

**GUIDE DES ÉLUS**

2<sup>e</sup> édition

# Guide de l'élus délégué à l'urbanisme

Joseph Salamon



# GUIDE DES ÉLUS

## Guide de l' élu délégué à l'urbanisme

L'urbanisme est au cœur de l'action publique locale et constitue aujourd'hui l'un des leviers majeurs de la transition territoriale. Face aux crises sanitaires, climatiques, sociales et économiques, les élus délégués à l'urbanisme sont appelés à repenser en profondeur les stratégies d'aménagement pour construire des territoires durables, apaisés et désirables.

*Le Guide de l' élu délégué à l'urbanisme a été conçu pour répondre concrètement à ces enjeux.*

À la fois pédagogique et opérationnel, cet ouvrage propose une lecture claire du cadre global de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, tout en accompagnant l' élu dans l'exercice quotidien de ses responsabilités. Il éclaire les missions stratégiques, prospectives et opérationnelles de l' élu, décrypte un cadre réglementaire complexe et évolutif, et aide à comprendre les jeux d'acteurs – agents, habitants, promoteurs, aménageurs, partenaires institutionnels.

Ce guide se distingue par sa capacité à articuler vision politique, méthodes de travail et outils d'aide à la décision. Il propose des démarches concrètes pour élaborer une stratégie urbaine partagée, garantir la qualité des projets et renforcer la relation avec les citoyens. Mis à jour sur le plan réglementaire, il intègre pleinement les enjeux de transition, de prospective et de pédagogie urbaine, en tenant compte des dimensions symboliques et imaginaires des territoires. Un ouvrage de référence pour agir, décider et porter une ambition urbaine tout au long du mandat.



**Joseph Salamon** est expert en stratégies, innovations et transitions territoriales. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme, le débat public et la géopolitique locale.

**GUIDE DES ÉLUS**

2<sup>e</sup> édition

# Guide de l'élú délégué à l'urbanisme

Joseph Salamon



**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 909B

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez être informé  
de la prochaine actualisation  
de cet ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail**  
nous le demandant à :

[jessica.ott@territorial.fr](mailto:jessica.ott@territorial.fr)

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,  
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations  
de reproduction et indiquons systématiquement  
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour  
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,  
merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement  
de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données  
est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p><b>DANGER</b> LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2401-2

ISBN version numérique : 978-2-8186-2402-9

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2026

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

Introduction .....	p.5
--------------------	-----

## Partie 1

### **Urbanisme et aménagement urbain – Cadre global**

#### Chapitre I

<b>Comprendre les enjeux et identifier les principales missions .....</b>	<b>p.11</b>
---	-------------

A - Des enjeux urbains multidimensionnels et de transition territoriale .....	p.12
---	------

1. Des enjeux urbains pour protéger et équilibrer le paysage d'un territoire .....	p.12
--	------

2. Des enjeux fonctionnels pour améliorer la qualité de vie des habitants .....	p.17
---	------

B - Des missions prospectives, stratégiques, opérationnelles et d'animation .....	p.21
---	------

1. Des missions stratégiques pour fixer le cap .....	p.21
--	------

2. Des missions opérationnelles et de pédagogie .....	p.24
---	------

#### Chapitre II

<b>Maîtriser le cadre réglementaire et identifier les principaux acteurs .....</b>	<b>p.27</b>
--	-------------

A - Un cadre réglementaire assez complexe et évolutif .....	p.27
---	------

1. Maîtriser les outils de la planification urbaine .....	p.28
---	------

2. Maîtriser les outils de l'urbanisme opérationnel .....	p.34
---	------

3. Maîtriser les outils de la participation citoyenne obligatoire .....	p.39
---	------

B - Une diversité d'acteurs .....	p.40
-----------------------------------	------

1. Préciser le rôle de la maîtrise d'ouvrage .....	p.40
--	------

2. Préciser le rôle des habitants et des promoteurs .....	p.43
---	------

## Partie 2

### **Les principales missions de l'élu délégué à l'urbanisme**

#### Chapitre I

<b>Porter une stratégie urbaine durable et ambitieuse .....</b>	<b>p.51</b>
---	-------------

A - Élaborer un diagnostic global avec l'ensemble des acteurs .....	p.51
---	------

1. Élaborer un état des lieux .....	p.52
-------------------------------------	------

2. Faire émerger les enjeux .....	p.55
-----------------------------------	------

<b>B - Construire une stratégie urbaine partagée et adaptée</b> .....	p.57
1. Identifier des domaines d'activité stratégiques d'urbanisme .....	p.58
2. Définir le système d'objectifs urbains .....	p.62

## Chapitre II

### **Garantir et faciliter la mise en œuvre des projets** .....

<b>A - Porter une exigence en termes de qualité urbaine paisible</b> .....	p.65
1. Chercher l'équilibre urbain .....	p.66
2. Préserver les spécificités et les identités urbaines locales .....	p.68
<b>B - Soigner le suivi de chaque étape</b> .....	p.71
1. Phase d'élaboration des projets .....	p.71
2. Phase de mise en œuvre et d'évaluation .....	p.75

## Partie 3

### **Les facteurs clés de réussite**

#### Chapitre I

#### **Assumer des choix politiques exigeants et soigner la relation aux citoyens** .....

<b>A - Avoir des objectifs politiques clairs en matière d'urbanisme et de développement urbain</b> .....	p.83
1. Définir des grandes orientations de développement .....	p.84
2. Établir de grands projets stratégiques .....	p.86
<b>B - Associer les habitants dans toutes les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies et des projets urbains</b> .....	p.89
1. Définir un cadre clair de la participation citoyenne .....	p.89
2. Diversifier les modalités de la participation citoyenne .....	p.91

#### Chapitre II

#### **Soigner l'expertise et diversifier les outils** .....

<b>A - Se doter d'expertises et de compétences transversales</b> .....	p.97
1. Maîtriser les techniques d'élaboration des stratégies et des projets urbains .....	p.98
2. Identifier les enjeux, les procédures et les spécificités territoriales .....	p.102
<b>B - Soigner la qualité et diversifier les modes d'intervention</b> .....	p.106
1. Soigner la qualité des projets urbains, architecturaux et paysagers .....	p.106
2. Diversifier les modes d'intervention .....	p.108

#### **Conclusion** .....

#### **Bibliographie** .....

## Introduction

---

Loin de vouloir prétendre résoudre tous les problèmes d'une société, l'urbanisme reste un champ d'intervention assez large qui mobilise plusieurs acteurs et plusieurs compétences et connaissances. Des acteurs qui n'ont pas souvent les mêmes attentes ou les mêmes représentations et objectifs et qui s'affrontent de plus en plus dans les démarches de débat public pour exprimer leurs avis et essayer de maîtriser l'usage de l'espace dans lequel ils évoluent.

À ces rapports de force et de rivalité de pouvoirs<sup>1</sup> s'ajoute la dernière crise sanitaire qui a mis en avant une multitude d'injustices sociales, économiques, urbaines, rurales ou écologiques creusant encore les écarts entre les citoyens. Ces crises ont eu un impact direct sur les modes de vie des habitants devenus très exigeants sur la qualité de leur cadre de vie. Elles ont poussé les collectivités territoriales à poursuivre leurs efforts sur le terrain alors qu'elles étaient déjà elles-mêmes en difficulté pour absence de moyens humains et financiers. Désormais, elles doivent faire des choix stratégiques et prioriser leurs activités face à ces nouveaux défis de transition territoriale<sup>2</sup> et de baisse des moyens humains et financiers<sup>3</sup>.

En termes d'urbanisme, cela pose deux problèmes principaux qui touchent le développement des villes et des territoires : un problème de nature politique qui nécessite d'assumer des choix politiques exigeants en lien avec la société civile ; un problème d'expertise et d'agilité qui nécessite de renforcer les compétences techniques dans les collectivités territoriales et de trouver des outils performants mais surtout agiles et transversaux.

L'objectif de ce livre est de proposer des clés de lecture et d'intervention à tout élu délégué à l'urbanisme (développement urbain, planification urbaine, aménagement urbain...) pour relever les défis de la ville de demain et réussir ses missions. Ces défis nécessitent des interventions urbaines assez variées : prospectives, stratégiques, opérationnelles et pédagogiques. Elles impliquent également un travail transversal au niveau politique et technique associant les élus, les habitants, les experts, les promoteurs et d'autres acteurs locaux directement concernés (chambres consulaires, acteurs économiques, associations...).

---

1. Salamon J., *Géopolitique de l'aménagement urbain*, Territorial éditions, coll. « Les essentiels », 2022.

2. Salamon J., *La ville paisible. Des clés de réflexion et d'analyse pour réussir la transition territoriale*, Territorial éditions, coll. « Les essentiels », 2021.

3. Salamon J., *Stratégies et administration générale. Innover dans les collectivités territoriales*, Territorial éditions, coll. « Dossiers d'experts », 2019.

Cet ouvrage s'adresse en priorité à tout élu délégué à l'urbanisme, à la planification urbaine et à l'aménagement urbain qu'il soit à l'échelle communale, intercommunale, départementale ou régionale. Il s'adresse aussi aux experts de la ville qui interviennent dans les différentes étapes stratégiques et opérationnelles ainsi qu'aux aménageurs et aux constructeurs publics et privés impliqués dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des stratégies et des projets urbains.

Cet ouvrage s'adresse à la société civile, simples habitants ou associations locales, comités locaux ou conseils de quartier ou de développement. Il s'adresse également aux chercheurs, aux universitaires et aux étudiants travaillant sur les questions d'urbanisme et d'aménagement urbain.

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires et d'observation que nous menons depuis de nombreuses années. Il est basé aussi sur notre expérience professionnelle dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement urbain dans des collectivités territoriales d'échelles et de natures différentes.

Il se divise en trois parties :

- La première partie concerne le cadre global de l'urbanisme et de l'aménagement urbain. Elle est composée de deux volets :
  - \* principaux enjeux et missions ;
  - \* cadre réglementaire et principaux acteurs.
- La deuxième partie concerne les principales missions de l'élu délégué à l'urbanisme. Elle est composée de deux échelles :
  - \* stratégique ;
  - \* opérationnelle.
- La troisième partie concerne les facteurs clés de réussite d'un élu délégué à l'urbanisme. Elle est structurée autour de deux facteurs clés :
  - \* choix politiques et relation aux citoyens ;
  - \* expertise et modes d'intervention.

Partie 1

---

**Urbanisme  
et aménagement urbain**  
—  
**Cadre global**



Dans cette première partie, nous abordons le cadre global de l'urbanisme et de l'aménagement urbain que tout élu délégué à ces thèmes doit connaître. La maîtrise de ce cadre est fondamentale pour assurer des missions politiques et stratégiques qui vont orienter le développement urbain d'un territoire quels que soient son échelle et ses enjeux.

Cette première partie est structurée autour de deux dimensions stratégiques qui permettent de transformer les idées et les ambitions politiques en des stratégies et des projets réalistes et réalisables :

- comprendre les enjeux urbains et identifier les principales missions ;
- maîtriser le cadre réglementaire et identifier les principaux acteurs.

### > **Des enjeux urbains multidimensionnels et évolutifs impliquant plusieurs échelles d'intervention**

Ils concernent les différents défis qui caractérisent le développement d'un territoire ainsi que les niveaux de réflexion et de mise en œuvre nécessaires pour y répondre. Or souvent, on se retrouve face à des stratégies ou des projets urbains qui manquent de sens voire de dialogue avec le territoire et ses enjeux, allant parfois jusqu'à proposer des formes et des fonctions artificielles déconnectées des besoins et des réalités locales.

Nous proposons donc d'analyser les méthodes qui permettent à l'élu délégué à l'urbanisme de comprendre les enjeux d'un territoire et de ses acteurs et de les inscrire dans un cadre réalisable et optimal et que nous présenterons en deux parties : enjeux et missions.

### > **Un cadre réglementaire complexe et évolutif engageant une diversité d'acteurs**

Cela concerne des questions d'acteurs et de procédures : il s'agit d'identifier le rôle et les attentes des principaux acteurs de l'urbanisme d'un territoire ainsi que les principaux outils juridiques et procédures nécessaires pour la mise en œuvre des projets urbains. Or souvent, on se retrouve face à des conflits locaux, en particulier avec les habitants à cause d'une mauvaise identification des attentes et des rôles de chaque acteur dans l'élaboration d'une stratégie ou d'un projet, mais aussi d'une connaissance limitée des bonnes procédures à engager selon les enjeux et les finalités de chaque projet.

Nous proposons donc d'analyser les outils qui permettent à l'élu délégué à l'urbanisme d'identifier les principaux acteurs d'une stratégie ou d'un projet urbain et de sélectionner la procédure la plus adéquate et que nous présenterons en deux parties : cadre et acteurs.

Ces dimensions fonctionnent autour de trois modes communicationnels : le réel, le symbolique et l'imaginaire.

#### > **Le réel**

C'est l'ensemble des contraintes juridiques, physiques, techniques, sociales, économiques, environnementales, urbaines, fonctionnelles qui entourent un territoire et un projet.

#### > **Le symbolique**

C'est l'ensemble des représentations, des codes, des images, des valeurs et des références qui fondent l'image d'un territoire.

#### > **L'imaginaire**

C'est l'ensemble des projets, des rêves, des ambitions et des visions politiques, techniques et citoyennes souhaités, portés et exprimés sur un territoire.



## Chapitre I

# Comprendre les enjeux et identifier les principales missions

Réussir les missions d'un élu délégué à l'urbanisme nécessite dans un premier temps de comprendre les enjeux d'un territoire et d'identifier les principales missions et échelles d'interventions pour apporter des solutions adaptées. Il s'agit à ce niveau de répondre à deux questions principales : Comment identifier les défis de transition territoriale, urbaine et écologique d'un territoire ? Comment maîtriser les différents niveaux d'intervention ?

Ces deux questions visent à préciser le fondement de toute stratégie et de tout projet urbain et à donner un sens pour toute intervention publique et privée.

Nous proposons dans ce chapitre de clarifier les principaux enjeux urbains et de transition territoriale<sup>4</sup> ainsi que les niveaux d'intervention qui existent dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement urbain.



### Des enjeux et des défis urbains...

- En termes d'urbanisme, la notion d'enjeu peut ainsi toucher à plusieurs dimensions :
- risques naturels et écologiques ;
  - choix et objectifs urbains politiques ;
  - opportunités foncières, économiques, démocratiques ;
  - légitimité politique d'un projet ;
  - réussite dans une compétition territoriale ;
  - déclin économique ;
  - chômage ;
  - mixité urbaine et fonctionnelle ;
  - mixité sociale...

Chaque décision politique peut ainsi répondre à plusieurs enjeux et avoir des impacts des conséquences positives ou négatives.

4. Salamon J., *La ville paisible. Des clés de réflexion et d'analyse pour réussir la transition territoriale*, Territorial éditions, coll. « Les essentiels », 2021.

## A - Des enjeux urbains multidimensionnels et de transition territoriale

Les enjeux de l'urbanisme et du développement urbains se caractérisent par leur nature multidimensionnelle qui concerne à fois des sujets d'espaces, de formes urbaines et d'équilibre territorial (densité, mobilité, nature...) ; cela implique aussi des sujets de fonctions urbaines et de qualité de vie (fonctions, énergies, gouvernance...).

### 1. Des enjeux urbains pour protéger et équilibrer le paysage d'un territoire

Comprendre les enjeux de l'urbanisme commence par analyser les principes urbains qui vont fonder le sens spatial et esthétique d'un territoire. Ces principes orientent le développement paysager d'une ville ou d'un territoire et doivent se réaliser dans une logique équilibrée, non agressive, douce et adaptée. Nous pensons à trois enjeux particuliers qu'il faudra maîtriser à ce niveau :

- développer des formes urbaines paisibles : équilibrées, non agressives et ancrées localement ;
- concevoir et aménager une mobilité paisible : douce, courte, utile et intelligente ;
- imaginer et favoriser une nature paisible : adaptée au climat, connectée, nourricière, ancrée dans les ressources locales.

#### a) *Concevoir et ménager des formes urbaines équilibrées et ancrées localement*

Elles concernent le cadre urbain, architectural et paysager : il s'agit des logiques de conception urbaine, architecturale et paysagère et de leurs liens avec le territoire qui les accueille. Or souvent, on se retrouve face à des projets urbains qui manquent de cohérence, d'identité, d'authenticité et de dialogue avec la ville ou le territoire existant, allant jusqu'à proposer des formes indifférentes, parachutées ou agressives.

Il s'agit d'analyser les enjeux et les principes de formes urbaines paisibles qui vont assurer à la fois un équilibre, un ancrage et un respect des spécificités locales d'un territoire.

L'équilibre des formes urbaines se construit par un travail d'harmonie loin de toute agressivité : choix de formes, de qualité, de densité et de durabilité. L'équilibre urbain se construit également par un travail d'intégration et de respect des formes urbaines existantes : ancrage local, authenticité et respect des spécificités locales.

L'harmonie urbaine se réalise aussi par une recherche équilibrée entre mixité et qualité urbaine, architecturale et paysagère. Il est important à ce niveau de favoriser la mixité des typologies architecturales et urbaines et la recherche volumétrique et qualitative. Cet équilibre doit encourager l'esthétique, le confort humain, le sens et le génie du lieu tout en gardant l'échelle humaine comme référence dans les logiques de conception et de choix des volumes et des surfaces dédiées à telles ou telles activités. Cette diversité doit cependant respecter l'esprit du lieu et la culture locale de chaque territoire.

L'harmonie d'une ville prend corps aussi dans l'équilibre de sa densité qui doit conjuguer plusieurs objectifs : lutter contre l'étalement urbain en développant une densité équilibrée et adaptée au territoire ; optimiser l'utilisation des espaces existants dans le respect du paysage et des spécificités locales...

La densification « paisible » devient un enjeu fondamental pour réussir une harmonie urbaine : cette densification vise ainsi à protéger les espaces naturels et agricoles et à considérer le sol et le foncier comme une ressource rare, surtout en centre-ville, impliquant une gestion attentive de la consommation d’espaces.

**Figure 1 : Formes urbaines paisibles**



Source : Joseph Salamon, 2022.

*Légende : exemple de formes urbaines harmonieuses, pas très denses, qui composent avec l’eau, le paysage, la nature et qui s’inscrit discrètement dans l’ensemble existant.*

L’équilibre urbain s’épanouit à travers la cohérence des formes urbaines qui le composent. Cela concerne le rapport d’harmonie et d’organisation logique entre les différents espaces et fonctions d’une ville et qui s’accomplit par les liaisons et par les connexions. La cohérence urbaine prend du sens quand elle répond aux modes de vie et aux besoins des habitants et des usagers d’un territoire.

L’intégration des formes urbaines se construit dans un premier temps par un travail d’ancrage local loin de toute opération de parachutage : respect des spécificités locales, de l’esprit du lieu, des cultures locales. Elle se réalise aussi par l’originalité et par l’authenticité des projets.

Une ville paisible est une ville qui se développe dans le respect de son identité et de ses spécificités locales qu’elles soient sociales, géographiques, urbaines, environnementales ou paysagères. C’est ce respect que nous qualifions d’« ancrage urbain » et qui implique plusieurs défis : respecter les spécificités locales, intégrer par la cohérence, comprendre les échelles urbaines, respecter les contextes locaux, protéger le patrimoine urbain local, valoriser l’architecture existante, vivre les espaces publics.

Parler de formes urbaines intégrées ne veut pas dire qu'elles sont homogènes et équilibrées et ne doit pas amener à recopier l'existant de façon mécanique. Au contraire, une forme urbaine intégrée nécessite d'avoir une identité propre qui se construit et qui se conjugue avec l'existant. L'authenticité urbaine ne doit pas être confondue avec l'homogénéisation spatiale ou la « reproduction » mécanique de l'existant. Elle implique plusieurs défis : lutter contre les formes urbaines « masquées », concevoir une architecture authentique, réinventer les espaces publics.

## ***b) Réinventer une mobilité douce et connectée***

Elle concerne des questions de transport et d'accessibilité : il s'agit des formes et des modes de transport, de déplacement et d'accessibilité et de leur fonctionnement sur un territoire donné. Or souvent, on se retrouve avec des villes et des territoires qui manquent de connexion et de liaisons intelligentes cohérentes avec les modes de vie, de travail et de fonctionnement, avec les personnes qui les habitent et qui les utilisent. Cela se traduit parfois par des aménagements agressifs et lourds avec des impacts néfastes sur l'environnement.

La mobilité douce se construit dans un premier temps par un travail de courtoisie loin de toute agressivité : choix de modes de déplacement responsables, de qualité, courtois et équilibrés. Cette mobilité se construit également par un travail de proximité et d'échelle humaine qui valorise les déplacements courts.

Il s'agit de favoriser une mobilité courtoise et pacifiée à la fois pour ses habitants mais aussi pour ses marchandises. Une mobilité respectueuse de l'environnement qui favoriserait les modes doux de déplacement, en particulier le piéton et le vélo au détriment de la voiture jusqu'alors placée au cœur des aménagements. Un glissement structurel favorisé par la dernière crise sanitaire ainsi que par la généralisation du télétravail qui opère une réappropriation sociale et fonctionnelle fondée essentiellement sur la proximité : la voiture n'est plus au centre des déplacements et de moins en moins au centre de la vie quotidienne. Il faudra ainsi limiter son usage pour les déplacements domicile-travail et libérer l'espace public des stationnements pendulaires ou secondaires.

La ville n'est plus organisée autour de la voiture qui doit devenir une exception dans son usage au quotidien. Les mobilités douces ne sont plus une mode ou une politique sectorielle qui s'ajouterait à d'autres politiques publiques sectorielles. Elles s'imposent dorénavant dans la structuration globale des stratégies territoriales et contribuent, encore plus depuis la dernière crise sanitaire, à orienter les choix d'aménagement et de développement urbain. Tout cela implique plusieurs défis : remettre le piéton au centre de l'aménagement et des mobilités, développer des modes doux auprès des actifs, remettre le vélo au cœur des mobilités urbaines, pacifier les centres-villes.

La mobilité douce est une mobilité courte et raisonnée. Une mobilité courte encourage les citoyens à réduire leurs déplacements motorisés ainsi que les déplacements à grande distance qui peuvent être évités. Une mobilité raisonnée qui sait trouver un équilibre entre les différents modes de déplacements tout en privilégiant les modes doux. Cela nécessite aussi de développer une politique de stationnement ambitieuse pour permettre aux habitants de raisonner leur usage de l'automobile et d'organiser sa place dans la ville. Enfin, une mobilité douce organise la logistique urbaine et les modes de livraison des marchandises de façon adaptée, mutualisée et raisonnée.