logique d'aménagement du territoire, enjeux, habitat, perspectives d'avenir en matière d'urbanisme, PLUi, ...). Ce guide d'entretien, en évitant de prioriser l'échelle communale ou communautaire, a ainsi pu permettre aux élus d'exprimer librement leur perception des enjeux en matière d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle qui leur semblait la plus pertinente en fonction des questions posées. Ainsi, cet angle d'approche a permis de dresser assez rapidement un état des lieux des positions de chacun quant à l'éventualité d'un PLUi, éventualité qui ne semble pas être envisagée sur du court terme.

Parallèlement à ces entretiens un travail de repérage des gisements fonciers a été conduit. Des visites de terrains sur la base des données cartographiques relatives aux gisements fonciers établies par le SCoT ont été menées. Ces cartes faisant état des terrains disponibles à l'urbanisation en 2013 ont permis, après recoupement avec les données cadastrales récentes, de réaliser une visite exhaustive de toutes les parcelles ciblées. Un recoupement avec les documents d'urbanisme a permis de dégager un classement des unités foncières selon quatre catégories « en cœur de village », « en continuité de zones d'habitat existantes » et « en extension », « en zone dominée par de l'activité ». Un travail de cartographie de ces unités foncières, ainsi que la réalisation d'une base de données permettant d'avoir une vision d'ensemble des surfaces encore potentiellement urbanisable, a par la suite été amorcé.

Il s'est par la suite agi de recroiser les données issues des entretiens communaux avec les éléments dégagés de l'analyse des documents d'urbanisme, afin d'établir une sectorisation, sur la base d'une mise en évidence d'enjeux communs en matière d'urbanisme, d'aménagement et de paysages. Ce travail, qui prendra la forme d'un document écrit, pourra alors servir de base de réflexion à un éventuel futur schéma stratégique d'aménagement du territoire intercommunal. Ce scénario semble en effet constituer une des perspectives de valorisation les plus envisageables pour ce travail d'état des lieux, la mise en œuvre d'un PLUi restant, à ce jour, encore délicate à entrevoir.

## II 2 c. Les prémices d'une planification concertée ?

L'élaboration de l'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme constitue le point de départ d'une réflexion concertée de l'urbanisme. En effet, si dans un premier temps ce travail servira avant tout aux services communautaires à disposer d'une vision actualisée de l'état d'avancement des logiques communales d'urbanisme, il pourra permettre, à plus long terme, d'engager une dynamique de travail commune autour des questions d'aménagement et plus spécifiquement d'urbanisme, à l'échelle du territoire communautaire. Dans le contexte de révision actuel des documents d'urbanisme, il s'agit pour les services communautaires, sur du court terme, d'envisager davantage ce travail comme une ressource mobilisable et une capitalisation des connaissances relative à ce territoire récemment remodelé. Cet état des lieux pourra en particulier servir de ressource potentiellement mobilisable dans le



cadre de l'élaboration du programme local de l'habitat (PLH), actuellement en cours. En effet, la mise en avant, au travers de ce travail, des logiques ayant guidé l'urbanisation du territoire sur ces dernières années, couplée au dégagement des tendances qui semblent se dessiner et aux volontés politiques locales, constitue une base de travail intéressante sur laquelle pourrait alors prendre appui le futur PLH. D'autre part, ce travail pourra également être mobilisé par le service mutualisé en charge de l'instruction des actes d'urbanisme, récemment mis en place par HTCC. Il semble également concevable, à l'avenir, de s'appuyer sur les éléments mis en avant au travers de cet état des lieux, et notamment la sectorisation des enjeux urbains, pour réfléchir à la mise en œuvre d'une planification concertée à l'échelle du territoire Hermitage-Tournonais. Ce travail pose donc les jalons d'une planification concertée, prémices à la construction d'une stratégie d'aménagement partagée.

Nous allons maintenant nous pencher sur les résultats mis en perspective par l'état des lieux des politiques communales réalisées, résultats qui constitueront le possible support à la logique de planification concertée vers laquelle semble tendre le territoire.

---

### III. Les résultats : une base de travail à conforter

---

Le travail réalisé dans le cadre de ce stage se traduira concrètement par la production d'un rapport dressant un état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme et présentant une réflexion sur les perspectives de valorisation envisageables de ce travail, notamment à travers la mise en œuvre progressive d'un document prospectif d'aménagement et de programmation territoriale.

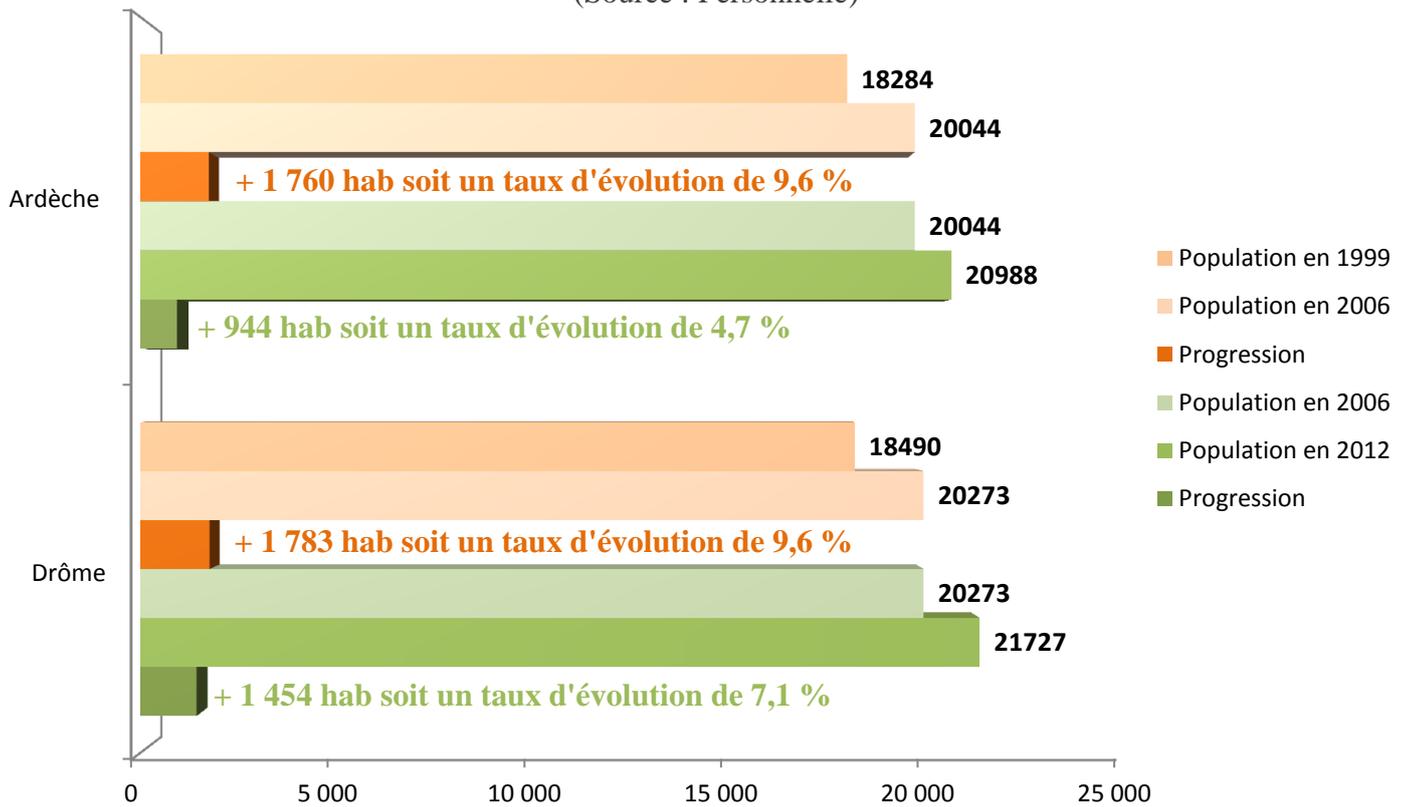
Les résultats présentés ci-dessous constituent une synthèse du travail effectué. Cette synthèse met en exergue, via le dégagement d'une première typologie des situations communales, les éléments clés pour la compréhension du territoire intercommunal, de son organisation et des grands enjeux qui l'animent. D'autre part, ces éléments semblent s'avérer, de mon point de vue, d'autant plus nécessaires à l'appréhension des grandes orientations possibles du territoire en matière d'aménagement pour les années à venir.

En effet, les enjeux mis en exergue au travers de cet état des lieux serviront de support à la réflexion prospective qui pourra être engagée par la suite, réflexion qui permettra alors de définir les grandes orientations d'aménagement du territoire ainsi que les objectifs de développement. C'est d'autre part sur la base de cette réflexion que la stratégie de développement en matière d'urbanisme pourra être établie et traduite, éventuellement, au travers d'un schéma stratégique d'aménagement du territoire, lequel organisera alors le « projet urbain » de la communauté de communes.

#### III. 1 Le diagnostic issu des entretiens et de l'étude des documents d'urbanisme communaux

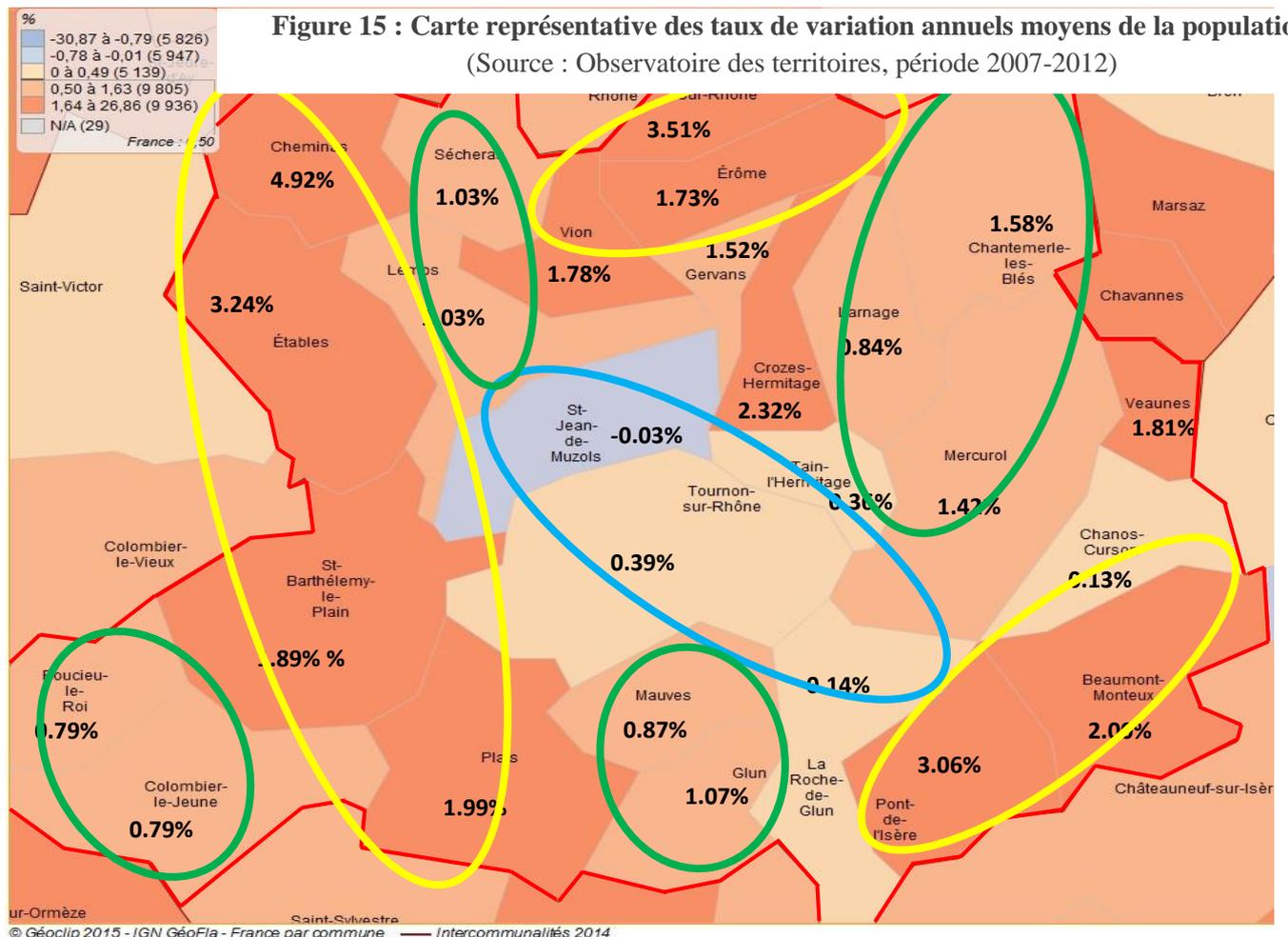
L'analyse du contenu des documents d'urbanisme de chacune des 25 communes en possédant un a permis de dégager une première "vision d'ensemble" du territoire intercommunal. Le présent état des lieux reprend donc les principaux résultats mis en exergue par l'analyse croisée des documents d'urbanisme communaux.

**Figure 13 : Evolution de la population sur la période 2006-2012 (valeurs en nombre d'habitants)**  
(Source : Personnelle)



Ce graphique met en évidence, pour la période 2006-2012, une progression plus soutenue de la croissance démographique sur les communes de l'Est du territoire intercommunal, comparativement à celles de la partie ardéchoise, ces territoires présentant pourtant des taux d'évolution démographiques similaires au cours de la période 1999-2006. Le territoire intercommunal semble donc connaître depuis une dizaine d'années des dynamiques démographiques assez contrastées et à géométrie variable.

**Figure 15 : Carte représentative des taux de variation annuels moyens de la population**  
(Source : Observatoire des territoires, période 2007-2012)



Ces résultats ont également, avant leur traitement pour mise en forme, été recoupés avec les études existantes, telle que le diagnostic du projet de territoire, les fiches territoires de l'association départementale d'information sur le logement dans la Drôme (l'ADIL ayant réalisée une étude à l'échelle de l'ensemble du territoire Hermitage-Tournonais), ainsi que les données issues des études INSEE.

Cet état des lieux permet ainsi de prendre en compte à la fois la diversité mais aussi la convergence des enjeux territoriaux, leur temporalité, amenant ici au dégagement d'une priorisation, et enfin leur multiscalarité, de l'échelle communale au niveau communautaire, en passant par l'échelon intermédiaire du regroupement de plusieurs communes sur la base d'enjeux communs identifiés.

Les résultats et interprétations de l'étude des gisements fonciers, se basant à la fois sur les repérages cartographiques établis par le SCoT en 2013 et sur leur actualisation par des vérifications terrains en juillet 2015, viendront ponctuellement compléter et appuyer l'analyse des politiques communales menées en matière d'urbanisme, tout en permettant d'entrevoir les possibles évolutions du développement urbain, et les potentialités stratégiques.

Les résultats ici exposés sont émaillés de «*citations d'acteurs*» (en italique et entre guillemets), qui illustrent la synthèse qui a été faite des propos recueillis et n'engagent donc que leurs auteurs.

### III 1 a. HTCC : un territoire « rurbain » à plusieurs vitesses

Il s'agit ici, au travers de ce premier constat, celui d'un territoire « rurbain » à plusieurs vitesses, de mettre en avant les grandes dynamiques qui animent le territoire ainsi que leur organisation, de façon alors à appréhender les enjeux qui semblent s'esquisser sur ce territoire. Enjeux qui feront par la suite l'objet d'une sectorisation sur la base d'une analyse plus fine des logiques communales en matière d'urbanisme.

#### A/ Un territoire sous l'influence de dynamiques démographiques à géométrie variable

L'analyse des documents d'urbanisme et leur recoupement avec les données démographiques du territoire communautaire, établie à partir des chiffres de l'INSEE et des fiches habitat-territoire de l'ADIL, a permis de mettre en évidence un contraste plutôt marqué entre l'Est et l'Ouest du territoire. En effet, l'évolution démographique du territoire intercommunal qui semblait présenter jusqu'en 2006 une certaine homogénéité entre les communes de la partie ardéchoise et celle de la partie drômoise, connaît depuis une dizaine d'années des disparités importantes, se traduisant par une progression plus soutenue de la croissance démographique sur la partie orientale du territoire (Figure 13). Le développement démographique qui s'effectue de façon graduelle montre désormais des vitesses de progression plus hétérogènes.

D'autre part, malgré une croissance démographique continue, se dessine une tendance générale au ralentissement de celle-ci. Ce ralentissement ne semble toutefois pas s'opérer de la même manière sur l'ensemble du territoire intercommunal (Figure 14). Il apparaît en effet que la croissance démographique profite essentiellement aux petites communes. La carte ci-contre (Figure 15) permet de dégager une première sectorisation du territoire en secteur d'attractivité démographique, sur la base de l'analyse des rythmes annuels de croissance.

**Figure 14 : Evolution de la population en % de variation**

(Source : Personnelle, données ADIL)

Communes	Population 2012	Evolution démographique (1999-2006)	Evolution démographique (2006-2012)
Veunes	291	18.2 %	11.9 %
Gervans	565	17.2 %	10.6 %
Crozes-Hermitage	590	25.0 %	13.5 %
Serves sur Rhône	763	-0.3 %	28.0 %
Erôme	852	11.6 %	10.8 %
Larnage	1 024	25.3 %	6.1 %
Chanos-Curson	1 082	12.1 %	2.3 %
Beaumont-Montoux	1 115	5.8 %	12.6 %
Chantemerle-les-Blés	1 170	20.2 %	10.6 %
Mercuriol	2 221	20.9 %	10.0 %
Pont de l'Isère	3 048	-2.5 %	16.3 %
La Roche de Glun	3 161	14.7 %	0.6 %
Tain l'Hermitage	5 845	4.7 %	1.4 %
Boucieu le Roi	286	5.8 %	4.4 %
Cheminas	328	11.1 %	30.7 %
Sécheras	502	50.6 %	8.2 %
Colombier le Jeune	568	7.1 %	5.0 %
Glun	694	29.9 %	6.4 %
Lemps	779	25.0 %	9.0 %
Plats	809	39.1 %	14.3 %
Saint Barthélémy le Plain	826	13.4 %	9.8 %
Etables	848	26.9 %	20.8 %
Vion	946	14.3 %	9.9 %
Mauves	1 179	0.8 %	6.9 %
Saint Jean de Muzols	2 442	1.9 %	0.1 %
Tournon sur Rhône	10 781	6.4 %	1.9 %
<b>HTCC</b>	<b>42 175</b>		

Le tableau ci-dessus met en avant des taux d'évolutions démographiques assez hétérogènes des communes entre elles. Par ailleurs, se dessine, sur la période 2006-2012, une tendance générale (à l'exception faite de quelques communes signalées en vert sur le tableau) allant vers un ralentissement de la croissance démographique, avec des variations de populations beaucoup plus faibles en amplitudes, témoignant de rythmes de croissance plus modérés pour cette période. Toutefois, la période 2006-2012, affiche une croissance démographique à l'œuvre dans toutes les communes, ce qui n'était pas le cas entre 1999 et 2006.

### **Une centralité marquée par des rythmes de croissance démographique relativement bas :**

Un premier secteur (en bleu sur la carte) se dessine autour du bi-pôle urbain central élargi au périmètre des communes périurbaines limitrophes. Ce secteur se caractérise par des taux de variation de population relativement bas, pouvant s'expliquer par un report de l'attractivité démographique sur les communes périphériques, bénéficiant de rythmes de croissance plus importants. Ce report peut être perçu comme la combinaison de plusieurs facteurs parmi lesquels des disponibilités foncières limitantes et « *un cadre de vie qui ne correspond plus forcément aux besoins des nouvelles populations arrivant sur le territoire* ».

### **Une croissance démographique essentiellement polarisée sur les communes du pourtour du territoire communautaire :**

Les communes du pourtour du territoire communautaire, en jaune sur la carte, se démarquent par leur forte attractivité démographique.

La couronne de communes rurales du plateau ardéchois à savoir Plats, Saint-Barthélemy-le-Plain, Etables et Cheminas, semble ainsi profiter des dynamiques générées par la polarité de Tournon, tout en offrant à ses populations cadre de vie et aménités dont ne disposent pas les communes centrales de la vallée, contribuant donc à asseoir l'attractivité de ce secteur. Ces communes, se définissant elles-mêmes, pour la plupart, comme « *pôles d'attraction résidentielle sous influence urbaine* » proposent une offre en termes de foncier, de logement et de cadre de vie apparemment plus « *adaptée aux attentes des nouvelles populations, à la recherche d'une qualité de cadre de vie* ».

Le secteur représenté par les communes rurales de la pointe Nord-Est du territoire intercommunal à savoir Serves-sur-Rhône, Erôme, Crozes-Hermitage et Vion, se distinguant également par des rythmes de croissance relativement importants, semble lui profiter d'une double polarisation, à la fois externe au territoire intercommunal, avec l'influence de Saint-Vallier et une seconde polarisation interne, sur Tain l'Hermitage/Tournon-sur-Rhône. Cette double polarisation lui confère ainsi une position géographique attractive, vectrice des dynamiques démographiques que connaît actuellement ce secteur.

Enfin, le secteur matérialisé par les communes périurbaines de la pointe Sud-Est du territoire intercommunal, qui connaît lui aussi des rythmes de croissance plutôt forts, semble profiter avant tout de la proximité de l'agglomération valentinoise et de sa position privilégiée sur les axes de desserte, principaux facteurs d'attractivité démographiques.

### **Un secteur de communes « intermédiaires » :**

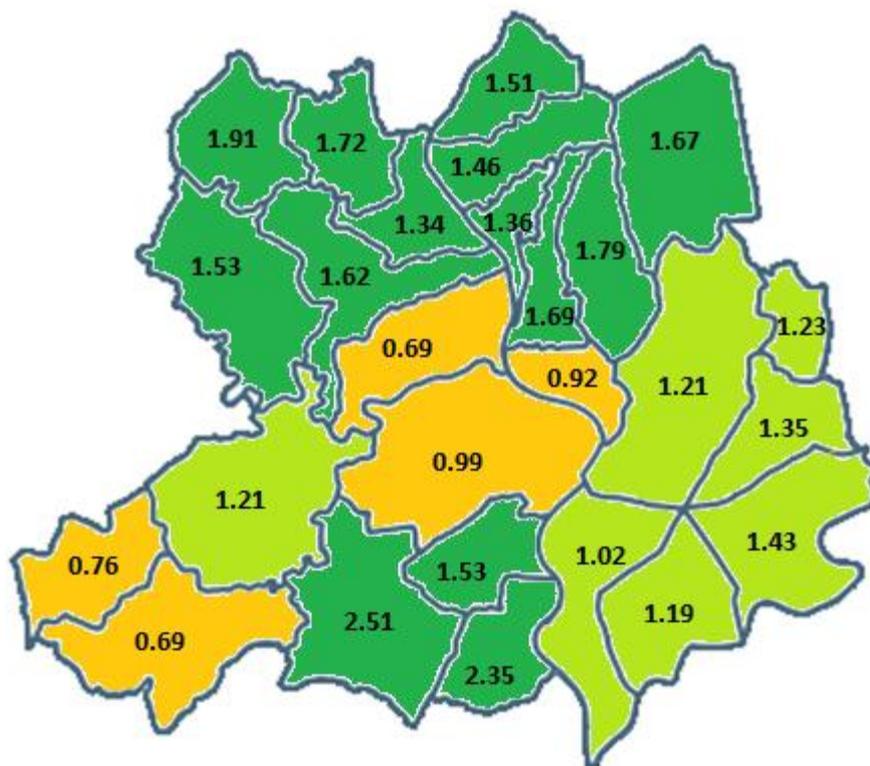
Un troisième secteur apparaît, en vert, que l'on pourrait qualifier de « zone intermédiaire », d'attractivité moindre que les communes du pourtour du territoire communautaire, mais malgré tout génératrice d'un certain dynamisme démographique.

Ce troisième secteur présente néanmoins des disparités non négligeables dans les rythmes de croissance démographiques qui l'animent, les taux de variations annuels moyens de populations pouvant aller du simple au double, comme c'est le cas entre les communes de Colombier-le-Jeune et de Chantemerle-les-Blés.

Bénéficiant du report des dynamiques démographiques des secteurs périphériques de forte croissance, comme c'est le cas pour les communes rurales de Chantemerle-les-Blés, Larnage, Sécheras, et Lemps, d'autres, comme les communes rurales de Boucieu-le-Roi et Colombier-le-Jeune, se trouvent quelques peu jugulées par leur positionnement géographique. Les communes périurbaines de Mauves et Glun semblent quant à elles plutôt tirer profit de leur position stratégique dans l'axe de la vallée du Rhône à proximité de l'agglomération Valentinoise. De même, le développement démographique de la commune périurbaine de Mercurol semble catalysé par la proximité immédiate du bi-pôle central.

**Figure 16 : Carte représentative des indices de jeunesse des populations communales en 2011**

(Source : Personnelle, données ADIL)



La carte ci-dessus met en avant les disparités communales liées à l'âge des populations. Cette carte qui représente ainsi la structure des populations souligne des dynamiques assez contrastées. Les indices de jeunesse les plus élevés (en vert foncé sur la carte), associés à des populations globalement jeunes, se retrouvent sur toute la partie Nord du territoire ainsi que sur l'extrémité Sud. Cette structuration de la population marquée par des effectifs jeunes relativement importants sur ces deux secteurs pourrait s'expliquer à la fois par la polarisation sur les bassins d'emplois proches (Saint-Vallier au Nord, Tain-Tournon, et Valence au Sud), mais également par une offre en matière d'habitat, d'équipements et de services plutôt adaptée à la demande et aux besoins de ces jeunes populations. Les indices de jeunesse que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires (en vert clair sur la carte) se trouvent quant à eux assez localisés, se limitant ainsi à la partie Est du territoire intercommunal. Les indices de jeunesse les plus bas (en jaune sur la carte) couvrent essentiellement la partie centrale du territoire à savoir le pôle urbain Tain-Tournon, mais également les communes les plus « en retrait », à savoir celles dont l'accès aux principaux équipements et services se trouve contraint et freiné par leur éloignement significatif des pôles urbains.

## B/ Un territoire sous l'influence d'un desserrement des ménages et d'un vieillissement de la population

Les chiffres de l'ADIL montrent qu'il existe, à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal, une diminution de la taille des ménages avec 2.74 personnes par ménage en moyenne en 1990 contre 2.36 personnes par ménage en 2011. Ces chiffres mettent en évidence une tendance : davantage de ménages (12 393 ménages en 1990 contre 17 491 en 2001 soit une progression de près 40% de leur nombre), mais de plus petite taille.

A l'instar du territoire national, HTCC se voit faire face à un vieillissement marqué de sa population. Les chiffres de l'ADIL mettent en avant cette tendance généralisée au vieillissement de la population, avec une stagnation, en proportion, de la part des très jeunes (classe des 0-19 ans), ainsi qu'une baisse de la part des jeunes ménages (20-39 ans). Parallèlement à cette diminution, les classes d'âge des 40-59 ans et des plus de 60 ans connaissent quant à elles une légère augmentation. D'autre part, l'indice de jeunesse du territoire passant de 1.25 à 1.13 vient confirmer cette tendance au vieillissement de la population.

Toutefois, cette tendance ne s'affirme pas de la même manière sur toutes les communes, certaines d'entre elles connaissant au contraire une évolution allant vers un rajeunissement de leur population. La carte ci-contre (Figure 16) met en exergue des disparités plutôt marquées dans les structures des populations communales, et laisse entrevoir un découpage du territoire en trois grands ensembles.

### **Un vieillissement polarisé sur le bi-pôle central et les secteurs géographiques les plus éloignés :**

Les communes centrales, concentrant l'offre de services aux populations ainsi que les équipements, sont les plus touchées par ce phénomène de vieillissement de la population. Le second secteur affichant également une tendance au vieillissement des populations communales est représenté par les communes les plus éloignées, géographiquement parlant, des principaux pôles de services et d'équipements du territoire, à savoir Boucieu-le-Roi et Colombier-le-Jeune. Ces deux secteurs présentent par ailleurs, outre un phénomène de vieillissement, une tendance à l'exode des très jeunes populations et des jeunes ménages, soulevant la problématique du renouvellement de la population et interrogeant sur les facteurs motivant cette « fuite ». Il ressort parmi ces facteurs le problème de l'emploi des jeunes : *« le principal problème de Tournon c'est que les jeunes ne travaillent pas sur la commune après leurs études d'où l'enjeu d'être en capacité de créer des emplois et de continuer l'expansion économique et urbaine »*.

### **Un secteur de communes « intermédiaires » marqué par un vieillissement démographique mais couplé au maintien des jeunes populations :**

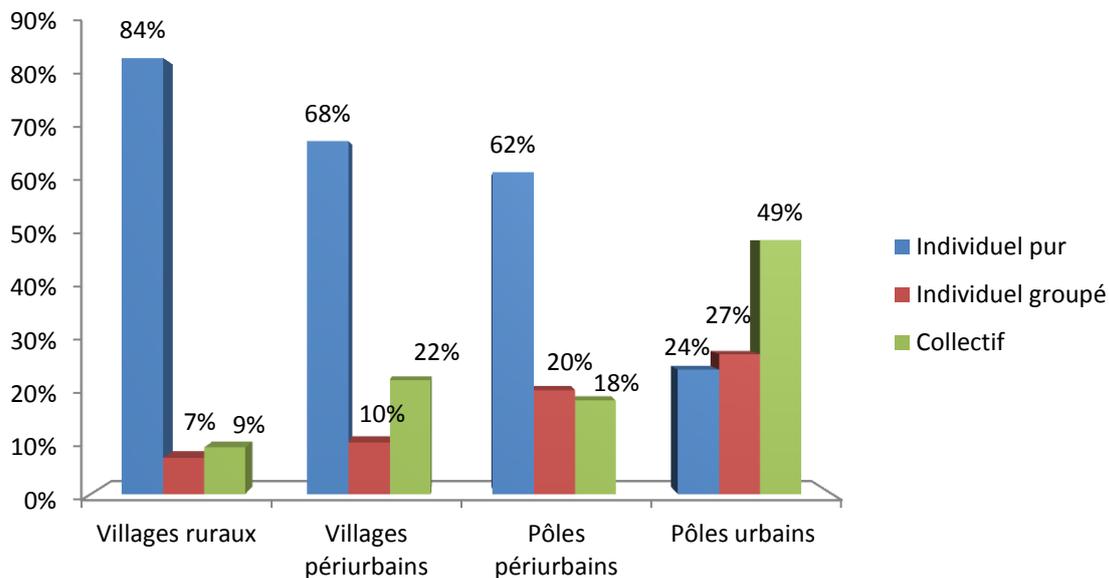
Les communes du secteur Sud et Est du territoire intercommunal se voient confrontées à un vieillissement relativement important de leurs populations, à l'instar du bi-pôle central, toutefois ce vieillissement semble « contrebalancé », à des degrés plus ou moins importants selon les communes, par un maintien global des niveaux démographiques de la classe des très jeunes et des jeunes ménages. Ces communes génèrent ainsi une certaine attractivité qui se traduit par l'arrivée et l'installation de jeunes populations, permettant d'assurer un certain renouvellement malgré le vieillissement global constaté.

### **Des communes attractives pour les jeunes ménages :**

Le Nord du territoire intercommunal ainsi que la pointe Sud représentée par les communes de Mauves, Glun et Plats, disposent d'une certaine attractivité auprès des nouvelles populations

**Figure 17 : Répartition des constructions neuves sur la période 2009-2013 par typologie de logement et par secteurs (en % de logements)**

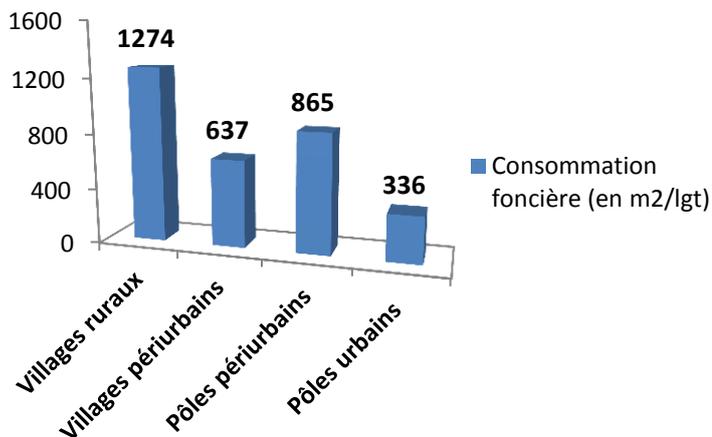
(Source : Personnelle, données ADIL)



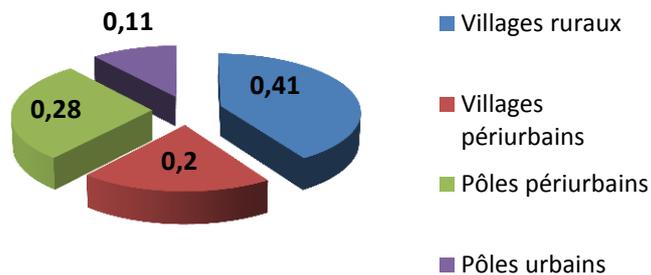
**Figure 18 : Consommation foncière sur la période 2010-2012**

(Source : Personnelle, données ADIL/documents d'urbanisme)

**Consommation foncière (en m<sup>2</sup>/lgt) en fonction de la position dans l'armature urbaine telle que définie par le SCoT**



**Répartition de la consommation foncière par secteurs (en %)**



qu'ils drainent, et notamment auprès des jeunes ménages. L'arrivée et l'installation de ces nouvelles populations permet d'assurer un bon renouvellement démographique et d'enrayer la tendance générale au vieillissement de la population mis en évidence sur le territoire intercommunal.

### C/ Un territoire essentiellement modelé par la maison individuelle

De plus petits ménages dans de plus grands logements tel est le constat qui ressort de l'analyse des chiffres de l'habitat. Le territoire est donc marqué par une évolution de la taille des logements inverse à celle des ménages. Ainsi, entre 1999 et 2011, si les habitations de type 5 ou plus ont progressées de 3% celle de type 1 ou 2 ont quant à elles légèrement diminué. Dans le même temps, la taille moyenne des ménages est passée de 2.74 à 2.36 soit une diminution de l'ordre de 14%. Cette augmentation de la part des logements de grande taille pourrait s'expliquer par plusieurs éléments. D'abord, par le fait que le territoire, et plus particulièrement les communes rurales et périurbaines, se compose majoritairement de maisons individuelles plus spacieuses que les logements de la zone urbaine du bi-pôle central, où prédominent les appartements. D'autre part, il apparaît, d'après les propos recueillis lors des entretiens, que les familles installées dans des logements de grande taille, ne renoncent pas, lorsqu'elles le peuvent, à ce confort de vie, et ce malgré le départ d'un ou plusieurs membres de la famille, et donc la diminution relative de la taille du foyer. Ainsi, le turn-over sur ce type de bien reste relativement modéré, d'où le nécessaire renouvellement du parc par de la construction neuve.

Le second constat qui émane en termes d'habitat est celui d'une urbanisation du territoire sous forme de lotissement pavillonnaire. En 2012, le parc de logement du territoire communautaire représentait 20 155 logements, celui-ci s'étant vu progresser de près de 11% entre 2006 et 2012. Près de 75 % des logements du parc sont des maisons individuelles, les logements collectifs prédominant sur le pôle urbain (Figure 17). Le territoire connaît par ailleurs une augmentation du nombre de résidences principales et une diminution combinée de celui des résidences secondaires, plutôt localisées sur le plateau ardéchois. La construction neuve à l'échelle du territoire intercommunal est aujourd'hui encore marquée par la dominance des logements de type « individuel pur », essentiellement sous forme pavillonnaire, malgré une évolution des tendances allant vers un développement des logements de type individuel groupé. D'autre part la consommation foncière unitaire moyenne à l'échelle du territoire intercommunal s'élevait pour la période 2010-2012 à 631 m<sup>2</sup>, avec toutefois des disparités importantes entre secteurs (Figure 18).

Le constat qui émane de la lecture des paysages à la fois bâtis et naturels à l'échelle du territoire communautaire est celui d'une tendance à la banalisation. Cette tendance se traduit en effet par la production de paysages urbains aux limites floues, et marqués par un étalement important le plus souvent au détriment de l'espace agricole. L'étude sur les gisements fonciers (se basant sur les repérages cartographiques réalisés par le SCoT en 2013 et actualisés par des vérifications terrains en 2015), permet en effet de mettre en exergue la relative importance des parcelles considérées comme des potentiels de développement urbains mais aujourd'hui encore supports d'une activité agricole (Annexe 3). Ainsi, côté Hermitage, plus de 35 % des parcelles repérées comme des potentiels de développement envisageables sont actuellement cultivées. Les paysages se voient par ailleurs assez largement impactés par des logements aux formes consommatrices d'espaces, avec, comme vu précédemment une urbanisation du territoire qui se développe principalement par la production de logements pavillonnaires. Par ailleurs, ces dilatations d'espaces qui caractérisent actuellement les paysages, amènent à l'apparition de nombreux espaces vides, sans affectation évidente. L'augmentation des emprises bâties sur le non bâti amène donc à une certaine dépréciation des paysages, d'autant plus renforcée que les



équipements ont, au fur et à mesure des extensions urbaines, été implantés en périphérie des centres-bourgs. Cette organisation des équipements en périphérie contribue par ailleurs à la perte d'attractivité résidentielle des centres au profit de ces périphéries et donc à leur fragilisation. Se dessine alors l'enjeu, ici, de la requalification des paysages et celui du confortement des centres-bourgs, enjeu pour lequel les communes ont su réagir au travers de la mise en œuvre de projets de réaménagements et de revitalisation des centres, ainsi que de requalification des équipements et des entrées de bourgs.

Cette tendance à la banalisation des paysages, aussi bien naturels que bâtis, se traduit donc, sur le plan visuel, par une dépréciation des paysages. Cette dépréciation est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs, un mitage des terres agricoles, des implantations de bâtis en totale discontinuité avec la logique paysagère existante, des extensions de bourgs « en tâches d'huiles » donc très diffuses, avec des limites entre bâti et non bâti assez mal identifiées et enfin des cassures dans la lecture que l'on peut avoir du paysage bâti, avec des constructions récentes faisant fi des critères d'architecture, de volumétrie et de hauteur pouvant exister.

Cette tendance à la banalisation des paysages plus ou moins marquée selon les secteurs, met toutefois en exergue des similarités entre les communes en termes d'organisation du bâti et de développement urbain. Cette similarité, qui sous-tend également, on peut le penser, une convergence des enjeux en matière d'urbanisme, de paysages et de façon plus générale d'aménagement, laisse également supposer une certaine convergence des politiques d'urbanisme.

## D/ Un territoire disparate mais mis en cohérence autour du besoin de se structurer

Les éléments mis en évidence au travers du diagnostic dressé précédemment laisse entrevoir, déjà, des disparités assez importantes à l'échelle du territoire Hermitage-Tournonais, disparités qui, nous allons le voir maintenant, sont en partie le fruit de logiques communales d'aménagement et d'urbanisme très hétérogènes. Les communes bien qu'animées par des dynamiques et des logiques assez hétérogènes, créant une diversité en matière de paysages et de typologie urbaine, se structurent toutefois autour d'un même bassin de vie, celui de Tournon-sur-Rhône.

### **Un bassin de vie à part entière :**

Le bassin de vie est défini par l'INSEE comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, à savoir les services aux particuliers, commerces, santé enseignement, sports, loisirs et culture, transports ». La notion de bassin de vie ne comprend pas de référence à l'emploi, dont il convient d'en distinguer les bassins. Le zonage des bassins de vie établi par l'INSEE fait apparaître le territoire de la communauté de communes comme un bassin de vie en tant que tel. Cette notion de bassin de vie permet ainsi de rendre compte du niveau d'équipements du territoire, élément central à la compréhension de l'organisation du territoire, et de ses logiques de développement, dont celle des politiques urbaines, dans le sillage desquelles se dessinent les principales orientations en termes de gestion de l'affectation des sols (vocation résidentielle, agricole, économique...).

L'étude INSEE 2012 sur les bassins de vie de la région Rhône-Alpes révèle que, le bassin de vie de Tournon-sur-Rhône, structuré autour d'un grand pôle (c'est à dire comptant au moins 10 000 emplois), reste toutefois assez étendu et l'accès aux équipements dépasse les 14 minutes pour certaines communes.

Ainsi s'esquisse ici un enjeu en matière d'organisation du territoire, celui du maillage de l'action publique et donc de la répartition, au niveau communal, des services de proximité et équipements,



maillage duquel va dépendre les dynamiques d'urbanisation et le développement des activités économiques et résidentielles, et donc les phénomènes de mitage et de périurbanisation inhérents.

Ces dynamiques d'urbanisation ont par ailleurs fait l'objet de différentes politiques de gestion, les territoires des deux anciennes communautés de communes ayant en effet thématiquement ciblé les actions conduites en matière de politique d'aménagement et de développement urbain.

### **Une pluralité d'action engagées mais des réflexions assez ciblées :**

L'ancienne communauté de communes du Pays de l'Hermitage (CCPH) avait engagé un important travail de réflexion autour des questions paysagères, urbaines et architecturales dans le cadre de l'élaboration d'une Charte paysagère, lancée en 2013. Au travers de celle-ci la CCPH se donnait pour ambition la maîtrise raisonnée du développement du territoire et celle sous-jacente d'une préservation de la qualité des paysages, et de la qualité de vie. Toutefois, la Charte paysagère ne s'impose pas (en ce sens qu'elle ne constitue pas un document opposable). La mise en œuvre des orientations de la Charte dans les documents d'urbanisme n'est donc pas rendue obligatoire, mais la CCPH s'engage à être le garant de la prise en compte de la politique communautaire en matière de paysage dans les communes du territoire. La Charte paysagère bien qu'ayant permis le dégagement de pistes d'actions pour sa mise en œuvre concrète, est aujourd'hui, et depuis la récente fusion du territoire, très peu mobilisée, la communication autour de cet outil ayant quelque peu fait défaut. De plus, les élus qui avaient porté le projet de Charte et participé aux débats n'ayant pas tous été reconduits lors des élections municipales début 2014, le portage politique de la Charte s'en est trouvé amoindri.

Un second travail avait été conduit sur la CCPH autour des gisements fonciers du territoire avec des études pré-opérationnelles d'aménagement (étude EPORA<sup>12</sup>).

La communauté de communes du Tournonais (CCT) a quant à elle travaillé sur la politique du logement et de l'habitat, au travers de la mise en œuvre d'un PLH adopté en 2009, et par la mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain<sup>13</sup> (OPAH-RU) sur la commune de Tournon-sur-Rhône (convention signée fin 2013). D'autre part, sept des treize communes de la CCT se sont engagées dans le projet d'intérêt général (PIG) porté par le Syndicat Mixte Ardèche Verte, visant la réhabilitation de logements anciens et l'amélioration des conditions de vie des locataires. La CCPH est elle aussi concernée par un PIG, et une OPAH avait été lancée en 2006.

Ce ciblage thématique des réflexions en matière d'aménagement du territoire amène donc inévitablement à des degrés d'avancement différents en matière d'aménagement et de développement urbain, contribuant ainsi à accroître les disparités entre communes.

---

<sup>12</sup> Etablissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

<sup>13</sup> Créées en 1977, les OPAH ont constitué pendant plus de vingt ans la démarche principale autour de laquelle ont été mises en œuvre les procédures de réhabilitation de centres urbains et bourgs ruraux. « Une OPAH doit être l'expression d'un projet d'ensemble d'évolution d'un quartier d'habitat privé, sur tout type de territoire, confronté à des difficultés particulières ». Elle se concrétise par une convention d'une durée de 5 ans maximum, qui décline un programme d'actions et précise les engagements réciproques de la collectivité territoriale compétente, de l'Etat et de l'ANAH, voire de partenaires complémentaires. L'OPAH est un projet local, urbain et social, porté par la collectivité territoriale concernée et que l'Etat soutient au titre des enjeux de solidarité nationale dont il est porteur.

L'OPAH-RU, dont la durée est de cinq ans, permet de compléter l'OPAH pour traiter spécifiquement les territoires urbains confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, nécessitant, en sus des incitations et du programme d'actions d'accompagnement propres à toute OPAH, la mise en place de dispositifs d'intervention lourds permettant de mettre en œuvre un projet urbain et social volontariste. (Source : (Ministère du logement et de la ville, 2009)

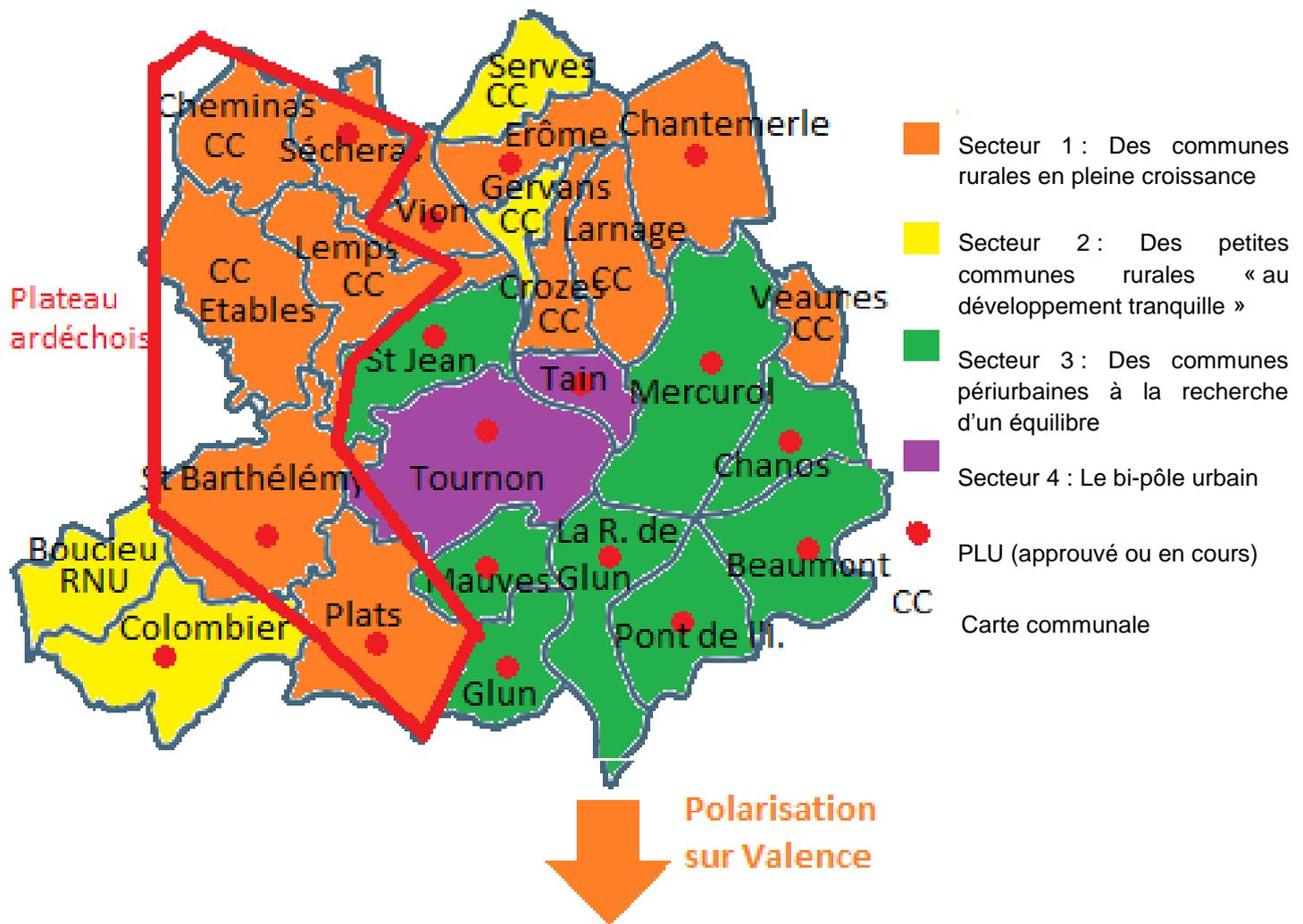


Figure 19 : Sectorisation du territoire par rapprochements communaux sur la base d'enjeux convergents

(Source : Personnelle)

Aussi il apparait aujourd'hui plus que nécessaire de mettre en cohérence l'ensemble de ces réflexions et les logiques qu'elles ont pu impulser. Mise en cohérence qui semblerait par ailleurs s'amorcer avec les réflexions actuellement conduites autour des documents d'urbanisme.

### **Des politiques communales en matière d'urbanisme assez hétérogènes mais des volontés convergentes :**

La diversité des « situations communales » à la fois en termes de paysages mais également en matière de positionnement dans l'armature urbaine du territoire, répond à des politiques communales en matière d'urbanisme assez hétérogènes. La diversité des documents d'urbanisme (cf. I.2 D) reflète d'ailleurs cette hétérogénéité. En effet, si certaines communes ont fait le choix de définir clairement leur projet d'aménagement au travers d'un document de planification prescriptif et réglementaire, à savoir un PLU, d'autres au contraire ont mené, au travers de l'élaboration de documents d'urbanisme « plus souples », matérialisés par les cartes communales, des politiques beaucoup plus permissives en terme d'urbanisation. Politiques d'autant plus aisées à mettre en œuvre que les cartes communales ne disposent pas de « volet prescriptif ».

Toutefois, malgré ces degrés d'avancements différents en termes de politiques d'urbanisme, force est de constater qu'aujourd'hui toutes les communes du territoire s'accordent sur un point : celui de la nécessité de repenser les logiques ayant jusqu'ici façonné le territoire. En effet, si pour certaines communes l'amenuisement des disponibilités foncières et les impacts paysagers notables induits par « un laissé aller » des politiques d'urbanisme, ont constitué les éléments déclencheurs de cette prise de conscience, il s'agit pour d'autres de se donner les moyens d'un développement maîtrisé au travers d'une ligne de conduite commune et en adéquation avec les réalités du territoire. « *Il ne s'agit plus aujourd'hui de construire sans fin* », « *il faut freiner ce laissé aller* », d'ailleurs, « *la plupart des documents d'urbanisme se positionne désormais dans une logique de réparation et de comblement des espaces* ».

C'est donc une prise de conscience partagée et une volonté commune de repenser les politiques communales d'urbanisme, dans une logique de développement d'ensemble et maîtrisée, qui semble aujourd'hui animer le territoire communautaire.

### **III 1 b. Une organisation intra-communautaire articulée autour d'enjeux identitaires en matière d'urbanisme, de cadre de vie et d'aménagement**

Il s'agit ici, au travers de cette partie, de mettre en évidence la sectorisation du territoire qui se dégage à partir des enjeux en matière d'urbanisme, de paysages et de façon plus large d'aménagement. Le travail qui est présenté ici constitue une synthèse, assez simplifiée, de l'analyse faite dans le cadre du rapport sur l'état des lieux des politiques communales conduites en matière d'urbanisme. Cette sectorisation établie à partir de l'étude des documents d'urbanisme couplée aux propos recueillis lors des entretiens communaux, traduit également des points de vue peut être plus subjectifs, reflétant la lecture que j'ai moi-même pu avoir des paysages et de l'organisation du bâti sur les communes. Quatre « groupes » ont ainsi pu être distingués. La carte ci-contre reprend cette sectorisation (Figure 19).

#### **A/ Des communes rurales en pleine croissance**

Le critère de l'attractivité démographique constitue ici le facteur central ayant permis de rapprocher ces communes pour lesquelles le cadre de vie constitue le principal facteur d'attractivité motivant les nouvelles installations. Nous pouvons toutefois distinguer ici trois

	Individuel pur	Individuel groupé	Collectif	Consommation foncière (en m2/lgt)	
Village du rural	<b>Veaunes</b>	100%		1890	
	<b>Gervans</b>	100%		1162	
	<b>Crozes-Hermitage</b>	67%	33%	767	
	<b>Serves sur Rhône</b>	65%	24%	11%	1032
	<b>Erôme</b>	60%		40%	882
	<b>Larnage</b>	79%		21%	523
	<b>Lemps</b>	100%			989
	<b>Plats</b>	100%			916
	<b>Saint Barthélémy le Plain</b>	60%	23%	17%	1052
	<b>Etables</b>	100%			1298
	<b>Vion</b>	59%	29%	12%	983
	<b>Chantemerle-les-Blés</b>	96%	4%		618
	<b>Boucieu le Roi</b>	100%			<b>3620</b>
	<b>Cheminas</b>	60%		40%	1212
	<b>Sécheras</b>	100%			2326
	<b>Colombier le Jeune</b>	85%	15%		1118
	<b>Total</b>	<b>83%</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>1274</b>
Village du périurbain	<b>Glun</b>	100%		507	
	<b>Mercuriol</b>	77%	9%	14%	<b>1082</b>
	<b>Mauves</b>	26%	10%	64%	158
	<b>Chanos-Curson</b>	75%	13%	13%	814
	<b>Beaumont-Monteux</b>	63%	20%	17%	626
	<b>Total</b>	<b>68%</b>	<b>10%</b>	<b>22%</b>	<b>637</b>
Pôle périurbain	<b>Pont de l'Isère</b>	44%	38%	19%	531
	<b>La Roche de Glun</b>	53%	23%	24%	<b>1045</b>
	<b>Saint Jean de Muzols</b>	89%		11%	1019
	<b>Total</b>	<b>62%</b>	<b>20%</b>	<b>18%</b>	<b>865</b>
Pôle urbain	<b>Tain l'Hermitage</b>	16%	28%	56%	257
	<b>Tournon sur Rhône</b>	31%	28%	41%	414
	<b>Total</b>	<b>24%</b>	<b>28%</b>	<b>49%</b>	<b>336</b>

**Veaunes** : communes en carte communale / RNU

Figure 20 : Consommation foncière par commune, selon leur position dans l'armature urbaine, période 2010-2012

(Source : Personnelle, données ADIL)

Les données présentées dans ce tableau montrent que l'absence de règles ou des règles peu élaborées en matière d'urbanisme (RNU, cartes communales), favorise de plus fortes consommations d'espaces par logement (laissant supposer une croissance démographique plus soutenue) ainsi qu'un habitat moins diversifié et une offre de logements moins structurée.

sous-secteurs, présentant chacun des caractéristiques bien particulières en termes de logique de développement, mais également en matière d'organisation urbaine, plusieurs typologies ayant été mise en évidence.

### **Des petites communes qui misent sur leur cadre de vie attractif et leur positionnement privilégié pour se développer :**

**Constat :** Ce premier sous-groupe rassemble trois communes, Chantemerle-les-Blés (en PLU), Veaunes et Crozes-Hermitage (en cartes communales) (Figure 19). Ces trois communes sont marquées par un développement plutôt important et une urbanisation très rapide, sur Chantemerle-les-Blés c'est plus d'une soixantaine de logements, soit un potentiel d'accueil de près de 150 personnes (équivalant à une augmentation de 12% de la population actuelle) qui sont en cours de construction. Le développement sur ces communes se fait principalement en extension urbaine (cf. Etude sur les gisements fonciers, Annexe 3), contribuant à une perte de lisibilité des paysages et de l'organisation du bâti, avec un phénomène de mitage relativement marqué. L'urbanisation se fait en majorité sur des formes de types « individuelles pures », les surfaces consommées (Figure 20) attestant de l'importance du foncier consommé par logement et donc d'une densité assez « faible ».

Le cadre de vie encore relativement préservé sur ces communes, ainsi que leur proximité du pôle urbain central semblent constituer les principaux facteurs d'attractivité. Par ailleurs il semble également que l'absence d'équipements (commerces, écoles...), comme c'est le cas sur la commune de Veaunes, n'empêche pas le développement urbain.

**Enjeux :** Des besoins renforcés en équipements, pour les communes de Crozes et Chantermerle (cantine, classes supplémentaires, assainissement, services...), la nécessité de juguler les rythmes de développement, ce qu'initie la commune de Crozes en entamant la transformation de sa carte communale en PLU d'ici la fin de l'année, et enfin le besoin de diversification de l'offre en logements, se traduisant par le développement du collectif, sur Chantemerle notamment.

### **Des communes au développement mieux maîtrisé et qui misent sur leur potentiel à proposer une offre de logements diversifiée :**

**Constat :** Ce second sous-groupe rassemble également trois communes, Larnage (en carte communale), Erôme et Vion (en PLU). Ces trois communes sont marquées par un développement plutôt important mais significativement moindre que celui enregistré sur le secteur précédent. Le développement de ces communes passe actuellement par la mise en place d'une offre de logements orientée sur de nouvelles typologies d'habitat, permettant de répondre à une mixité générationnelle et sociale. Celle-ci se traduit notamment par la mise en place d'une zone d'aménagement différée<sup>14</sup> sur Larnage (et le projet d'en créer une seconde via la mise en œuvre d'une politique d'acquisition foncière), ainsi que le développement d'une volonté de privilégier le locatif et de diversifier les formes urbaines sur Erôme et Vion.

**Enjeux :** Le principal enjeu caractéristique de ce secteur de communes se traduit par le nécessaire besoin de restructuration, que ce soit par le réaménagement des espaces publics pour Erôme, ou la poursuite des opérations cœurs de village pour Larnage. En effet, les logiques de développement urbain jusqu'ici menées ont surtout contribué à créer des structures urbaines quelques peu déconnectées entre elles, déconnexion qu'il convient donc aujourd'hui de maîtriser, en contenant le développement et en maîtrisant au mieux les conséquences sur l'organisation des bourgs.

<sup>14</sup> La zone d'aménagement différée (ZAD) est un secteur où la collectivité publique dispose, pour une durée de six ans renouvelables, d'un droit de préemption en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou opérations ayant pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat... (DDT du Rhône)



### Des petites communes qui misent sur leur complémentarité et leur cadre de vie attractif pour poursuivre leur développement

**Constat :** Ce troisième sous-groupe rassemble les six communes du plateau ardéchois (Figure 19), dont trois sont encore en carte communale. Ces communes ont connu, pour certaines, des rythmes de développement très rapides voire démesurés, ayant généré une urbanisation lâche, et amplifié le phénomène de mitage des paysages agricoles, agriculture principalement orientée sur des cultures en lien avec les activités d'élevage ainsi que sur des cultures viticoles. Ce mitage engendre par ailleurs une tendance à la banalisation des paysages, banalisation d'autant plus marquée que le développement urbain s'articule principalement autour de la production d'un seul type de logement, pavillonnaire, impliquant une importante consommation foncière (Figure 20). L'étalement urbain relativement important sur ce secteur contribue par ailleurs à une perte de centralité des villages, perte de centralité d'autant plus amplifiée que certaines communes, à l'instar de Lemps, ne possède ni commerces, ni services.

**Enjeux :** Outre la nécessité de repenser le développement urbain, l'enjeu qui ressort ici et sur lequel se fera le développement futur est celui d'une complémentarité entre les communes pour la mise en place des équipements. En effet, la mise en œuvre d'une logique supra-communale pour la réalisation de projets d'équipements, tels que l'école de Cheminas et Sécheras ou encore la mise en place d'un city-stade à l'échelle des communes de Colombier-le-Jeune et Saint-Barthélémy-le-Plain, semble désormais guider les logiques d'aménagement. La préservation du cadre de vie et notamment des paysages reste par ailleurs un enjeu stratégique qui conditionnera également le développement futur.

### B/ Des petites communes rurales « au développement tranquille »

Ce deuxième secteur de communes se caractérise par des rythmes de développement moins soutenus traduisant une attractivité moindre de ces territoires à la recherche de nouvelles dynamiques. Nous distinguons néanmoins deux typologies de communes distinctes.

#### Des petites communes qui misent sur leur capacité à se renouveler

**Constat :** Ce premier sous-groupe rassemble deux communes, Serves-sur-Rhône et Gervans, toutes deux en cartes communales. Ces deux communes qui s'organisent le long de la nationale 7, sont marquées par une urbanisation linéaire, surtout pour Serves, mais qui tend à gagner en épaisseur. L'urbanisation, dont le rythme est resté relativement maîtrisé, s'est développée principalement sous forme de maisons individuelles. Toutefois, les extensions urbaines en rupture avec le centre du village, puisqu'organisées davantage en retrait de la RN7, contribuent à dévitaliser les centres.

**Enjeux :** La mise en place de politiques d'accueil, passant par le développement d'une offre en logement diversifiée, permettrait d'une part d'impulser de nouvelles dynamiques et d'autre part de faire face à la carence des disponibilités foncières (cf. Etude sur les gisements fonciers, Annexe 3). Il s'agit par ailleurs de donner un nouvel essor aux centres-bourgs, au travers de la création et de l'organisation d'un « véritable cœur de village ».



### Des communes « en retrait » à la recherche de dynamiques de développement

**Constat** : ce second sous-groupe rassemble deux communes, Boucieu-le-Roi et Colombier-le-Jeune, en RNU pour l'une et PLU pour la deuxième. Ces deux communes, les plus éloignées géographiquement parlant du bi-pôle urbain central, se voient marquées par des rythmes de développement relativement bas, souffrant de leur positionnement enclavé. L'urbanisation sur ce secteur a été marquée par une consommation foncière très importante (Figure 20). L'absence de projet d'aménagement structurant constitue le principal facteur limitant pour le développement de ces territoires, il semblerait notamment que le développement de Boucieu, « *se fera que si le haut débit vient à y être développé, le développement des moyens de communication informatique constituant en quelque sorte la condition sine qua none à la dynamisation de la commune et au renforcement de son attractivité* ».

**Enjeux** : Le principal problème rencontré étant l'éloignement des pôles de vie et d'emplois, et donc l'enclavement des communes, il s'agit alors d'initier la mise en place de politiques d'accueil qui s'articuleraient autour de projets structurants, se devant d'être pensés à l'échelle supra-communale.

### C/ Des communes périurbaines à la recherche d'un équilibre

Ce troisième secteur de communes se caractérise essentiellement par des dynamiques externes plutôt marquées, avec notamment l'influence de l'agglomération valentinoise, ainsi que par une urbanisation conséquente obéissant à des logiques supra-communautaires.

### Des communes dynamisées par les pôles urbains périphériques et qui misent sur leur potentiel de densification pour se développer

**Constat** : Ce premier sous-secteur rassemble quatre communes, Saint-Jean-de Muzols, La Roche de Glun, Pont de l'Isère ainsi que Mercuriol, toutes en PLU (en cours d'élaboration pour Mercuriol). Ces communes bénéficient à la fois d'une polarisation interne sur Tain-Tournon, pour Mercuriol et Saint-Jean, et d'une polarisation externe sur Valence pour les deux autres. Ces dynamiques supra-communales ont fortement contribué à modeler l'organisation urbaine de ces quatre communes, générant un développement relativement important. L'urbanisation s'est faite essentiellement en extension urbaine, générant des impacts paysagers notables.

**Enjeux** : Deux principaux enjeux se dégagent ici. D'une part la nécessité pour ces communes de développer une identité propre, qui ne réponde pas seulement aux exigences liées à la proximité de pôles urbains influents, « *il faut éviter de tomber dans le cliché de communes banlieues et de communes résidentielles* ». D'autre part, le besoin de repenser l'organisation des centres, fortement impactés par les flux de passage, liés au positionnement stratégique de ces communes dans l'axe rhodanien, en particulier pour Pont de l'Isère.

### Des communes au développement important et qui misent sur un cadre de vie encore relativement préservé pour se développer

**Constat** : Ce second sous-secteur regroupe également quatre communes, Beaumont-Montoux, Chanos-Curson, Mauves et Glun, chacune couverte par un PLU. Ces communes localisées sur la partie Sud-Est du territoire intercommunal bénéficient elles aussi de la polarisation sur Valence. C'est par ailleurs leur position de « village périurbain », telle que définie par l'armature du SCoT, qui les distinguent du précédent groupe de communes et qui fait qu'elles profitent aujourd'hui d'un développement relativement important. En effet, le cadre de vie encore préservé dont elles disposent constitue un atout indéniable pour leur développement. Développement qui se voit donc catalysé par la position géostratégique dont profitent ces communes, le long des axes de communication.

## Les principaux enjeux urbains, paysagers et d'aménagement mis en évidence au travers du diagnostic :

- Des enjeux en termes d'équipements liés à l'évolution des besoins relative à l'arrivée de nouvelles populations à penser dans le cadre de logiques de complémentarité entre communes
- Une diversification de l'offre en logements afin de répondre à la fois à l'impérativité de ralentir la consommation foncière et les impacts paysagers qui s'ensuivent et à la fois à l'objectif de mixité générationnelle et sociale (prévu par le SCoT)
- La réaffirmation de la centralité des centres-bourgs et leur revitalisation via la mise en œuvre d'opération d'aménagement structurante (opération cœur de village...)
- La préservation des paysages par la limitation des impacts liés à une urbanisation diffuse de type monofonctionnelle (sous forme pavillonnaire) et la protection des paysages et activités agricoles et viticoles
- La nécessité de repenser les logiques d'urbanisation autour de deux choses :
  - Une meilleure intégration des réalités urbaines et paysagères existantes
  - L'affirmation d'une identité territoriale, vectrice d'une cohérence paysagère
- Un besoin fort de réfléchir à la question des déplacements, véritable point noir du territoire (le principal problème pour les communes en amont de Tournon, c'est la traversée : « *handicap monumental* », ce problème est d'autant plus à prendre au sérieux qu'il constitue un risque pour le 1<sup>er</sup> étage ardéchois, lequel pourrait alors « *se voir vider* »)

**Figure 21 : Bilan des grands enjeux mis en évidence par le diagnostic**

(Source : Personnelle)

### Des communes au développement important et qui misent sur un cadre de vie encore relativement préservé pour se développer

**Enjeux :** Le développement plutôt soutenu de l'urbanisation génère une tendance allant vers la banalisation des paysages, à la fois urbains, qui se traduit notamment par des constructions en totale déconnexion avec l'organisation existante, mais également paysagers, d'où l'enjeu ici de redéfinition des logiques d'urbanisation en adéquation avec les réalités urbaines et paysagères communales. D'autre part ce développement urbain marqué amène à une excentration des centres-bourgs, et donc à leur fragilisation.

### D/ Un bi-pôle urbain au développement contraint

#### Un bi-pôle central qui mise sur son potentiel de renouvellement pour se développer

**Constat :** Le bi-pôle formé par les communes de Tain et Tournon (en PLU), constitue le noyau urbain central du territoire. Caractérisé par un développement relativement marqué, notamment côté Tournonais, il se voit toutefois soumis à d'importantes contraintes qui, conjuguées, tendent à juguler les dynamiques de développement. Les disponibilités foncières assez restreintes, notamment sur Tain, la zone de coteaux classée AOC, ou encore le classement en zones inondables de certains secteurs représentent quelques-unes de ces contraintes.

**Enjeux :** Ainsi le développement urbain se fera essentiellement grâce au renouvellement de l'offre en logements, par la mobilisation des dents creuses et du parc ancien, ainsi que par la mise en œuvre d'opération de réhabilitation des friches. Il s'agit donc de s'inscrire dans la logique actuelle de « construire la ville sur la ville ».

## III. 2 Les pistes d'actions envisageables

Face à la diversité des situations communales et à la typologie d'enjeux mise en évidence (Figure 21), plusieurs pistes d'actions, ont été dégagées. Ces pistes d'actions n'engagent en rien les futures orientations d'aménagement puisqu'il s'agit effectivement de réflexions personnelles.

### Le développement d'une identité territoriale

Il s'agit ici, au travers de réflexions à conduire autour des logiques de développement urbain, de se fixer une ligne de conduite générale, applicable à l'ensemble du territoire communautaire, et qui permettrait d'afficher un même discours.

Ce discours se traduirait par la définition d'orientations d'aménagement générales en matière de paysages, d'organisation urbaine, de préservation des activités agricoles et des éléments identitaires du territoire. Ainsi au travers de ces orientations il s'agira de mettre en œuvre une certaine cohérence paysagère (paysages urbains et naturels) et d'action, cohérence qui devra alors se retrouver dans les documents d'urbanisme, au travers de d'orientations ou de prescriptions d'aménagement assez précises. Très concrètement, il s'agirait de reprendre le travail qui avait été mené dans le cadre de l'élaboration de la Charte paysagère côté Hermitage, afin de le poursuivre à l'échelle de l'ensemble de la communauté de communes. Ce travail permettrait ainsi de mobiliser les élus au sein d'ateliers de travail communs qui les



les amèneraient alors à prendre du recul par rapport aux logiques d'aménagement jusqu'ici menées, et à disposer d'une vision d'ensemble du territoire. Ce travail permettrait également de se projeter et de développer une vision prospective du territoire, laquelle pourrait servir de base pour la définition des grandes orientations d'avenir en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

## La définition d'un projet d'aménagement et de planification

Il s'agit ici, par la mise en œuvre d'un document de planification (éventuellement un PLUi), d'affirmer l'image du territoire mettant en valeur la diversité paysagère et urbaine de celui-ci. Il s'agit plus concrètement d'organiser le développement autour d'un projet permettant de se positionner face aux enjeux qui animent aujourd'hui le territoire. Pour cela ce projet d'aménagement posera des objectifs en termes de préservation et mise en valeur des paysages agricoles, ruraux et urbains, des objectifs également en matière d'urbanisme, urbanisation qui devra mobiliser en priorité les enveloppes existantes et répondre aux objectifs de mixité et de diversification de l'offre en logements tels que prévus par le SCoT. L'urbanisation devra également se faire dans une logique de confortement des centres-bourgs et de réaffirmation des centralités. L'agriculture et notamment la viticulture, qui constitue « l'image de marque » du territoire devra, elle aussi, se voir conforter via la mise en application de prescriptions plus fines (à traduire dans les documents d'urbanisme) pour limiter le mitage dont font l'objet les terres agricoles (cet objectif pourra se voir combiné avec les orientations qui seront définies dans la Charte paysagère et environnementale des Côtes du Rhône à laquelle adhère HTCC).

Par ailleurs il s'agira également au travers de ce projet de repenser les logiques d'aménagement dans le cadre d'une complémentarité entre communes, notamment pour faire face aux besoins d'équipements.

La définition d'un projet d'aménagement et de planification se pose donc à la fois comme une réponse concrète aux enjeux actuels mais également comme un outil prospectif qui devrait permettre d'anticiper les besoins futurs des populations, tout en intégrant les réalités urbaines et paysagères actuelles.

---

## IV. Quelles suites donner à ce travail ?

---

Le dégagement des principaux enjeux en matière d'urbanisme, de paysages et d'aménagement, issu de l'état des lieux des politiques communales menées en matière d'urbanisme, ainsi que la mise en avant de pistes d'actions pour y répondre, constituent une première base de travail mobilisable pour la conduite de réflexions autour de la mise en œuvre d'un document prospectif d'aménagement et de programmation territoriale. Toutefois, bien que dressant un portrait détaillé du territoire et des grands enjeux qui l'animent, ce travail ne peut pas, en l'état actuel, être envisagé de manière opérationnelle. En effet, il convient d'abord de préciser clairement la finalité de ce travail, en définissant pour cela une mise en œuvre organisationnelle et temporelle, puis en établissant un programme d'actions détaillé, priorisant celles-ci. Il s'agira par ailleurs de prendre en compte le portage politique des actions, et les modalités de réalisation concrète, à la fois techniques et financières.



## IV. 1 Une mise en œuvre organisationnelle et temporelle à préciser

Le schéma stratégique d'aménagement constitue un document de planification dont l'objectif est d'établir les lignes directrices de l'organisation du territoire. Il permet de coordonner les politiques d'aménagement et les logiques de développement de l'ensemble des communes concernées par sa portée. Mis en œuvre à l'échelle intercommunale se seront donc ici les 26 communes du territoire qui se verront concernées. Ce schéma est avant tout un document d'intention formulé et conçu de façon à implémenter une vision globale, durable et prospective de l'aménagement du territoire, et subséquemment de l'urbanisme. Ce schéma n'a pas de valeur prescriptive. L'intérêt ici d'un tel outil consiste à construire une feuille de route commune en matière d'aménagement du territoire, feuille de route que devront alors essayer de respecter les communes en adoptant des plans et règlements d'urbanisme en adéquation avec les orientations qu'elle se sera fixée. Ce schéma permettra par ailleurs d'apporter une première réponse aux enjeux mis en exergue au travers de l'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme. En assurant l'implication de l'ensemble des communes du territoire dans la définition d'une stratégie urbaine et d'aménagement, ce schéma revêt d'autre part le rôle d'outil de concertation. Il s'agit également d'un outil de mise en œuvre qui, au travers de la définition des grandes orientations d'aménagement du territoire présentant les principales lignes directrices de l'aménagement, traduit une vision stratégique du territoire.

Ce schéma s'appuierait donc sur le diagnostic issu de l'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme, mettant en évidence les enjeux en matière de planification via l'identification des grandes tendances de développement et leurs spécificités, laissant également entrevoir les grands enjeux de demain.

Ainsi, en se basant sur la complémentarité des enjeux en matière d'urbanisme, de paysages et d'aménagement mis en avant par l'organisation actuelle du territoire, et confirmée par le diagnostic issu de l'analyse des politiques communales en matière d'urbanisme, l'élaboration d'un schéma stratégique d'aménagement semble confirmer la première hypothèse de travail formulée.

Avec ce schéma, il pourra s'agir, très concrètement, d'harmoniser la planification, en favorisant par exemple le maintien des services de proximité dans les centres-bourgs en dévitalisation, ou encore repenser l'emplacement des équipements et services dans une logique de complémentarité des territoires. Ce document permettra alors de sectoriser les zones prioritaires d'aménagement ou de réaménagement, en indiquant les priorités et précisant l'organisation du développement.

Le schéma stratégique d'aménagement du territoire doit par ailleurs être accompagné d'un programme d'action précisant les étapes de mise en œuvre du schéma. Sa mise en œuvre temporelle concrète restera toutefois à définir, sachant que, ce schéma, qui laisse préfigurer à terme le lancement d'un futur PLUi, et engage le territoire pour plusieurs années, devra tenir compte des orientations prévues par le SCoT et de leurs temporalités.

## IV. 2 Un programme d'actions et des orientations à prioriser

La mise en place du schéma stratégique d'aménagement, constitue, à ce jour, la perspective de valorisation la plus envisageable du travail d'état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme conduit ici.

Aussi, en vue de la mise en œuvre effective de ce schéma, il s'agira donc dans un premier temps d'établir une priorisation des enjeux en matière d'urbanisme, de paysages et d'aménagement mis



en exergue au travers de cet état des lieux. Le but de cette priorisation sera alors de guider la construction d'une ligne de conduite, à la fois techniquement soutenable et politiquement acceptable pour toutes les communes, permettant, via la définition d'orientations d'aménagement, de répondre à la fois aux enjeux actuels mais également d'envisager, prospectivement, le développement urbain du territoire.

Cette priorisation devra tenir compte des préconisations qualitatives et quantitatives définies par le SCoT ainsi que de leur temporalité. D'autre part la faisabilité technique, comprenant les contraintes techniques et budgétaires ainsi que les délais de réalisation, la faisabilité organisationnelle, tenant compte des compétences de l'EPCI, du portage politique ainsi que des perspectives de partenariat, et enfin la pertinence stratégique, à savoir la cohérence avec les autres projets en cours ou planifiés et l'importance des impacts attendus par rapport aux objectifs initialement fixés, devront également être pris en compte pour la priorisation des enjeux et donc des actions à mettre en œuvre.

Il s'agit ici, au travers de la priorisation des actions et orientations à définir dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement, de retenir une planification territoriale où « *l'aménagement et le développement (urbain) seront liés de manière à réunir, sur le territoire, les conditions propres à la préservation et la mise en valeur du cadre de vie (environnement bâti et naturel)* » (Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité).

Une fois les enjeux et les orientations d'aménagement, en réponse à ces enjeux, priorisés, le programme d'action établi pourra alors se traduire concrètement par la mise en place de fiches actions.

## IV. 3 Une première base de réflexion mais un travail à approfondir

L'état des lieux des politiques communales conduites en matière d'urbanisme constitue une première base de travail pour la poursuite des réflexions autour de la mise en œuvre d'une approche concertée de la planification. Celle-ci, qui pourrait dans un premier temps se traduire par la réalisation d'un schéma stratégique d'aménagement du territoire, devra, à terme, passer par une reconsidération globale des logiques d'urbanisation et des politiques d'aménagement. Cette reconsidération pourrait alors se faire par le transfert de la compétence relative aux PLU, ou documents d'urbanisme en tenant lieu, à la communauté de communes, et par l'élaboration du PLUi qui devrait s'ensuivre.

En effet la mise en œuvre d'un PLUi permettrait premièrement de disposer, à l'échelle communautaire, d'un document d'urbanisme unique répondant à la nécessité d'homogénéisation des documents d'urbanisme qui avait été mise en avant dans la troisième hypothèse de travail formulée, levant ainsi les difficultés de mise en cohérence des politiques communales que cette hétérogénéité pouvait susciter.

Deuxièmement, en traduisant, au travers du PADD le projet d'aménagement du territoire le PLUi, document prospectif de planification et d'urbanisme, amène alors les communes à se fédérer autour d'une même politique de développement définissant les grandes orientations en matière de développement urbain. Ainsi l'élaboration d'un PLUi semble confirmer la seconde hypothèse de travail formulée en début d'étude à savoir, une mise en cohérence du territoire au travers de la réalisation d'un document intercommunal d'aménagement.

Enfin, le PLUi permettrait d'aller vers un niveau d'approfondissement des politiques communales menées en matière d'urbanisme plus important, notamment pour les communes actuellement en carte communale puisqu'il les amènerait, préalablement à son élaboration, à engager les procédures de transformation de leur carte communale en PLU. Cette harmonisation des documents et implicitement, derrière, des logiques communales d'urbanisme poserait alors les jalons d'une approche concertée de la planification.



---

# CONCLUSION

---

« L'accès à un urbanisme rénové », telle est la volonté affichée par la loi ALUR du 26 mars 2014. Il semble toutefois que le concept « d'urbanisme rénové » ne soit pas si aisé à définir. En effet, si le renouvellement urbain se conçoit assez clairement comme « *le besoin de s'inscrire dans une vision de ville s'appuyant sur une stratégie urbaine et spatiale claire et partagée, pour laquelle les arbitrages politiques s'exercent en regard de l'ensemble des documents de planification et de contractualisation* », la mise en œuvre d'un urbanisme rénové n'en demeure pas moins flou (FNAU, 2010). En effet, ce concept d'urbanisme rénové « *recouvre un spectre assez large de domaine* », allant des politiques d'habitat à la préservation des espaces naturels et agricoles, et fixe ainsi, en fonction du domaine auquel il s'applique, des ambitions différentes et parfois concurrentes, ce qui s'entend assez facilement ici entre la satisfaction des besoins en logements d'une part, et la préservation des espaces naturels d'autre part (M. Goze, 2014). Ainsi, il semblerait désormais que « *penser l'urbanisme comme le fruit d'une vision partagée du territoire et non plus seulement comme la simple somme des projets communaux et des logiques sectorielles auxquelles ils répondent* » constitue la ligne de conduite à suivre (AURAV, 2014).

Bien qu'il ait été fait de l'intercommunalité l'échelle de référence en matière de politiques d'urbanisme et de PLU, les choix urbanistiques à opérer au niveau intercommunal, « *en vue de renforcer et d'accentuer la cohérence et d'éviter une rupture nette entre les zones* » restent aujourd'hui très empreints des jeux politiques locaux (Chevreux, 2014). Même si, le SCoT, document supra-communautaire, impose un cadre en fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière d'urbanisation (consommation foncière, typologie urbaine...).

Aussi, c'est en écho à ces changements et en vue de mettre en œuvre un schéma stratégique d'aménagement du territoire, que HTCC s'est donnée l'ambition d'élaborer un état des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme. Il semblerait en effet que l'un des principaux facteurs de succès d'un urbanisme rénové soit la définition d'une stratégie urbaine claire et un portage politique fort. D'autre part, la définition d'une stratégie urbaine s'appuiera avant tout sur un projet d'aménagement du territoire clairement établi et mettant en avant les spécificités locales.

Ainsi, la mise en place d'un schéma d'aménagement stratégique du territoire semblerait répondre à la volonté impulsée par la loi ALUR, à savoir la mise en œuvre d'un urbanisme rénové. En effet, ce schéma permettrait, au travers de la définition d'une stratégie urbaine pour le territoire et de l'élaboration d'orientations d'aménagement, de répondre à la fois aux enjeux actuels mais également de développer une vision prospective du territoire et des logiques d'urbanisation. Par ailleurs, le rôle d'outil de concertation que revêt ce schéma permettrait également l'implication de l'ensemble des communes et élus, indispensable à la construction d'une feuille de route commune en matière de développement urbain, et donc à la mise en place d'un vrai projet d'aménagement concerté de l'espace.

Ce schéma qui prendra appui sur les enjeux mis en évidence au travers de l'étude des politiques communales en matière d'urbanisme ainsi que sur la sectorisation qui en a été dégagée, permettrait d'autre part de donner une suite au travail initié ici.

Enfin, « *à l'heure où tant de territoires s'installent dans la monotonie et l'uniformité* », il s'agirait, par l'implémentation d'un tel document, « *de faire le choix d'un développement respectueux de la pluralité des identités locales* ». « *Loin d'émettre le territoire, cette pluralité constitue effectivement un avantage à mettre en valeur* » (Eléments de débat sur les orientations du SCoT, mars 2015).



Ces identités, qu'il conviendra de préciser clairement dans ce schéma d'aménagement stratégique, traduisent en effet la diversité, à la fois en matière de paysages et d'armature urbaine, qui fonde la qualité du cadre de vie, l'identité et l'attractivité du territoire de l'Hermitage-Tournonais. Se mesurant à la spécificité des composantes rurales et urbaines, ardéchoises et drômoises, la diversité de ce territoire, et plus précisément sa mise en valeur, pourrait alors représenter le fil conducteur des futures logiques d'urbanisation. Ainsi, il s'agirait au travers du futur document de planification concertée, que pourrait représenter le PLUi, d'organiser le développement urbain et les grandes logiques d'aménagement autour de cette diversité. L'ambition que se donnerait alors ce document pourrait être celle de promouvoir la cohérence territoriale par le développement d'une identité intercommunale reflétant la typologie des identités communales.



---

# BIBLIOGRAPHIE

---

## DOCUMENTS LEGISLATIFS (CODES, LOIS, PROJETS DE LOI) :

« Code de l'urbanisme », version consolidée du 22 mars 2015  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

« LOI n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », 2000  
<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&dateTexte=&categorieLien=id>

« LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement »  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id>

« LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », 2010.  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>.

« LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », 2014.  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>

« LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », 2014.  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>.

« LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République »  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=general&legislature=14>

## PARUTIONS SCIENTIFIQUES (OUVRAGES, ARTICLES, THESES, MEMOIRE ET COLLOQUE):

COMBY Joseph, « *POS volatils* », Etudes foncières, 1991, n°50, p.1.

FENESTRE Fabien, « *La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme - Retour sur un siècle d'évolution* ». Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2002.  
[http://doc.sciencespoLyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MSPCP/fenestref/these\\_body.html](http://doc.sciencespoLyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MSPCP/fenestref/these_body.html).

GALLEZ C., MAKSIM H-N., « *À quoi sert la planification urbaine ?* », Flux 3/2007 (n° 69), p. 49-62

Disponible sur Internet à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-flux-2007-3-page-49.htm>

GIVAUDAN A., MERLIN P., Article « *Planification urbaine en France* » in Merlin P., Choay F., 2005, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.



GOZE Maurice, « *La stratégie territoriale de la loi SRU* », Revue d'Economie Régionale & Urbaine, 2002  
Disponible sur Internet à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2002-5-page-761.htm>

GOZE Maurice, « *La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et son impact sur les documents d'urbanisme* », *Revisiter les projets de territoires, Politiques publiques, séance N°2, GIP Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA)*, May 2014, Mérignac, France

HOCREITÈRE Patrick, « *Urbanisme et décentralisation. De la répartition des compétences à la coopération intercommunale* », Association pour les espaces naturels, Paris, France (FRA), 1992  
Disponible sur Internet à l'adresse : <http://documents.irevues.inist.fr/handle/2042/49518>

JANNIÈRE Hélène « *De l'art urbain à l'environnement : le paysage urbain dans les écrits d'urbanisme en France, 1911-1980* » 2007  
Disponible sur Internet à l'adresse : <http://strates.revues.org/5223>

MELOT R., « *De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique.* », *L'Année sociologique* 1/2009 (Vol. 59) , p. 177-199  
Consultable sur : [www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-1-page-177.htm](http://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-1-page-177.htm).

TOMAS F., « *Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes* », dans « *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville* », TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMAN M., ed. Margada, 1998, p.20

TRAORE Seydou, « *Les SCoT de la loi SRU du 13 décembre 2000* », l'Harmattan, 2001, p 23

#### **RAPPORTS, ETUDES ET DOCUMENTS OFFICIELS (TECHNIQUES OU JURIDIQUES) :**

AdCF, « *Dossier spécial Urbanisme intercommunal – PLUi* », 2014. Consultable sur : [http://www.adcf.org/urbanisme/Dossier-special-Urbanisme-intercommunal---PLUi\\_664.html](http://www.adcf.org/urbanisme/Dossier-special-Urbanisme-intercommunal---PLUi_664.html)

AdCF, « *Dossier spécial "Projet de loi NOTRe"* », 2015. Consultable sur <http://www.adcf.org/institutions-et-pouvoirs-locaux/Dossier-special--Projet-de-loi-NOTRe--2426.html>

AdCF, « *Le projet de loi ALUR* », 2013. Consultable sur : <http://www.adcf.org/urbanisme/Urbanisme-et-logement-Daniel-Delaveau-et-Corinne-Casanova-auditionnes-par-les-deputes-sur-le-projet-de-loi-ALUR-1677.html>

AGENCE D'URBANISME RHONE AVIGNON VAUCLUSE (AURAV), « *L'essentiel de la loi ALUR* », juin 2014. Consultable sur : [http://www.aurav.org/Ressources/Files/publicationloialur\\_juin2014\\_print.pdf](http://www.aurav.org/Ressources/Files/publicationloialur_juin2014_print.pdf)

CHEVREUX « *Les réformes Duflot* », juillet 2014. Consultable sur <http://www.chevreux-notaires.fr/bulletins/2014/edition-speciale-chevreux-reformes-duflot-alur.pdf>

CNFPT, « *Les fondamentaux sur l'intercommunalité* », 2014, Consultable sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/bouquet\\_ressources\\_intercommunaliteversion\\_imprimable.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/bouquet_ressources_intercommunaliteversion_imprimable.pdf)



COHEN. P, « *La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République* », juin 2015. Consultable sur : <http://www.courrierdesmaires.fr/wp-content/uploads/2015/06/rapport-de-pierre-cohen-relation-regions-metropoles.pdf>

Les dossiers FNAU, n°10, novembre 2002, Consultable sur : <http://www.fnau.org/publications/publications-regulieres.asp?annee=2002>

MAIRIE-CONSEILS, « *Le PLUi, un outil pour dessiner son territoire* », juin 2015.

SCoT DU GRAND ROVALTAIN, « *Eléments de débat sur les orientations générales* », mars 2015

### **PARUTIONS DANS SUPPORTS PROFESSIONNELS (PRESSE, RAPPORTS, ARTICLES) :**

ETD et CERTU. « Impact des spécificités des espaces ruraux sur le processus de planification spatiale Partenariats, concertation et ingénierie », 2013.

Consultable sur : <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Impact-des-specificites-des-espaces-ruraux-sur-le-processus-de-planification-spatiale-Partenariats-concertation-et-ingenierie>.

GERBEAU Delphine, « Le PLU en crise de croissance ? », la Gazette des communes, avril 2011  
Consultable sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/60712/le-plu-en-crise-de-croissance/>

PHILIPPOT Rémy, « Le PLUi, intégration intercommunale ou désintégration communale ? » *Les Echos*, 12 septembre 2013.

Consultable sur : <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-79896-le-plui-integration-intercommunale-ou-desintegration-communale-1019782.php>

### **SITES INTERNET :**

INSEE. « Insee - Définitions et méthodes - Bassin de vie » <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/bassin-de-vie.htm>.

INSEE. « Insee - Définitions et méthodes - Aire urbaine » <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm>

Réseau des Pôles Métropolitains « Pôle métropolitain du Sillon Alpin » <http://www.poles-metropolitains.fr/presentation-des-poles/item/26-p%C3%B4le-m%C3%A9tropolitain-du-sillon-alpin>

Les services de l'Etat dans le Tarn, <http://www.tarn.gouv.fr/trois-types-de-document-d-urbanisme-existent-en-a173.html>





**Hermitage-Tournonais**  
Communauté de communes



**VetAgro Sup**  
Campus Agronomique de Clermont

23 Septembre 2015

# Hermitage –Tournonais : Etat des lieux des politiques communales en matière d'urbanisme, un premier pas vers un PLUi

Mémoire de fin d'études d'ingénieur - VetAgro Sup -

# ANNEXES

Camille GRASSIES

OPTION INGENIERIE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
PROMOTION 2012-2015



---

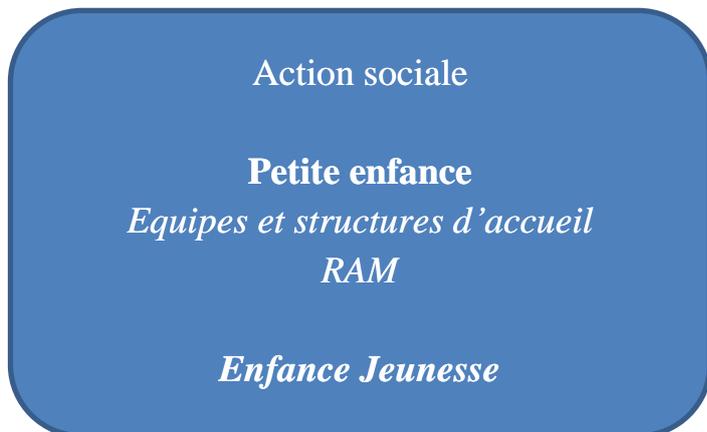
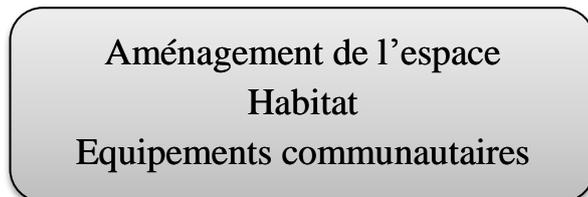
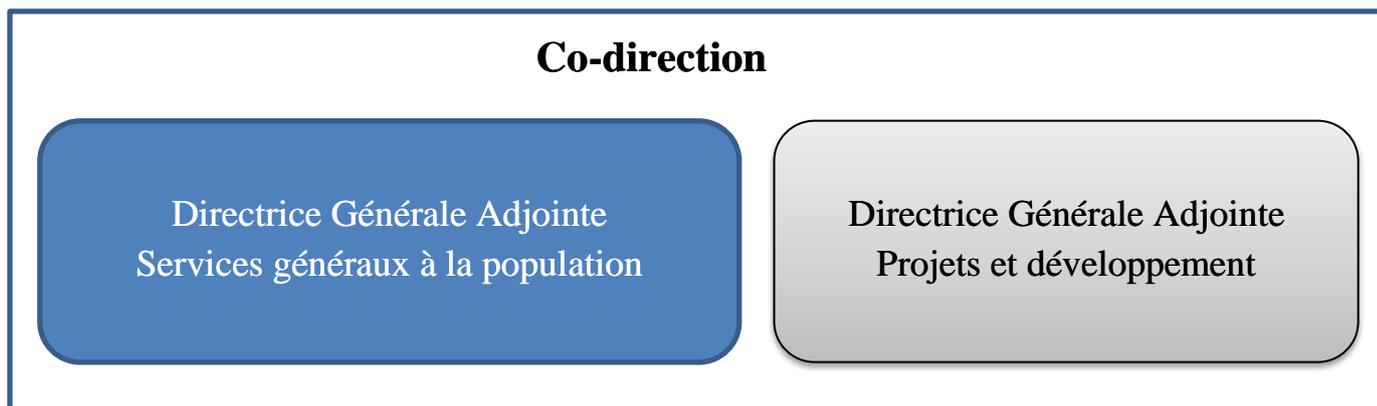
# TABLE DES ANNEXES

---

ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME HTCC 2014 .....	1
ANNEXE 2 : MODELE DE FICHE COMMUNALE ELABOREE A PARTIR DES DOCUMENTS D'URBANISME.....	2
ANNEXE 3 : ÉTUDE GISEMENTS FONCIERS.....	14



# Annexe 1 : Organigramme



Services / équipes situés côté Hermitage



Services / équipes situés côté Tournonais



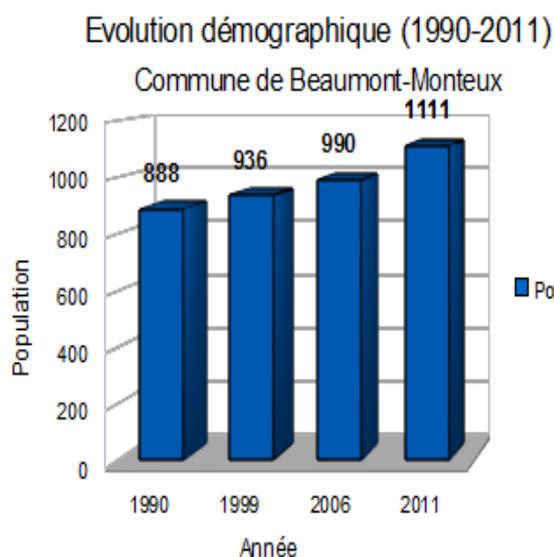
## Annexe 2 : Modèle fiche communale

### Grille de lecture document d'urbanisme

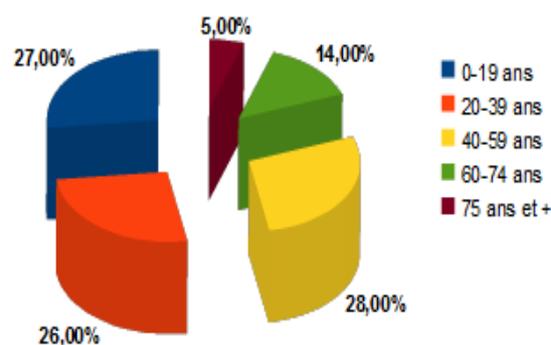
#### Beaumont-Monteux

#### Éléments de démographie

- **Superficie communale** : 13km<sup>2</sup> (surface totale : 1337 ha)
- **Nombre d'habitants** : 1 111 habitants en 2011
- **Densité moyenne** : 83hab/km<sup>2</sup> en 2011
- **Evolution démographique** :



Structuration de la population en tranche d'âge  
Année 2011



- Au cours des années 90, le solde migratoire a beaucoup diminué et l'excédent naturel a pratiquement seul contribué à la hausse de la population
- Un **taux moyen de variation du solde migratoire** de 0.2% entre 1999 et 2006 (soit +2 habitants /an) contre 1.6% entre 2006 et 2011 (soit +16 habitants /an) soit un **taux multiplié par 8 en 12 ans**
- Un **taux moyen de variation du solde naturel** de 0.6% entre 1999 et 2006 (soit +6 habitants/an) contre 0.8% entre 2006 et 2011 (soit +8 habitants/an) soit un **taux multiplié par 1.3 en 12 ans**
- Une **variation annuelle du solde total multipliée par 3 en 12 ans** (+ 8 habitants/an entre 1999 et 2006 contre +24 habitants/an entre 2006 et 2011)
- Des jeunes encore nombreux, mais la diminution des 20-39 ans au profit des 40-59 ans préfigure des difficultés de renouvellement de la population si de nouvelles familles ne sont pas accueillies

(Sources : données INSEE, RGP)

- **Date d'approbation** : 13 décembre 2004
- **Révision en cours** : oui (procédure lancée le 2 mars 2015)
- **Modifications apportées** :
  - + *Modification 1* : le 4 septembre 2006 pour diverses adaptations
  - + *Modification 2* : le 31 mars 2008 en vue de la réduction de l'emplacement réservé n°1
  - + *Révision simplifiée 1* : le 31 mars 2008 afin de permettre l'extension du « Jardin Zen » au lieu-dit Les Clermonts
  - + *Modification 3* : le 5 juillet 2010 afin de supprimer des emplacements réservés et ajuster le zonage UA / 4AUa quartier Raisinières
  - + *Modification 4* : octobre 2011 en vue de l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU quartier Le Port, à la suite de la réalisation ou de la programmation à court terme des équipements publics nécessaires au droit de la zone.

#### **Les objectifs poursuivis par le projet de PLU :**

Assurer une évolution démographique raisonnée et encadrée afin de préserver les commerces, services et équipements publics existants et en projet

Assurer une densité de construction en accord avec les infrastructures et équipements de la commune en respectant les orientations du futur SCoT et les objectifs du PLU

Assurer la protection des terres agricoles afin de pérenniser l'activité agricole et viticole de la commune

Assurer la valorisation des richesses naturelles patrimoniales et paysagères

Permettre le maintien et le développement de l'activité artisanale et tertiaire de la commune

### I/ Economie :

#### *Agriculture :*

- SAU : 882 ha en 2010 (source : Agreste 2010) soit 66% de la superficie de la commune dont près de 400 ha plantés en vignes (l'arboriculture a quasiment disparue du territoire communal)
- 5 exploitations agricoles professionnelles ont été dénombrées au recensement de 2000 contre 17 en 1979
- La majorité du territoire communal est classé AOC (Crozes Hermitage et Côtes du Rhône)
- En dehors de l'agriculture, quelques activités para-agricoles participent à l'économie locale : une cave viticole privée, un négociant en vin, deux réparateurs de machines agricoles
- 2 Z.N.I.E.F.F. (Ile de Beaumont-Monteux : 51 ha et confluent Herbasse-Isère : 103 ha), ces deux zones ont également été reconnues comme espaces naturels sensibles par le département de la Drôme

#### *Industrie et Artisanat :*

- La commune compte une dizaine d'entreprises installées sur la zone d'activités (saturée à ce jour)
  - De nombreux artisans viennent compléter le tissu économique local (plomberie-chauffagiste / menuiserie / forgeron / carreleur / garage/ concepteur de jardins / entreprise de maçonnerie / carrosserie)
- ➔ Le bassin d'emploi est représenté principalement par les pôles de Tain-Tournon et Valence, en 2012 la commune comptait 237 emplois et 538 actifs (chiffres INSEE 2012) dont 21% travaillant sur la commune

## Éléments de diagnostic

### *Commerces / Services / Equipements :*

Quelques commerces sont implantés sur la commune, ils couvrent notamment les produits de premières nécessités (boulangerie, restaurant, tabac-journaux-épicerie,...), et sont complétés par un tissu de services assez développé : cabinet d'ostéopathe, d'infirmier, kinésithérapeute...

Un bon niveau d'équipements : scolaires (2 écoles publiques et une privée), équipements à caractère sportifs et culturels, rendus dynamiques par un tissu associatif non négligeable (11 associations présentes au niveau de la commune)

→ Les habitants se tournent vers les pôles de Tain, Romans ou Valence pour les gros approvisionnements

### *Tourisme :*

- Depuis 2003, sur la commune quatre sentiers de randonnées sont inscrits au P.D.I.P.R. (Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées)
- Pas d'hébergements touristiques sur la commune, « *peu de passage* » (tourisme surtout orienté autour des 7 caves de la commune et du jardin zen)

# Eléments de diagnostic

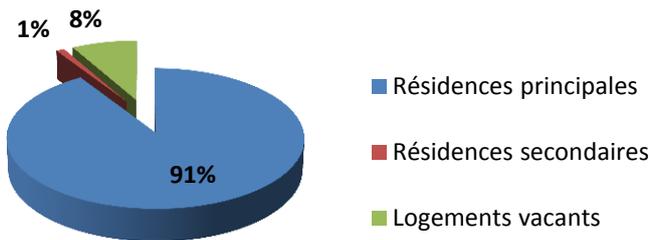
Etat des lieux (données : fiche territoire ADIL)

## II/ Habitat :

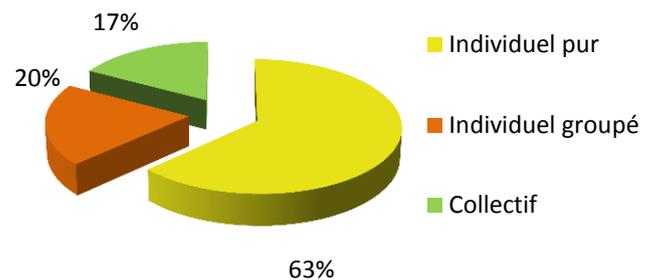
- ⇒ Un **parc de 468 logements** au total en 2011 (28 % du parc date d'avant 1949)
- ⇒ Une vocation résidences principales dominante

Structuration du parc de logements  
(En % du parc de logement total)

Année 2011

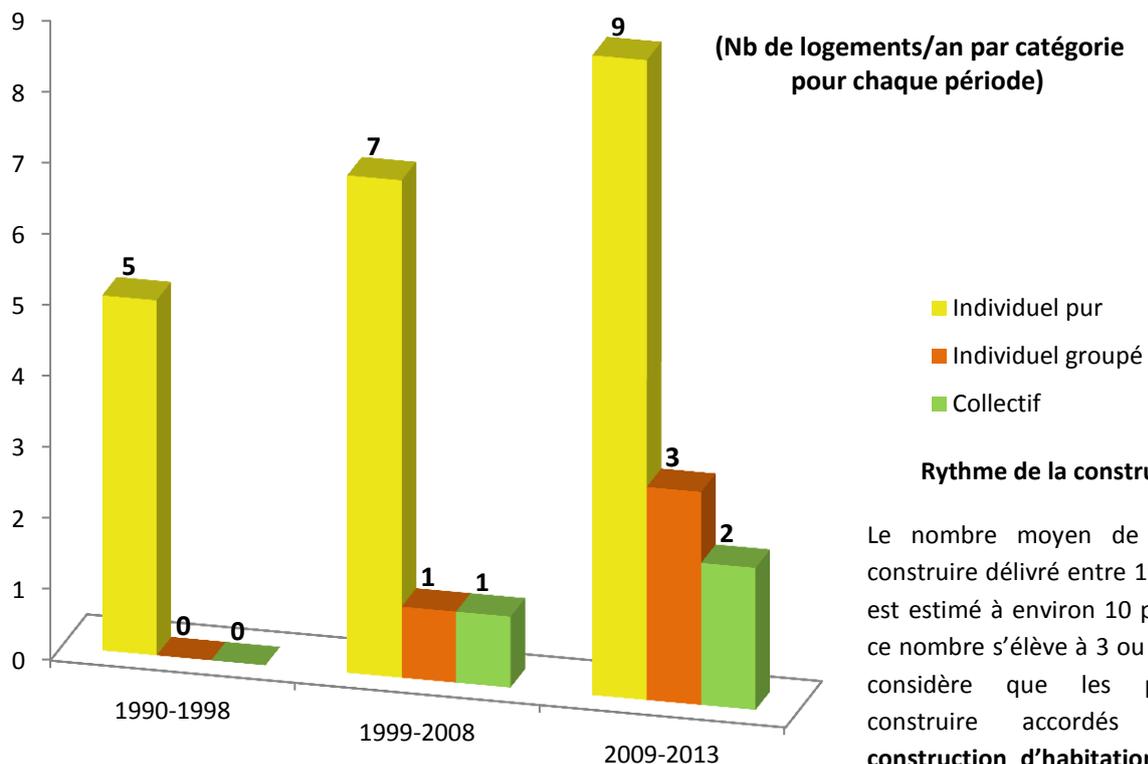


Typologie des constructions neuves  
(Période 2009-2013)



Des constructions neuves essentiellement orientées en individuel pur mais qui tendent néanmoins vers des formes d'habitat plus denses (groupé et collectif) → volonté de la municipalité de développer ce type d'habitat

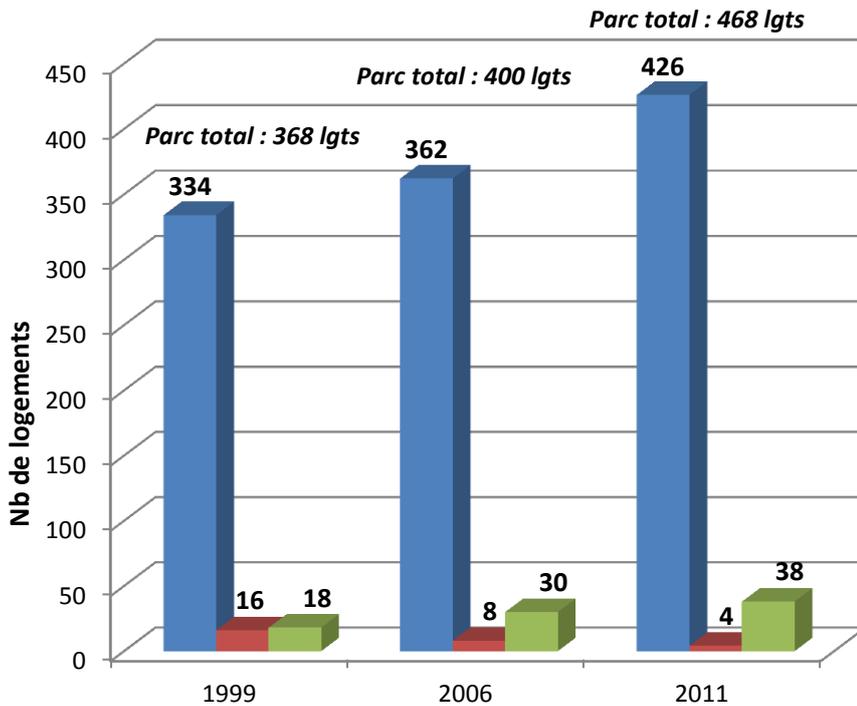
## Evolution de la typologie des constructions neuves



### Rythme de la construction :

Le nombre moyen de permis de construire délivré entre 1992 et 2001 est estimé à environ 10 par an. Mais ce nombre s'élève à 3 ou 4, si l'on ne considère que les permis de construire accordés **pour la construction d'habitation nouvelle** : **35 permis accordés sur 10 ans**

## Éléments de diagnostic



### Evolution de la structure du parc de logements

(Période 1999-2011)

- Résidences principales
- Résidences secondaires
- Logements vacants

Aujourd'hui sur la commune : très peu de logements vacants, de même pour les résidences secondaires qui sont quasi-inexistantes (données : entretien communal juin 2015)

### LA CONSOMMATION FONCIERE

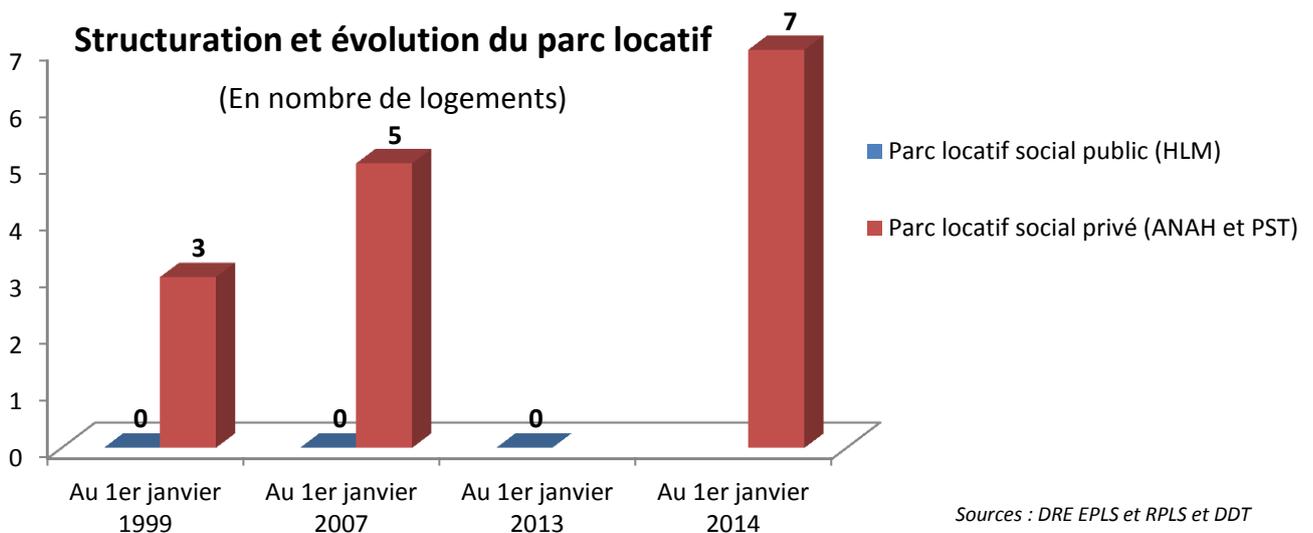
Conso foncière unitaire (m <sup>2</sup> /lgt)	2010-2012
individuel pur	895
individuel groupé	
collectif	89
<b>total</b>	<b>626</b>

source : DRE RA SITADEL

Chiffres de l'ADIL

### Structuration et évolution du parc locatif

(En nombre de logements)



Sources : DRE EPLS et RPLS et DDT

Actuellement → logement locatif social public : HPR 12 logements en plus desquels s'ajoute un petit parc de locatifs privé ainsi que 12 logements communaux, l'état actuel de la demande en locatifs à loyers modérés reste assez peu développé, de fait aucun projet de prévu sur la commune

### III/ L'urbanisme :

#### Constat :

Concernant les précédentes logiques d'aménagements : « *on a permis l'aménagement de zones constructibles sans aucun fondement... conséquence aujourd'hui on a un cœur de village qui se déplace à 700-800 mètres du centre actuel* » (nouveau cœur de village : route de Châteauneuf (RD 67) laquelle a de plus été récemment réaménagée) → « *la boulangerie s'est déplacée là-bas et d'autres commerces vont suivre le mouvement très prochainement* » (la RD 67 c'est ~ 6000 passages/jour).

L'urbanisation récente s'est en effet principalement organisée dans la zone de l'Île et du Port, contribuant à accentuer les pertes de dynamiques déjà amorcées dans le cœur du village. L'essentiel des zones urbaines et à urbaniser du village ayant été utilisé, ne restent disponibles que de rares parcelles isolées dans le tissu urbain existant.

La commune connaît un rythme d'environ 9 constructions neuves par an (moyenne sur les 3-4 dernières années), les prévisions du SCoT pour la période 2016-2025 établissant le chiffre de 5.4 logements /an. La densité moyenne à respecter sur la période 2016-2025 est fixée à 16 logements / hectare puis 20 logements / hectare pour la période 2026-2040 : « *on va faire monter les prix et diminuer la taille des terrains ...* » « *les gens ont besoin de place, les petits terrains ne sont pas adaptés à la commune* ».

#### Les objectifs et projets :

Retombée à un niveau de 0,6 % par an entre 1990 et 1999 après avoir atteint 2,5 à 3 % par an entre 1975 et 1990, la commune a souhaité renforcer sa croissance, en se donnant comme objectif un renouvellement de la population pour la rajeunir et maintenir les effectifs scolaires. La commune entend néanmoins maîtriser ce rythme afin de garder son caractère de village et lui permettre d'adapter progressivement ses équipements publics, la ligne de conduite de la commune étant « *la préservation de son caractère plus ou moins rural* ».

## Éléments de diagnostic

→ La politique de la commune en matière d'urbanisme vise à redonner une nouvelle dynamique au centre du village en recentrant et limitant pour cela les nouvelles constructions en continuité directe du village (une étude du réseau d'assainissement sera d'ailleurs effectuée).

A cet effet, plusieurs projets sont prévus pour la mandature dont celui de l'aménagement d'une maison médicale (travaux prévus pour la rentrée) et un projet de rénovation du bar restaurant en face de la mairie. Par ailleurs une des orientations d'aménagement du PLU actuel consiste à relocaliser les commerces et services au centre du village, l'objectif étant de renforcer le rôle de centralité du secteur mairie-écoles.

La commune entame la révision de son PLU (23 juin première rencontre avec le CAUE) bien que le PLU actuel soit un « *PLU qui convient* » (c'est davantage la mise en conformité législative qui motive cette révision), ce document dévoile toutefois quelques « limites » : « *l'aménagement des zones A et N pose quelques problèmes notamment les extensions et constructions non autorisées : les gens construisent donc dans l'illégalité, sans déclarer, mais la commune n'a pas vraiment de moyens de contrôle, puis il y a aussi l'enjeu lié à la taxe d'aménagement de ces nouvelles constructions* », toutefois aucune modification du zonage des secteurs A et N n'est prévue dans le nouveau PLU.

Concernant les autres zones : « *Les zones AU actuellement fermées seront certainement ouvertes à l'urbanisation dans le nouveau PLU* » (celles-ci étant des zones en continuité du village).

### **Les orientations du PADD :**

**Le développement maîtrisé de l'urbanisation** pour un objectif de croissance démographique annuelle de 1,1 % : il s'agit de renforcer l'évolution démographique actuelle, trois grands principes ont été retenus pour organiser le développement :

- l'aménagement maîtrisé, organisé et qualitatif du bourg : dans la perspective de répondre à la demande en habitat de manière cohérente, tout en conservant d'une part la tranquillité du village, et d'autre part son identité (OPAH couvrant l'ensemble

## Eléments de diagnostic

de la commune a été lancée → depuis 2006 : 8 logements rénovés sur la commune dont 6 propriétaires occupants et 2 bailleurs)

- la valorisation du centre-bourg et le renforcement du rôle de centralité du cœur de village
- Une meilleure distribution des zones constructibles autour du village

**La diversification de l'offre en logement** en développant l'offre locative publique et privée

**Le développement mesuré de la capacité et de la variété des équipements publics**, en adéquation avec les projets urbains et l'évolution démographique envisagés

**Le développement des zones d'activités** à la demande et en concertation avec la communauté de communes

**La pérennisation de l'activité agricole**, et la protection des zones A.O.C., participant à la préservation de la valeur paysagère de la commune (limiter la consommation des espaces agricoles)

**La valorisation des richesses** naturelles, patrimoniales et paysagères, ainsi que des richesses bâties, en milieu naturel, l'objectif étant ici la protection de l'environnement paysager de la commune en limitant le mitage et l'étalement urbain

La commune souhaite par ailleurs favoriser le développement du village où subsistent de nombreuses « dents creuses », le but étant la recherche de la meilleure intégration possible des futures zones urbaines dans le tissu existant.

**Les principaux choix retenus pour édicter les règles d'utilisation du sol :**

- **Conserver l'unité urbaine** et **préserver les caractères architecturaux** du village et des quartiers périphériques
- Protéger le site urbain et **conserver un caractère de village**
- **Préserver les zones naturelles et éviter le mitage des zones agricoles**

## Éléments de diagnostic

### TABLEAU RECAPITULATIF DES SURFACES ET DES CAPACITES DE CONSTRUCTION

Zones	P.O.S. de 1998 (Surface en ha)	%	Zones	P.L.U. de 2003 (Surface en ha)	%
UA	7,6		UA	3,2	
UD	22,6		UB	19,7	
NB	19,8		UD	19,7	
			UE	0,6	
<b>Sous-Total</b>	<b>50</b>	<b>3,7%</b>	<b>Sous-Total</b>	<b>43,2</b>	<b>3,2%</b>
NA	4,5		AU	8,9	
NAa	6,5		AUa	7,1	
<b>Sous-Total</b>	<b>11</b>	<b>0,8%</b>	<b>Sous-Total</b>	<b>16</b>	<b>1,2%</b>
	1220		UI	15,9	
			Dont Uif		13,4
			AUi	2,3	
			<b>Sous-Total</b>	<b>18,2</b>	<b>1,4%</b>
NC	1220		A	865	
			dont Aa		117
<b>Sous-Total</b>	<b>1220</b>	<b>91,2%</b>	<b>Sous-Total</b>	<b>865</b>	<b>64,7%</b>
ND	56		N	394,6	
			Dont Nc		6
			Dont NI		24,3
<b>Sous-Total</b>	<b>56</b>	<b>4,2%</b>	<b>Sous-Total</b>	<b>394,6</b>	<b>29,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1337</b>		<b>TOTAL</b>	<b>1337</b>	

#### Avenir :

La commune réfléchit à supprimer la taxe d'aménagement à 15% qui couvre le périmètre de la ZA et ses alentours → « la ZA est saturée et la taxe d'aménagement à 15% pose de surcroit le problème de l'attrait, les entreprises n'ont pas forcément envie de venir n'y de s'étendre pour celles qui y sont déjà » ce qui limite donc les installations. Le but de la taxe était de financer les équipements nécessaires à l'aménagement de cette zone (réseaux, équipements...).

La ligne de conduite que se donne la commune pour son nouveau PLU sera celle du maintien du « caractère plus ou moins rural » de Beaumont, avec une nécessité celle de préserver les activités agricoles et les dynamiques qu'elles génèrent.

## Éléments de diagnostic

### A l'échelle supra-communale :

*« Le territoire a besoin de cohérence »*

*« Il y a trop de différences entre les deux communautés de communes : qu'est-ce que Beaumont a de commun avec Boucieu ? ». Par ailleurs, aujourd'hui avec le SCoT « on a un territoire totalement hétérogène, sans vraiment de ressemblances entre nous... ».*

*« Un PLUi n'apporterait pas plus de cohérence, il y a déjà des problèmes pour s'harmoniser entre communes au niveau de la communauté de communes sans venir en plus rajouter un PLUi... ». « Faire un PLUi reviendrait pour nous à perdre la main sur l'urbanisme, et les élus veulent rester maitres chez eux ».*

### Les enjeux d'avenir en matière d'aménagement :

*« L'aménagement du collège à Mercuriol qui est normalement prévu pour 2018 »*

*« La CC pourrait prendre à sa charge les TAP (temps d'activités périscolaires), celle-ci ayant déjà la compétence enfance-jeunesse... »*

## Mise en relation avec les objectifs fixés par le SCoT

Beaumont-Monteux est considérée comme un pôle village du périurbain par l'armature urbaine du SCoT

### Ce que prévoit le SCoT :

Afin d'assurer de lutter contre l'étalement urbain en améliorant les possibilités de parcours résidentiels, il est notamment demandé aux villages de :

- Favoriser la construction de petits collectifs et encourager de l'habitat intermédiaire et individualisé plus dense
- Remobiliser le parc existant vacant et à réhabiliter

**Les préconisations en matière de productions de logements, de densités, de consommations foncières établies par le SCoT** sur le territoire de la commune de Beaumont Monteux :

#### Période 2016-2025 :

- 54 logements soit 5.4 lgt /an
- Densité moyenne de 16 lgt/ha

#### Période 2026-2040 :

- 71 logements soit 4.7 lgt /an
- Densité moyenne de 20 lgt / ha

#### Le constat qui ressort aujourd'hui sur la CCPH :

- une **consommation importante** de l'ordre de **20ha/an**
- un **gisement foncier** estimé à **191 ha** (étude EPORA)

Les principaux défis identifiés à relever au cours de la prochaine décennie pour les pôles villages du périurbain : renforcer les services et l'offre de transports en commun (transports à la demande). De façon plus globale l'espace périurbain défini par l'armature du SCoT devra proposer de nouvelles formes d'habitat en créant les conditions pour accueillir davantage d'emplois et une mobilité plus durable.

## Annexe 3 : Etude gisements fonciers

### Méthode d'actualisation :

- Visite de terrain sur la base des cartes de repérage foncier du SCOT (repérage initial)

Ces cartes font état des terrains disponibles à l'urbanisation en 2013. En se basant sur les cartes et à l'aide du cadastre, une visite exhaustive de toutes les parcelles ciblées a pu être effectuée.

L'état actuel de chacune des parcelles a été défini avec des précisions concernant l'occupation des sols (cultivés, en friche..), le type de projet réalisé ou au venir, et dans certains cas, l'environnement des parcelles.

- Comparaison des gisements repérés avec les cartes de repérage final du SCOT (introduction de la chronologie et des échanges avec les élus et techniciens)

De retour du terrain, ces repérages ont été confrontés aux cartes finales du SCOT qui avaient réduit le nombre de parcelles mobilisables (notamment en retirant certaines unités foncières situées en extension sur des surfaces agricoles) et introduit une chronologie (court terme/moyen terme/long terme).

- Comparaison des gisements repérés avec les PLU et cartes communales en vigueur et classification selon leurs situations au sein de la commune

La classification des parcelles dans les documents d'urbanisme permet de connaître les préconisations déjà en vigueur sur ces espaces. Les documents d'urbanisme mais surtout les réalités de terrain et l'analyse cadastrale, ont permis de classer les unités foncières selon quatre situations « en cœur de village », « en continuité de zones d'habitat existantes » et « en extension », « en zone dominée par de l'activité » (*attribut spécifique à mettre sur la base de données*)

- Cartographie des unités foncières et calcul des surfaces restant à urbaniser

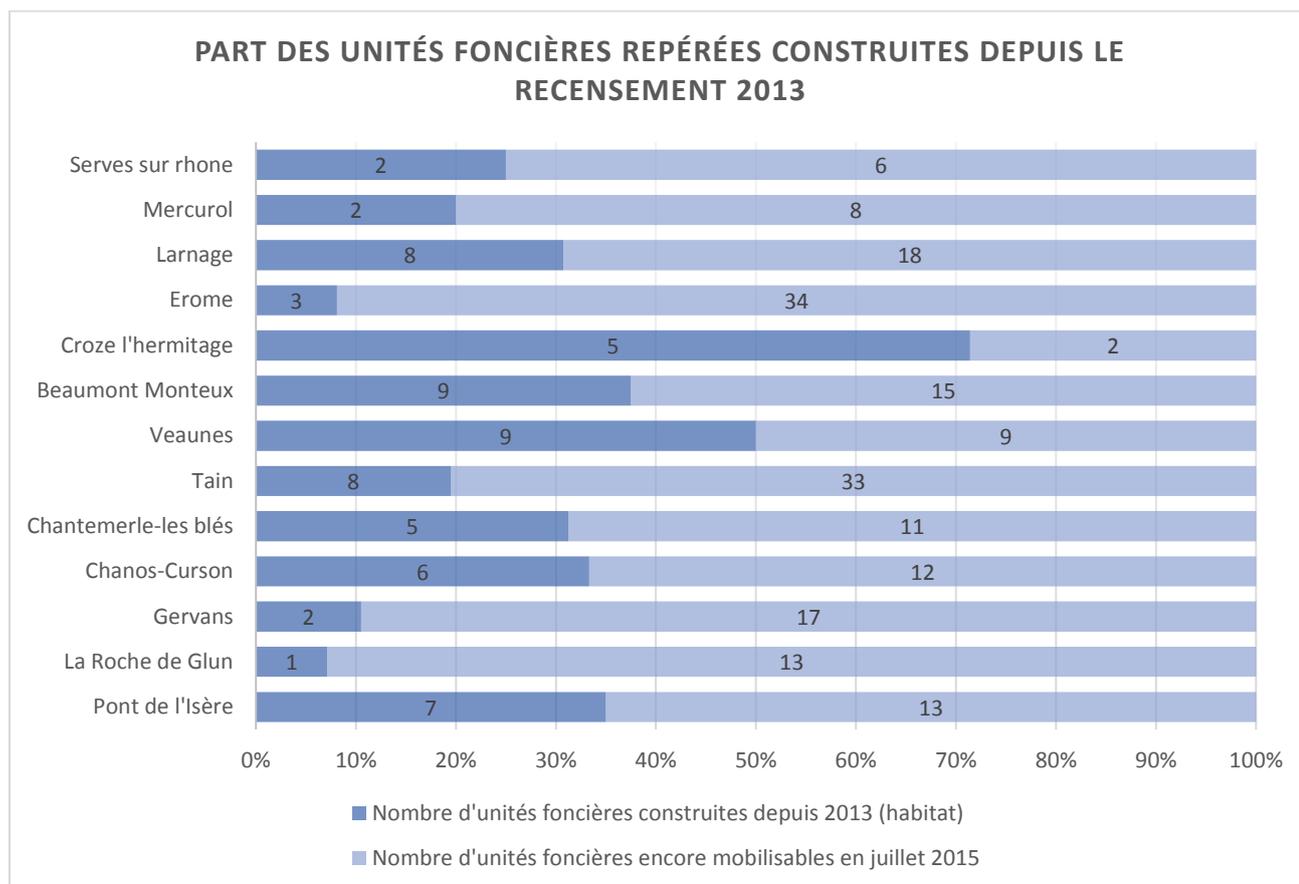
Les parcelles restant à urbaniser ont toutes été cartographiées, même celles ayant été retirées des cartes définitives du SCOT (*doit faire l'objet d'un attribut spécifiques sur la base*). En effet, sur les cartes du SCOT, seuls les sites situés dans les enveloppes urbaines apparaissent. Cela « ne signifie pas que tout terrain situé en dehors devient automatiquement inconstructible ». Cela « signifie, en revanche, que le SCOT considérera toute construction hors de ces enveloppes [urbaines] comme de l'extension. »

Les surfaces des unités foncières encore disponibles ont été calculées.

### Analyse des résultats

L'analyse des résultats s'est faite à l'échelle de l'EPCI et de chacune des communes. Les objets de l'analyse sont les unités foncières, les surfaces et la localisation des parcelles au sein des communes. Une analyse des évolutions entre 2013 et 2015 permet de mettre en lumière les dynamiques récentes. L'analyse des données actualisées permet d'envisager les évolutions et les perspectives pour l'EPCI et les communes et de mettre en lien les disponibilités foncières et les objectifs du SCOT et du futur PLH.

## Evolution des unités foncières entre 2013 et juillet 2015



Deux communes ont consommé plus de 50% des réserves foncières repérées en 2013, Croze-l'Hermitage et Veaunes.

Globalement, toutes les communes ont déjà aménagé des parcelles repérées lors du référentiel de 2013. Erome et la Roche de Glun ont moins investi d'unités, pourtant nombreuses sur ces communes. Le nombre d'opportunités repérées en 2013 selon les communes vont de 7 à plus de 40. Ces opportunités foncières sont géographiques et urbaines, pas forcément en corrélation avec les préconisations de développement selon la place des communes dans l'armature urbaine envisagée par le SCOT : Par exemple, La Roche de Glun et Pont l'Isère ont moins de potentialités foncières repérées qu'Erome ou Larnage alors que leurs objectifs de développement en tant que pôle péri-urbain sont nettement supérieur.

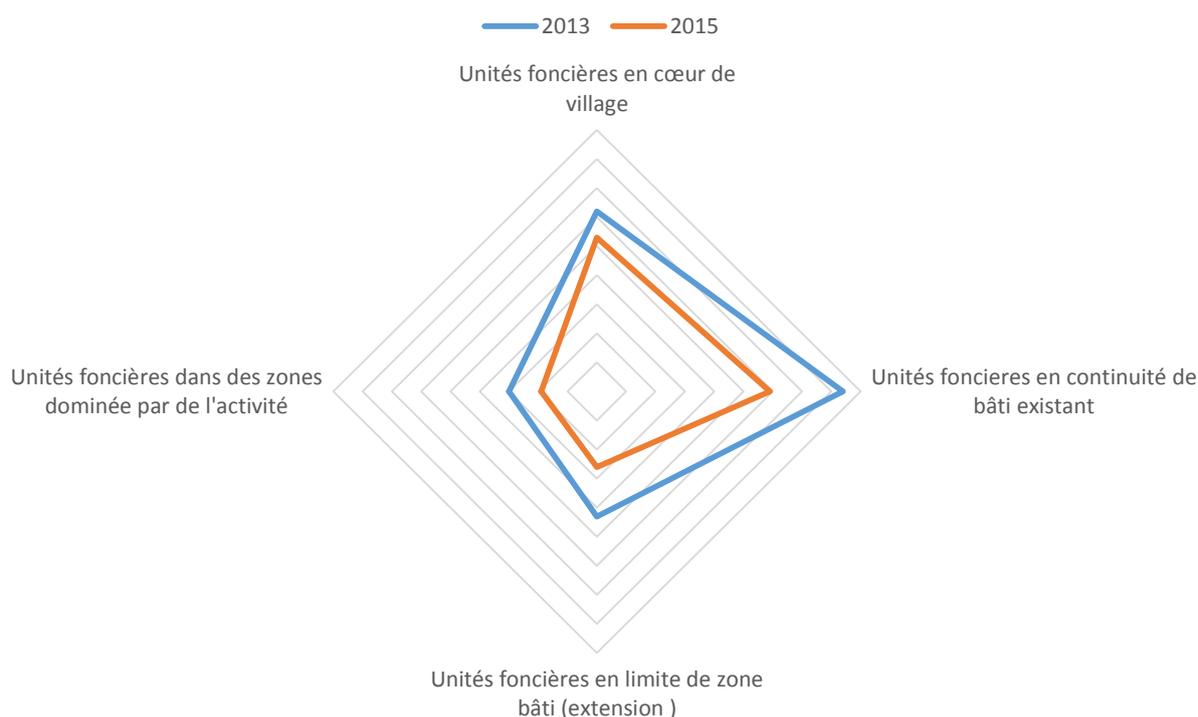
De nombreuses parcelles repérées sont supports d'une activité agricole : 67 Terrains encore libres sur les 191 sont actuellement cultivés, soit plus de 35%

## La situation des unités foncières au sein du tissu bâti existant

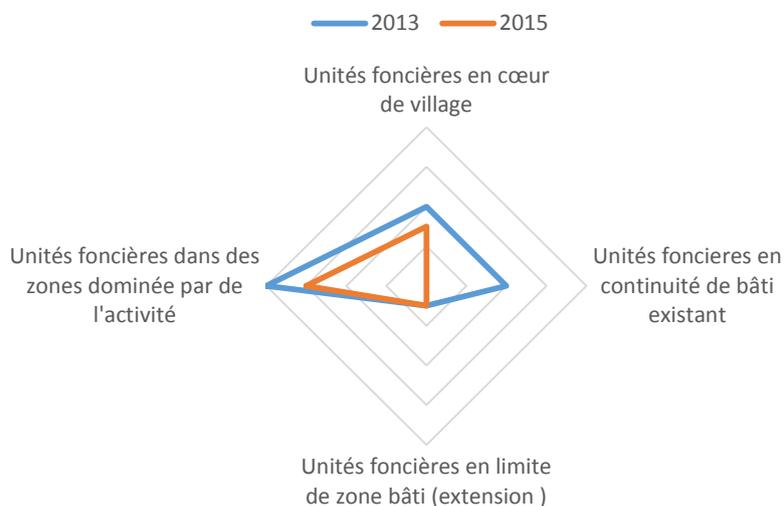
Les graphiques suivants permettent de se rendre compte, en fonction des unités foncières repérées, quels types d'espaces ont été le plus construits depuis le relevé du SCOT.

Par exemple, la commune de Gervans avait une majorité d'unités foncières repérées en continuité du bâti existant, mais à fait usage des opportunités en cœur de village et n'a pas consommé les unités foncières repérées en extension. Dans une logique de reconstruire « la ville sur la ville » la dynamique positive de cette commune sur les 3 dernières années est donc mise en lumière par ce graphique. A l'inverse, Mercuriol a majoritairement construit en extension et donc, agrandi son tissu urbain en surface plutôt qu'en densité.

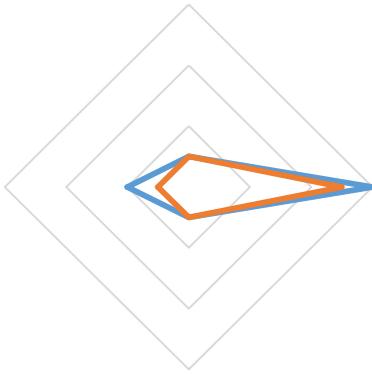
### Sur l'ensemble des communes côté Hermitage



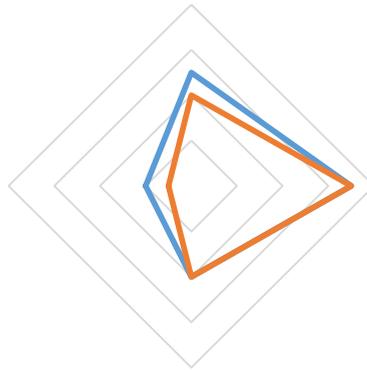
### Pont de l'Isere



La Roche de Glun



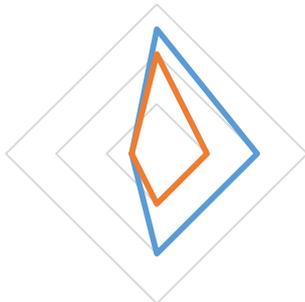
Gervans



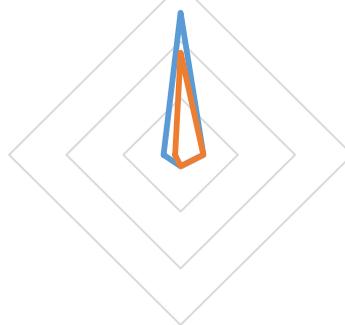
Chanos Curson



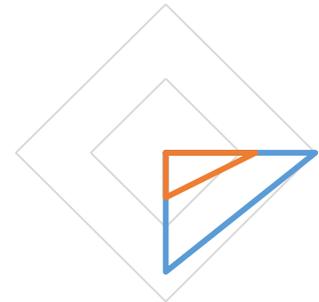
Chantermerle les blés



Tain l'Hermitage



Veaunes



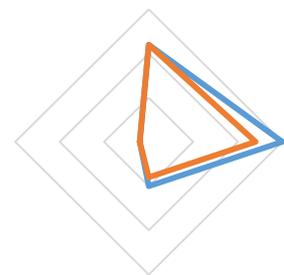
Beaumont Montoux



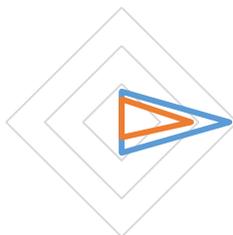
Croze l'Hermitage



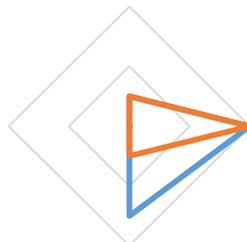
Erome



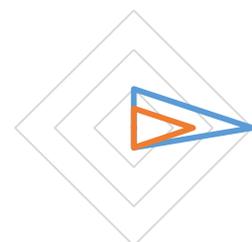
Larnage



Mercuriol

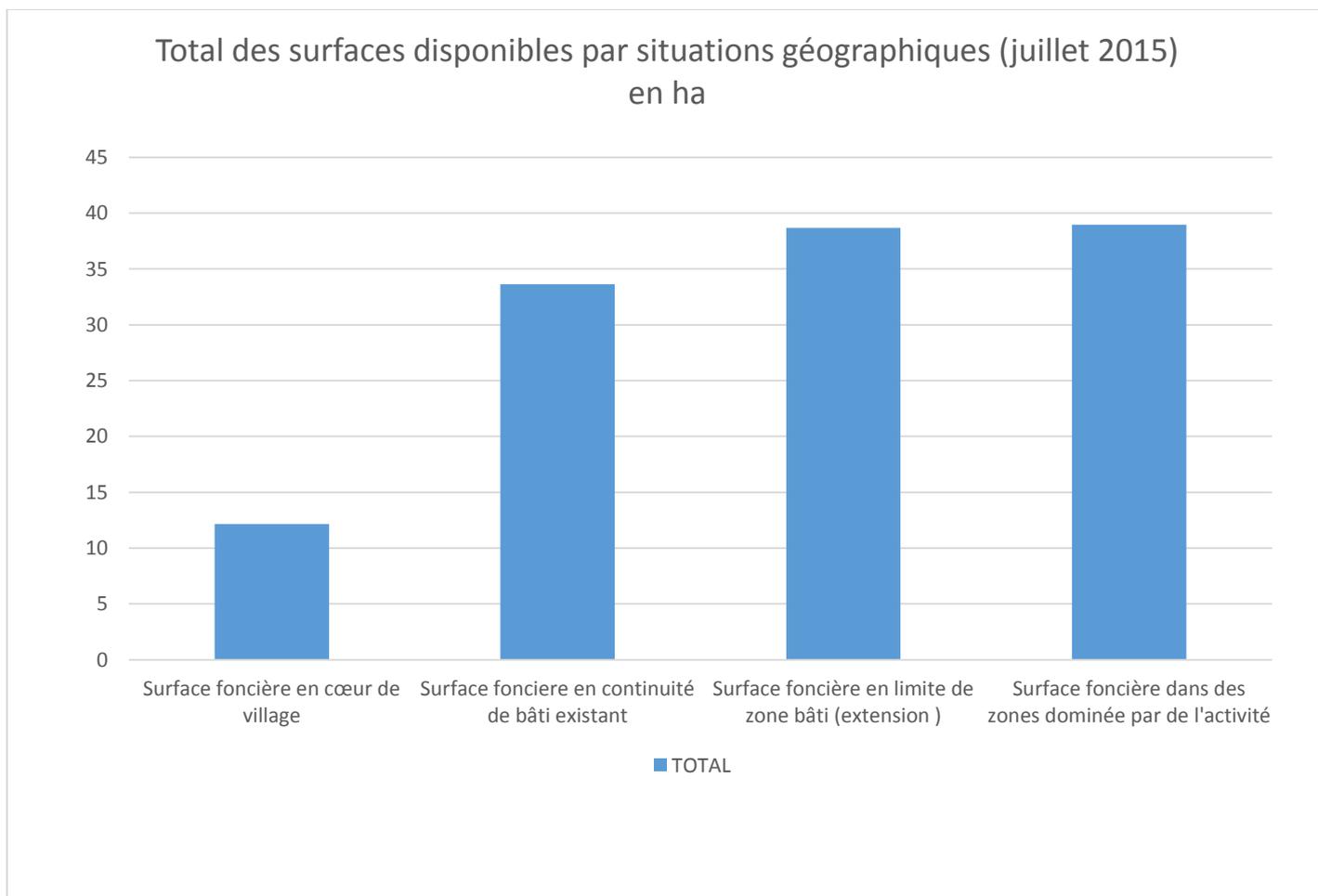
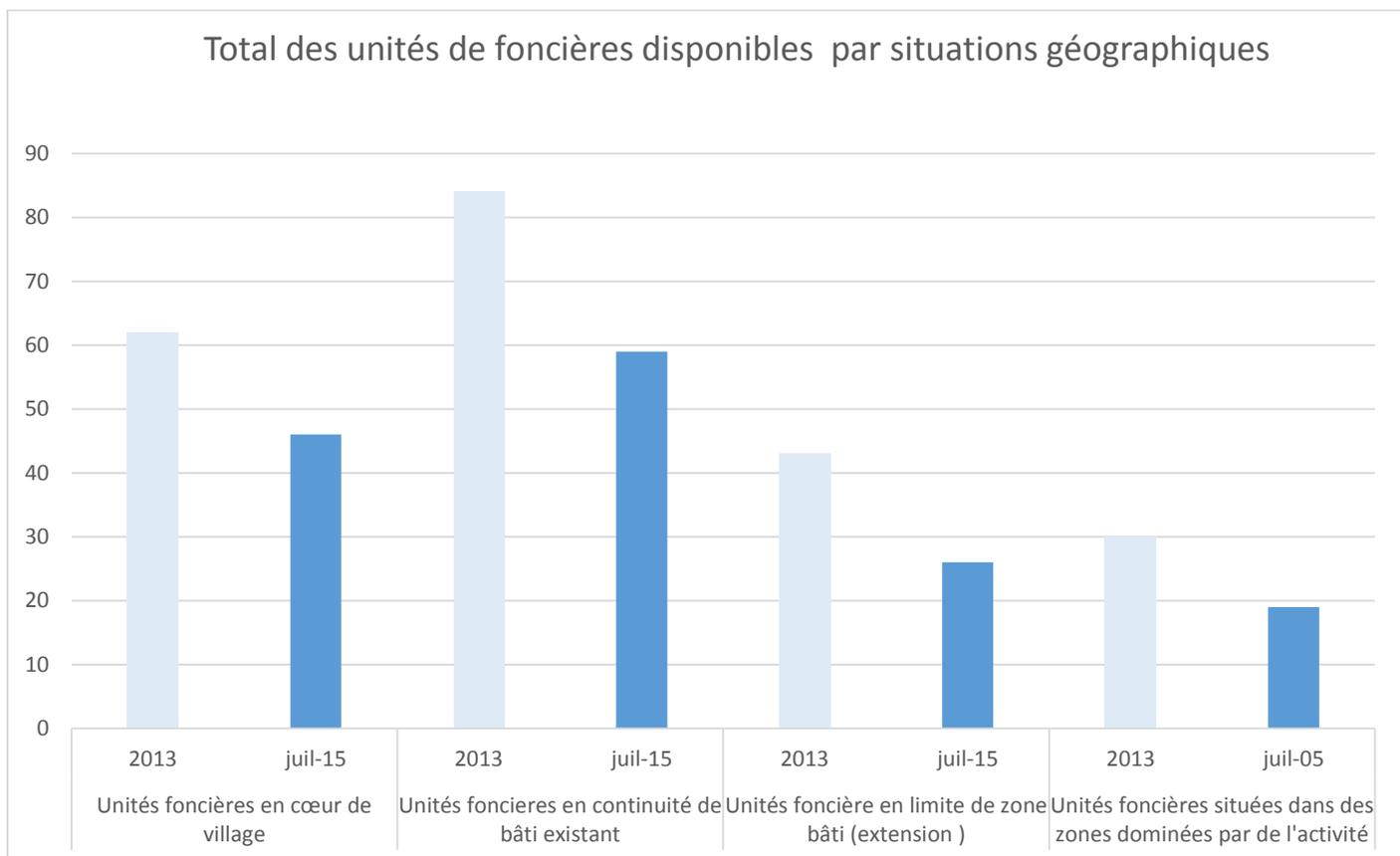


Serves sur Rhone



Globalement, depuis 2013, la consommation des unités foncières est moins importante en cœur de village. Les unités foncières ayant été les plus mobilisées sont celles situées en continuité du bâti existant, c'est-à-dire en prolongement des hameaux ou des lotissements existants, généralement incluses aux enveloppes urbaines.

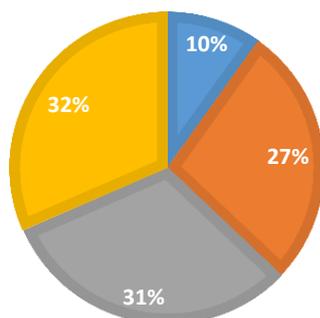
## La situation des surfaces disponibles au sein du tissu bâti existant



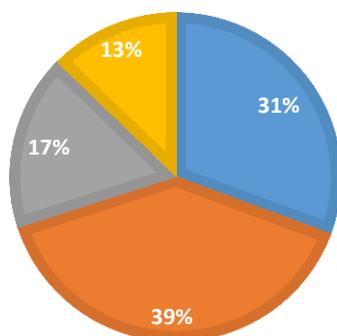
Les surfaces disponibles ne sont pas proportionnelles au nombre d'unités repérées. Logiquement, un travail sur les dents creuses nécessite une ingénierie importante sur une petite surface. C'est pourquoi les deux analyses sont menées de front, afin de valoriser le travail « en dentelle » dans le bâti dense, ancien. Les unités foncières en cœur de village constituent 31% des unités restant à mobiliser pour seulement 10% de la surface disponible (environ 12ha).

### SURFACES ENCORE DISPONIBLES PAR SITUATIONS GÉOGRAPHIQUES

- Surface foncière en cœur de village
- Surface foncière en limite de zone bâti (extension)
- Surface foncière en continuité de bâti existant
- Surfaces dans des zones dominée par de l'activité

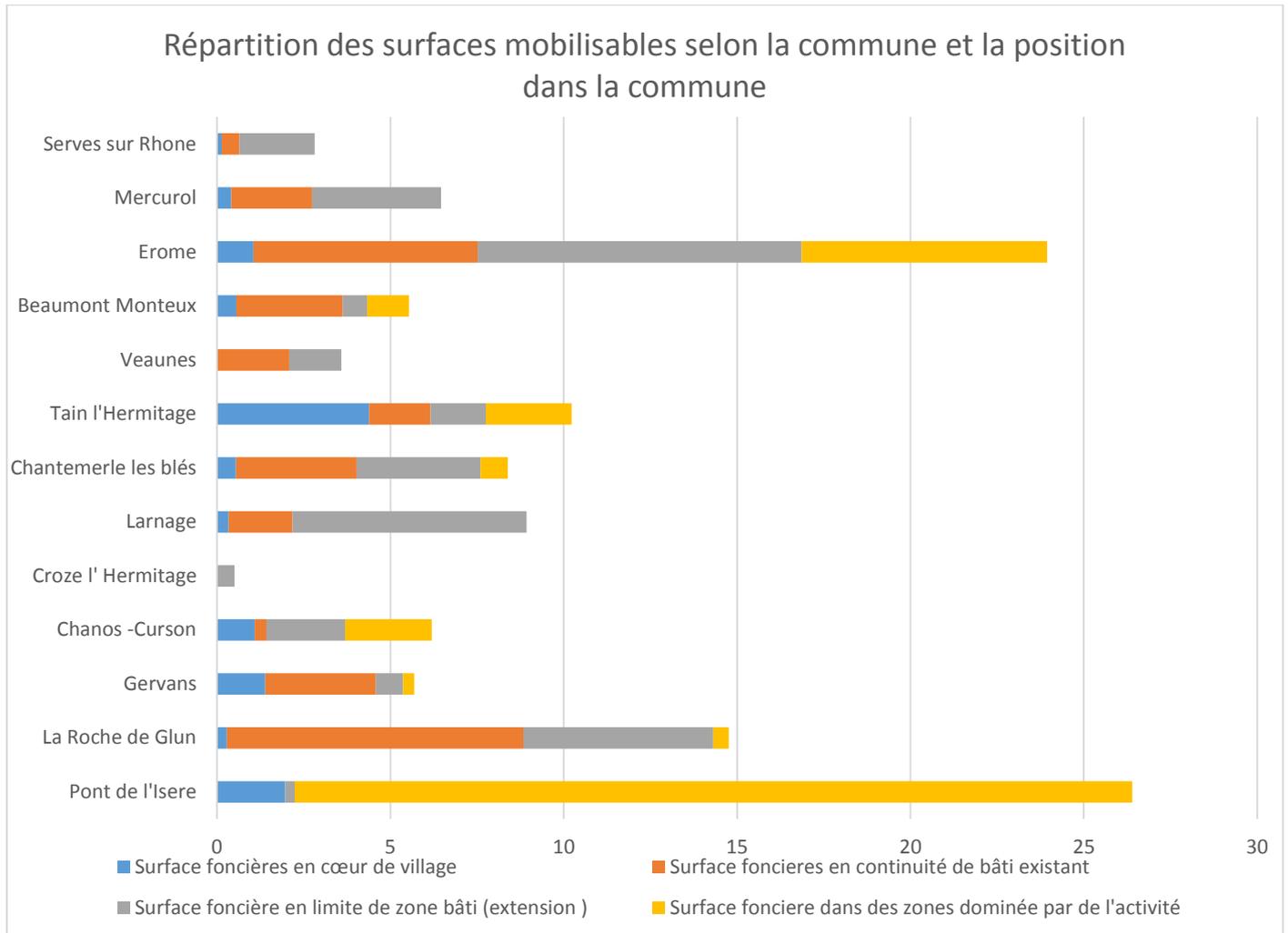


### UNITÉS FONCIÈRES ENCORE DISPONIBLES PAR SITUATIONS GÉOGRAPHIQUES

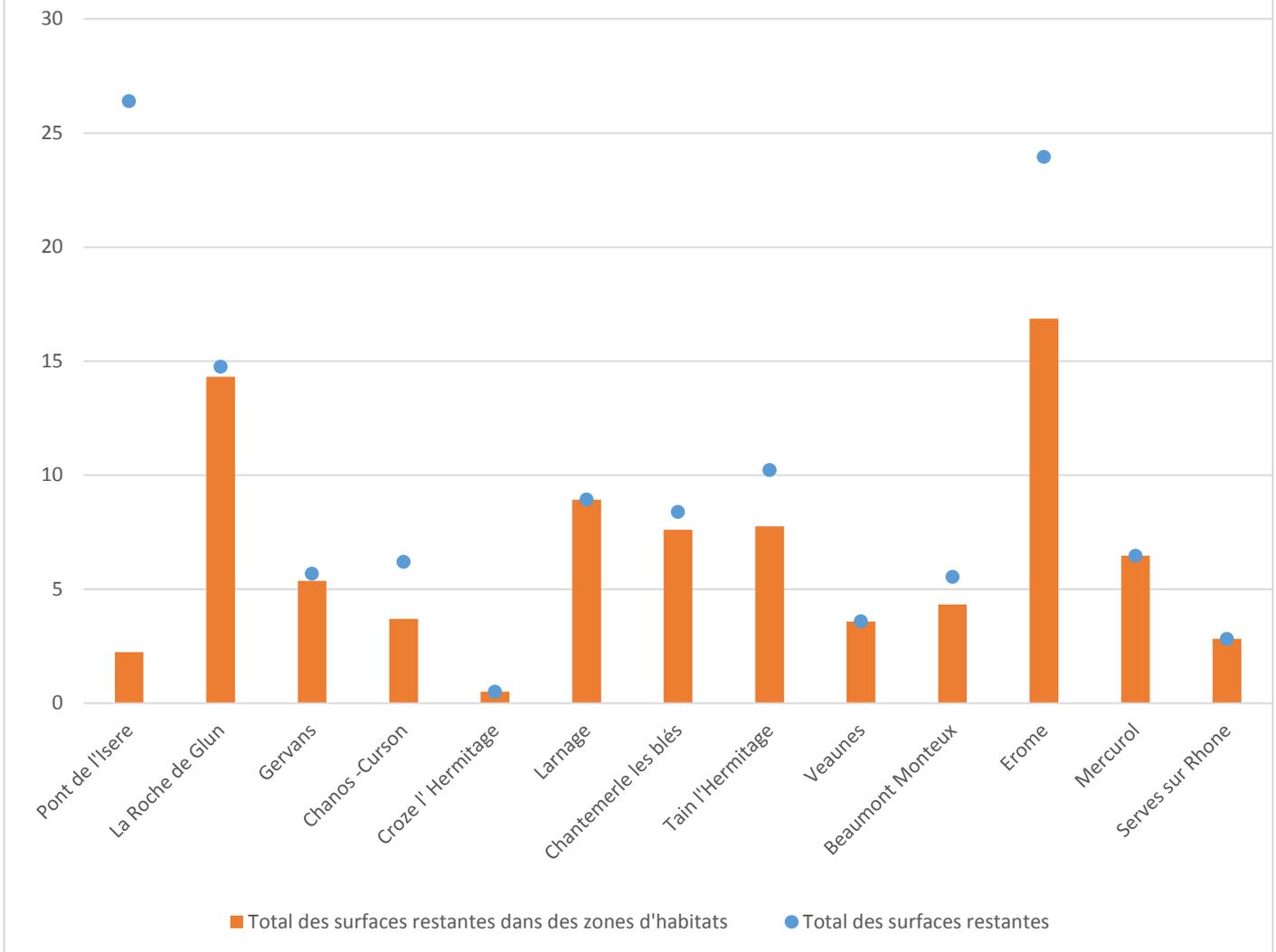


A l'échelle des communes, il y a une répartition hétérogène des surfaces mobilisables. Alors que Tain présente un nombre important d'unités foncières repérées, la surface disponible sur la commune est relativement faible.

Au regard des orientations du SCOT, il est à noter que la quasi-totalité des communes (à l'exception de Servas sur Rhône et de Croze l'Hermitage ) a la possibilité de répondre largement aux préconisations du SCOT en se basant sur les terrains repérés. De plus, Erome, Beaumont Monteux, Chantemerle les Blés et La roche de Glun auraient suffisamment de surfaces hors extension pour répondre aux besoins de développement identifiés selon leur place dans l'armature urbaine jusqu'en 2025.



## Part des surfaces restantes situées dans des zones à vocation d'habitat (en ha)



Le classement des unités foncières en « zone dominée par de l'activité » s'est fait en croisant les PLU et les observations de la visite de terrain. Ce classement n'est pas définitif et des échanges pourraient être envisagés notamment avec les zones d'habitat « en extension ». Pont l'Isère par exemple, par l'important taux de construction depuis 2013, ne semble plus avoir beaucoup de réserves foncières disponibles dans les secteurs d'habitat.