

AMÉNAGER ET HABITER UN TERRITOIRE DE QUALITÉ HABITAT ET URBANISME

GUIDE À L'USAGE DES ÉLUS DE LA DRÔME



- L A
D R O
M E -

LE DÉPARTEMENT

2008



SOMMAIRE //

1 - PLANIFIER LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE 04

- S'engager dans une démarche de projet 04
- Pour un projet global de territoire à l'échelle intercommunale 06
 - Le Schéma de Cohérence Territoriale : le SCoT 06
- Traduire son projet à l'échelle communale dans un document d'urbanisme 08
 - Le Plan Local d'Urbanisme [PLU] et la Carte Communale 08
 - Quelques clés pour réussir un PLU de qualité 10
 - La politique foncière au service du projet 12

2 - METTRE EN ŒUVRE LE PROJET 14

- Mémento pour réaliser un quartier de qualité 14
 - Insérer chaque opération dans le projet global de la commune 14
 - Décliner la qualité dans toutes les composantes de l'opération 14
- L'élu «aménageur» ou comment maîtriser le projet 18
 - Maîtriser en possédant le foncier 18
 - Quand maîtriser ne signifie pas forcément posséder le foncier : La Zone d'Aménagement Concerté [ZAC] 20
- L'élu "régulateur" des initiatives privées 22
 - Installer les conditions de la négociation 22
 - Réguler par les outils financiers 24

Photo couverture : Caue de la Drôme
Photo 2^{ème} de couverture : Claire Matras/Département de la Drôme
Conception graphique : Audrey Carreira-Xavier/Caue de la Drôme
Maquette : Pascal Challier
Impression : Despesse
Édition du Département de la Drôme - juin 2008



caue

Document réalisé par le Conseil d'Architecture,
d'Urbanisme et d'Environnement de la Drôme



– ÉDITORIAL

Les Assises du Logement, initiées par le Département en 2006, ont permis un travail de fond sur notre territoire sur la question majeure de l'habitat, au cœur de la cohésion sociale et des préoccupations de nos concitoyens.

Après le Guide du Logement Aidé, qui vous a été adressé par le Département à l'automne dernier, nous avons aujourd'hui le plaisir de vous remettre ce Guide de l'Habitat et de l'Urbanisme.

En effet, notre façon de vivre -d'habiter ou de nous déplacer- a fortement évolué depuis 30 ans. Par désir d'espace vert et d'intimité, nos concitoyens plébiscitent la maison individuelle. Poussés par le prix du foncier, ils n'hésitent plus à habiter loin de leur lieu de travail. De fait, ils se déplacent aussi de plus en plus pour faire leurs achats ou pratiquer leurs activités de loisirs.

Ces nouveaux comportements ont profondément modifié l'organisation spatiale de nos villes et de nos campagnes, avec pour conséquence une accélération de la consommation de surfaces naturelles ou agricoles.

C'est pourquoi l'urbanisme ne se conçoit plus à l'échelle communale, mais à une échelle de bassin de vie, et se doit de faire le lien entre de multiples dynamiques : habitat, économie, transport, environnement...

Approche globale et transversale, foisonnant d'outils divers et variés pas toujours exploités, l'urbanisme est un domaine complexe. Le présent Guide en dresse un tableau simplifié et propose de vous accompagner dans vos démarches de projet.

Nous espérons vivement qu'il constituera une référence documentaire et un bon point d'appui pour les Maires et les nouveaux élus à l'urbanisme ; il s'efforce aussi, et cela nous paraît important, de vous donner les missions et coordonnées de tous les acteurs à même de vous aider dans l'exercice de votre mandat.

En matière d'urbanisme, les élus locaux sont en première ligne pour trouver des solutions répondant aux besoins de leurs administrés. Qu'ils sachent qu'ils ne sont pas seuls : le Département, leur partenaire privilégié, est à leurs côtés sur cette question essentielle.

Didier GUILLAUME

Président du Conseil général de la Drôme

Anne-Marie REME-PIC

*Vice-présidente du Conseil général de la Drôme,
chargée de l'Habitat, du Logement, de l'Urbanisme et du Patrimoine*



S'engager dans une démarche de projet

Etre élu c'est être responsable d'une collectivité humaine et du territoire dans lequel elle vit :

- Les jeunes actifs ne trouvent pas à se loger sur ma commune : que faire ?
- Les effectifs de l'école sont en baisse et j'aimerais attirer des familles sur ma commune : est ce possible alors que je ne possède aucun terrain... ?
- Comment conserver la qualité paysagère de mon village tout en accueillant de nouvelles constructions ?
- Comment faire pour que ces nouvelles constructions créent un quartier de qualité et pas une "zone pavillonnaire" comme il en existe tant ?
- La création prévue du nouveau quartier va nécessiter l'extension de la station d'épuration : comment la financer ?

La réponse à ces questions passe par la définition d'un projet d'aménagement et de développement, au service du "comment vivre ensemble".

Adopter une démarche de projet c'est :

1/ Elaborer un diagnostic fin du territoire...

...parce qu'il ne saurait y avoir de projet sans la réalisation préalable d'un état des lieux qui permettra d'identifier et de porter à connaissance les composantes du territoire : les tendances lourdes et les ruptures possibles, les atouts et leviers, les risques et faiblesses les attentes et besoins à court et long termes

2/ En faire ressortir les enjeux et se donner des objectifs et principes d'intervention,

3/ Définir un plan d'actions.

Le cadre territorial : l'échelle du projet

La définition d'un projet suppose de travailler sur des thèmes qui, pour être abordés de façon pertinente, doivent l'être à une échelle dépassant le seul territoire communal.

C'est le cas notamment :

- **de l'habitat** : comme le marché de l'emploi, celui du logement, n'est pas fermé et s'appréhende au niveau d'un "bassin de vie". En ce domaine, c'est la réalisation d'un Programme Local de l'Habitat [PLH] qui permettra de mettre en place une politique concertée (cf encadré) ;
- **de l'activité et de l'emploi** : la réalisation de schémas d'équipement commercial, la réflexion sur la création et la localisation de ZA intercommunale sont des pistes d'action possibles ;
- **des déplacements** : ils peuvent faire l'objet de Plans de Déplacements Urbains [PDU] élaborés, par exemple, à l'échelle d'une agglomération ;
- **de l'agriculture** : les « diagnostics agricoles territoriaux » sont de bons outils d'aide à la décision pour la mise en place d'une politique dans ce domaine ;
- **du paysage** : dont les enjeux de préservation et de mise en valeur ne s'arrêtent pas aux frontières administratives.

Des démarches de types "chartes paysagères" peuvent être initiées et constituer le support d'un véritable projet de développement.

Ces politiques thématiques peuvent s'aborder à des échelles variables : de deux communes voisines unies par un même enjeu, à une intercommunalité beaucoup plus large.

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH)

Document de programmation, il fixe les objectifs d'une politique de l'habitat sur un territoire intercommunal, pour une durée au moins égale à 6 ans.

Il permet, à partir d'un diagnostic approfondi sur les composantes et évolutions de la population, et sur le fonctionnement des marchés du logement et du foncier, de :

- fixer des objectifs en matière de renouvellement urbain, de mixité sociale, d'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées
 - répondre aux besoins des populations les plus fragiles
 - définir un programme d'actions quantifié et détaillé par secteurs géographiques (communes ou quartiers).
- Le PLU doit être compatible avec les objectifs du PLH.

Le cadre législatif

Tout projet d'aménagement et de développement doit respecter quelques principes fondamentaux définis dans le cadre de la loi Urbanisme et Habitat (repris dans l'article L121-1 du Code de l'urbanisme) :

- l'équilibre entre renouvellement et développement urbains et la préservation des espaces naturels et agricoles,
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat,
- le respect de l'environnement : maîtrise des besoins de déplacements, qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes, préservation des sites et paysages naturels, prévention des risques naturels et technologiques, sauvegarde du patrimoine...

Dans une démarche globale et transversale, l'urbanisme est une approche qui lie tous les thèmes entre eux pour construire un projet cohérent. C'est l'objet des Schémas de Cohérence Territoriale [SCOT] à l'échelle intercommunale et des Plans Locaux d'Urbanisme [PLU] à l'échelle communale.

DANS UN CADRE PARTENARIAL : CHARTRE POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LA GESTION DU FONCIER ET DE L'URBANISME

Signée fin 2006 par l'Etat, le Département de la Drôme, l'Association des Maires et Présidents de Communautés de communes de la Drôme et la Chambre d'Agriculture, cette Charte vise à :

- promouvoir une gestion prospective, intercommunale, équilibrée et économe du foncier
- présenter des préconisations pour préserver les espaces agricoles drômois dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, Carte communale) et prendre en compte la problématique agricole dans les procédures d'aménagement.



Charte paysagère de la Gervanne : l'unité paysagère de Combovin [image extraite de diagnostic - mai 2006] (Agence Sites et paysages - Agnes Daburon)

Pour un projet global de territoire à l'échelle intercommunale



Le Schéma de Cohérence Territoriale : le SCOT

Document d'urbanisme, le SCOT est l'outil de réflexion et de mise en oeuvre d'une planification stratégique intercommunale.

Il oriente l'évolution d'un territoire dans une perspective de développement durable et dans le cadre d'un projet pour 15 à 20 ans.

Faire un SCOT, c'est travailler à l'échelle d'un bassin de vie, quelque soit sa population, c'est-à-dire d'un territoire constitué de caractéristiques géographiques, historiques, économiques et culturelles, communes à ses habitants.

Faire un SCOT, c'est s'engager volontairement et solidairement dans une démarche de projet, c'est prendre en mains l'avenir de son territoire .

Ce sont les communes et leurs groupements qui en prennent l'initiative. Elles proposent un projet de périmètre et créent une structure porteuse du projet. Le Préfet arrête le périmètre après en avoir vérifié la pertinence.

Ce périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave.

Sur les secteurs où les enjeux de planification spatiale du développement sont les plus importants, la loi incite les collectivités à s'engager dans une telle démarche.

En effet, à défaut d'un SCOT approuvé, les communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ne peuvent ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation sans dérogation préfectorale.

Le contenu du SCOT

Le rapport de présentation

Il expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière d'habitat, de foncier, de développement économique, aménagement de l'espace, de transport et d'environnement.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable [PADD]

Il doit répondre aux enjeux affichés par le diagnostic par un projet politique de territoire : choix d'un scénario, principes généraux et lignes directrices. Comme le diagnostic, ce document n'est pas prescriptif. C'est cependant sur ces orientations que s'appuie la pièce maîtresse du SCOT : le Document d'Orientations Générales [DOG]. C'est la partie du schéma où le projet de territoire est décliné en objectifs et en orientations.

Le Document d'Orientations Générales [DOG] :

Il prescrit les dispositions qui traduisent les orientations du PADD.

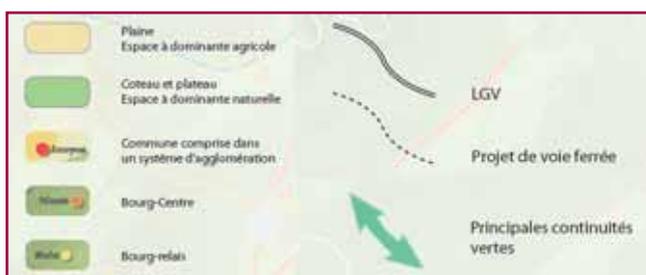
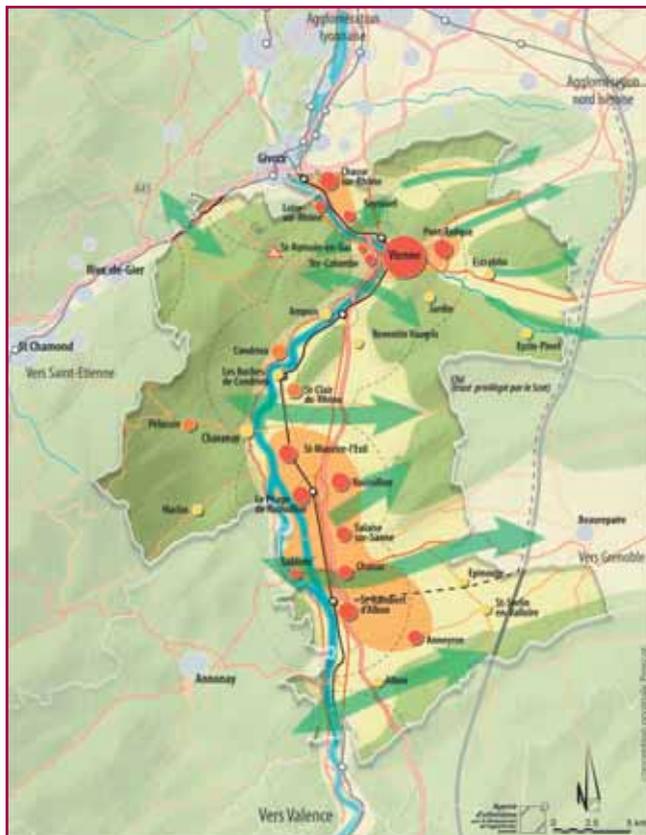
Il précise :

- les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés,
- les espaces ou sites à protéger,
- les grands équilibres entre espaces urbains, et espaces naturels et agricoles,
- la localisation des grands équipements,
- les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à la cohérence entre urbanisation et desserte en transports collectifs, à la localisation des activités économiques.

Compatibilité et conformité

Les politiques sectorielles, mises en oeuvre par exemple dans le cadre d'un Programme Local de l'Habitat [PLH] ou d'un Plan de Déplacements Urbains [PDU], doivent être compatibles avec les orientations générales du SCOT. C'est-à-dire qu'elles ne doivent pas contredire ou empêcher la réalisation des objectifs du SCOT.

Le PLU quant à lui doit être conforme au SCOT, c'est-à-dire décliner ses prescriptions.



SCOT "Rives du Rhône":
 "le modèle de développement choisi par les élus"
 [Extrait des Orientations générales du PADD - mars 2007]
 (PROSCOT/Groupe 6 urbanisme - Grenoble)

Jacques Carcel,
*Président de la Communauté de Communes
 de Rhône Valloire de 1992 à 2008*

Le SCOT "Rives du Rhône", ce sont 5 Communautés de communes réparties sur 5 départements. Travailler à partir d'intercommunalités déjà constituées, qui avaient pour certaines d'entre elles, réfléchi ensemble dans le cadre de contrats globaux régionaux, a grandement facilité la maturation et l'élaboration du projet de territoire. Aujourd'hui, nous achevons l'élaboration du document d'orientations générales. Globalement, la démarche aura pris environ 5 ans.

Le transport est un des thèmes majeurs traités. Parmi les objectifs figure le renforcement des réseaux de transport collectif. Le SCOT nous a permis de parler d'une seule voix avec la Région et d'obtenir que la gare de Saint-Rambert-d'Albon soit intégrée dans ses réflexions sur le renforcement des dessertes cadencées.

En matière de politique habitat, les élus ont souhaité conditionner la croissance démographique à celle de l'emploi. Il s'agit de freiner la tendance à la "résidentialisation" de nombre de nos communes (fort taux de construction, hausse des flux domicile/travail vers l'agglomération lyonnaise...) et les coûts qu'elle engendre. Nous avons défini une armature urbaine hiérarchisée identifiant les principaux pôles de développement qui seront les supports privilégiés de la croissance démographique.

En matière d'activités, nous avons travaillé sur des complémentarités entre les diverses parties du territoire. Dans le sud, l'objectif est de conforter une agglomération multi polaire autour de Roussillon, Saint-Rambert-d'Albon et Aneyron. Cette politique va de pair avec un objectif de limitation de la consommation foncière et de qualité des formes urbaines et des constructions.

En cohérence avec le SCOT, le PLH de Rhône Valloire a défini pour chaque commune, qui l'a approuvé par délibération, un nombre et des types de logement à créer dans les 6 ans à venir. Et pour que les objectifs de qualité ne restent pas un vœu pieux, la Communauté de communes allouera chaque année 300 000 € pour des opérations intégrant recherche de densité, mixité et qualité environnementale. Cela vient d'être fait à Beausemblant, sur la reconstitution d'un îlot au coeur du village.

A l'adoption du SCOT, les communes devront éventuellement réviser leur PLU pour le mettre en conformité. Cette nécessaire harmonisation permettra d'en finir avec les PLU "passoires", chacun prenant ses responsabilités.

Ce pourrait être aussi l'occasion d'élaborer des PLU intercommunaux.

Traduire son projet à l'échelle communale dans un document d'urbanisme



Le Plan Local d'Urbanisme et la Carte Communale

Le projet de développement de la commune peut se concrétiser dans un document d'urbanisme : le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou la Carte communale. Ce n'est qu'à cette condition qu'il acquiert une force réglementaire.

PLU et carte communale permettent à la commune d'anticiper, de gérer ses évolutions dans l'espace et dans le temps.

Plusieurs communes peuvent mutualiser les études diagnostics de leurs territoires ou, mieux, réaliser un PLU intercommunal.

Le Plan Local d'Urbanisme

Le PLU fixe des règles d'occupation et d'utilisation des sols ; il doit être compatible avec les orientations d'aménagement du SCOT.

Le dossier de PLU comprend :

Le rapport de présentation

Fondement de la construction du projet communal, il vise trois objectifs :

- exposer le diagnostic et les éléments d'analyse qui sont le support du projet communal et qui l'explicitent,
- expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les motifs de la délimitation des zones et des règles applicables,
- montrer comment les orientations du PLU prennent en compte l'environnement.

Une commune peut dans son PADD, projeter de :

"renforcer la centralité du bourg en l'appuyant sur une diversité résidentielle" et pour cela : "réinvestir les logements vacants", "densifier (..) le centre par le développement d'un habitat de type intermédiaire et par la construction de petits collectifs" (extrait du PADD de Dieulefit).

"développer une urbanisation concentrique autour du bourg", "favoriser une diversité de formes (collectifs, individuels purs ou groupés) sur le flanc ouest du bourg", "relier les nouveaux programmes au centre par des cheminements piétons confortables" (extrait du PADD d'Etoile-sur-Rhône).

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

C'est la pièce maîtresse du PLU.

Il est la transcription du projet d'aménagement et de développement de la commune. Son écriture est l'aboutissement d'un double processus :

- l'expression des objectifs des élus,
- l'appropriation du diagnostic réalisé qui, en précisant la nature des grands enjeux du territoire, permet aux élus de fonder leur projet.

Documents opposables aux tiers : orientations d'aménagement, zonage et règlement.

Les orientations d'aménagement (OA)

Sur des secteurs à urbaniser ou à restructurer, la commune peut définir des orientations d'aménagement. Forcément cohérentes avec le PADD, elles permettent de spatialiser et rendre opérationnels les objectifs qu'il affiche. Les orientations d'aménagement sont donc essentielles à la préparation d'un projet de qualité.

- Elles définissent des principes d'aménagement et non des règles : les demandes de permis déposées sur la zone concernée doivent en respecter l'esprit, et non la lettre.
- Elles permettent de cadrer les opérations à venir sans figer leur contenu définitif, les aménageurs futurs gardant une latitude d'action.
- Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement, faire apparaître l'organisation des voiries, des principes d'implantation et de traitement des équipements et des espaces publics, le sens de faitage des constructions, etc...

L'orientation d'aménagement est le seul outil du PLU qui permet véritablement de travailler sur la forme urbaine.

Le règlement

Il est la traduction des objectifs affichés au PADD, dont certains ont pu être précisés dans les orientations d'aménagement. Le règlement comprend le zonage. Ensemble, ils déterminent l'instruction des futurs droits à construire.

- Le zonage délimite des zones de même vocation U (urbaines), AU (à urbaniser), A (agricoles) et N (naturelles).

Il permet à la commune d'ouvrir progressivement des terrains à l'urbanisation en fixant :

- les secteurs urbanisables au cours du PLU
- ceux qui pourraient l'être seulement après révision ou modification (ex : zone AU sans indice = zone destinée à l'urbanisation, non encore viabilisée).

- Le règlement définit des éléments de formes sur l'urbanisation que l'on veut obtenir pour chaque secteur de la commune (accès, desserte, stationnement, implantation des constructions, emprise au sol, hauteur maximale, aspect extérieur...)

Des outils spécifiques au PLU :

Ils permettent à la commune de maîtriser l'usage futur d'un terrain pour un projet clairement défini, soit en l'achetant, soit en lui fixant une servitude.

les emplacements et secteurs réservés

- La commune peut "réserver" dans son PLU des terrains sur lesquels elle projette la réalisation d'équipements ou d'espaces publics ; le motif de la réservation doit être précisé. Elle anticipe ainsi l'acquisition du terrain et "gèle" tout autre projet sur ce site. Le propriétaire peut exiger de la commune qu'elle acquière son terrain (droit de délaissement).

les servitudes de projet

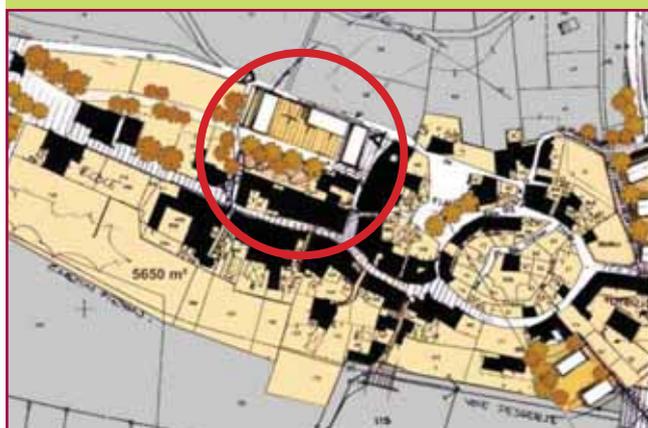
- En matière d'habitat, la commune peut aussi, dans les zones U et AU de son PLU :
 - créer une servitude en vue de réserver des terrains pour la réalisation de logements, notamment sociaux : Le programme de logements doit être défini. Le propriétaire n'est pas obligé de vendre, il peut réaliser le programme de logements lui-même.
 - délimiter des secteurs réservés sur lesquels, en cas de réalisation de logements, un pourcentage du programme sera affecté à des logements locatifs dans un objectif de mixité sociale.
 L'enjeu n'est pas de localiser à la parcelle les projets locatifs sur les secteurs réservés.

La carte communale

- Permet de délimiter des secteurs constructibles : en élargissant le périmètre constructible autour des parties déjà urbanisées, ou en en créant de nouveaux.
 - tout le reste du territoire devient par conséquent strictement inconstructible, y compris les secteurs où les réseaux sont présents.
- Permet d'afficher clairement le projet communal, après une phase d'élaboration pendant laquelle la population est consultée.
- Ne permet pas, contrairement au PLU, d'instituer un règlement spécifique : c'est le Règlement National d'Urbanisme [RNU] qui s'applique.
 - la Carte n'a pas vocation à donner des éléments sur la forme que peut revêtir l'urbanisation : il est, par exemple, impossible d'édicter des règles sur l'implantation des constructions, l'emprise au sol, la hauteur des constructions...
 En complément de sa Carte communale, la commune peut faire réaliser des études urbaines, paysagères ou architecturales afin d'affiner ses objectifs de qualité et de définir des préconisations... mais cela restera des préconisations.
- La Carte est appropriée aux communes d'une taille modeste, ayant relativement peu de pression foncière et de demandes de permis de construire.

Deux exemples d'orientations d'aménagement

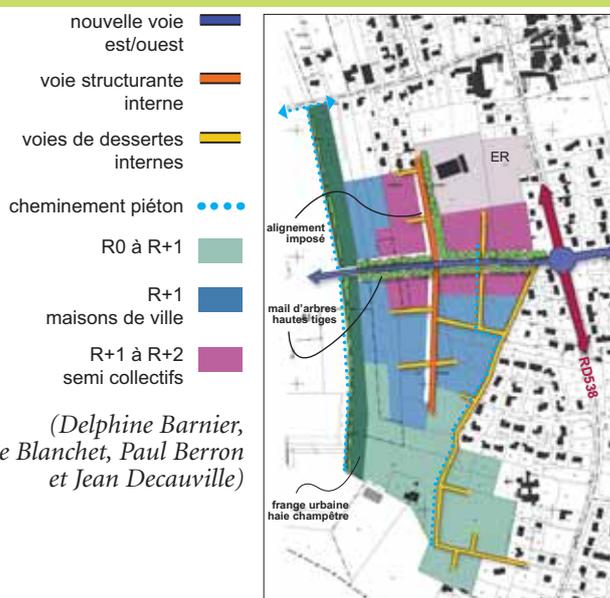
Cliousclat - frange nord du village



- Orientation d'aménagement sur la frange nord du village :
- créer des logements en R+1 autour d'une placette publique, avec services ou équipements à RdC
 - conserver les vues lointaines vers le nord
 - créer une voie de desserte provenant de l'entrée ouest du village et connectée au chemin de la croix

(agence Hubert Thiébault (Jean Laurens-Berge) - Lyon)

Mours-Saint-Eusèbe - secteur Les Clapiers / Champ Marchand



Traduire son projet à l'échelle communale dans un document d'urbanisme

➔ Quelques clés pour réussir un PLU de qualité

1. Rédiger un cahier des charges adapté

- Etablir un cahier des charges d'études pour l'élaboration du PLU en spécifiant :

- le contexte et les enjeux propres à la commune - et les secteurs prioritaires pour la réalisation d'orientations d'aménagement.

Ce cahier des charges permettra ainsi aux bureaux d'études qui seront consultés, de constituer une équipe en conséquence et de proposer une méthodologie adaptée.

2. Choisir des professionnels compétents

- Rechercher une équipe réunissant des compétences en paysage, en urbanisme, en architecture, en environnement... parce qu'élaborer un PLU, c'est aborder des échelles et des thèmes différenciés.

3. Mettre en œuvre la concertation avec la population

- L'association de la population à l'élaboration d'un document d'urbanisme est obligatoire. La concertation apparaît comme un objectif permettant d'assurer le lien entre les différents acteurs et ainsi participer à l'émergence et à la consolidation des projets.
- Des réunions publiques d'information, des débats, des expositions permettront, par exemple, de présenter les phases de diagnostic et de projet de PLU à la population.

4. Établir un diagnostic approfondi

Le diagnostic ne s'assimile pas à un simple constat de l'état des lieux. Il analyse les atouts et dysfonctionnements de la commune. Il peut insister sur des thèmes particuliers repérés lors de l'élaboration du cahier des charges.

En matière de foncier

Le diagnostic devra notamment intégrer :

- l'évolution de la consommation foncière,
- le foncier disponible,
- les causes de rétention foncière,
- les prix pratiqués.

En matière d'habitat

Parce que les dynamiques du marché de l'habitat dépassent le cadre de la commune, le diagnostic devra intégrer les éléments du PLH et les projections effectuées dans le cadre du SCOT, s'ils existent.

Mais pour pouvoir répondre de manière efficace aux besoins en logements de la population, ce diagnostic devra être affiné à l'échelle de la commune et intégrer notamment :

- les caractéristiques de l'évolution globale de la population résidente
- les caractéristiques de l'habitat et des logements privés et sociaux existants
- le calcul des besoins de la population existante ou à accueillir (nouveaux emplois par exemple).

5. Elaborer un PADD compréhensible par tous, et utiliser pleinement les "outils" du PLU

Le PADD doit présenter, de façon simple et compréhensible par tous, le projet et les choix d'aménagement de la commune.

Le PADD traduit en objectifs les enjeux issus du diagnostic.

En matière d'habitat, le projet de la commune devra, pour mettre en œuvre les grands principes d'utilisation économe et équilibrée des espaces, de mixité sociale et de préservation de l'environnement, veiller à :

Quantifier le volume de logements nécessaires à l'évolution démographique

Favoriser la diversification des formes et des types d'habitat

quel habitat : individuel ? intermédiaire ? collectif ?
en accession ou locatif ?

pour quelle population : familles ? jeunes ? personnes à revenus modestes ?...

Favoriser la densification du tissu urbain

Penser à l'équilibre entre le besoin en logements et l'étalement en périphérie de la ville ou du village, et étudier le potentiel de renouvellement urbain :

- identifier dans le tissu existant les parcelles stratégiques non urbanisées et établir leur potentiel
- définir un projet pour ces parcelles (habitat, logement aidé, commerce, équipement...)
- analyser les raisons de la rétention foncière.

En zone U, voire AU, il est préférable de jouer sur les règles d'implantation et les hauteurs qui définissent les formes urbaines plutôt que sur les Coefficients d'Occupation du Sol [COS] et les Coefficients d'Emprise au Sol [CES] qui ne sont que des plafonds :

→ Ne pas oublier que COS et CES déterminent des **maximums autorisés** : un COS très fort ne peut suffire à garantir une densité.

Par exemple sur un terrain de 1000 m², un COS de 0.1 autorisera une surface de plancher constructible maximale de $0.1 \times 1000 = 100 \text{ m}^2$; sur le même terrain, un COS de 0.8 autorisera une surface de plancher constructible maximale de $0.8 \times 800 = 800 \text{ m}^2$.

Sans aucune obligation de minimum.

Bien penser ses zones d'extension future

Sauf si des contraintes en termes de risques naturels, de préservation du paysage ou de l'agriculture l'interdisent :

- Choisir des sites en continuité avec le bâti existant afin de :
 - favoriser les déplacements doux (marche à pied, vélo...) et la desserte en transports en commun
 - réduire le coût des réseaux (diminution du linéaire de voiries et de "tuyaux")
 - densifier autour des équipements (écoles, commerces...)
 - favoriser le lien social et l'insertion des populations "fragiles", souvent peu mobiles.
- Choisir des sites bien exposés afin de :
 - favoriser la réalisation d'une architecture bioclimatique associant confort, santé et réduisant les coûts d'énergie.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, la commune devra utiliser toutes les ressources qu'offre le PLU, et en particulier :

- utiliser à bon escient les servitudes permettant de réserver des emplacements ou des secteurs au logement locatif
- prévoir des Orientations d'Aménagement [OA] sur tous les secteurs à urbaniser, en ayant fait réaliser une étude de composition de l'opération.

L'orientation d'aménagement est en effet le seul outil qui permet de fixer des éléments sur la forme urbaine en distinguant par exemple : habitat "collectif", "intermédiaire", "individuel", et en y associant des hauteurs.

6. Adapter le zonage et le règlement à son projet

Le zonage :

- En matière d'habitat, la commune devra notamment :
- calculer les potentialités d'accueil en nouveaux habitants des secteurs d'urbanisation prévus dans le PLU
 - mettre en adéquation les surfaces ouvertes à l'urbanisation et les objectifs démographiques (ratios de logement à l'hectare par exemple... ou le volume de logement à construire pour maintenir le niveau de population de la commune)
 - Penser à inscrire des zones AU non indicées, qui ne seront urbanisables qu'après une procédure de modification du PLU et l'équipement de la zone.
 - Penser à réaliser un échancier des zones à urbaniser.

Le règlement

- Dans l'objectif de densifier le centre bourg et donner une image "urbaine" à certains quartiers nouveaux :
- Éviter les règles de recul obligatoire par rapport aux voies, qui limitent la constructibilité sur un terrain et empêchent la structuration de véritables rues.
 - Éviter les Coefficients d'Occupation des Sols [COS] et Coefficients d'Emprise au Sol [CES] trop faibles qui empêchent toute densification.

7. Utiliser les données de l'Atlas démographique départemental

Mis en place par l'Association Départementale du Logement de la Drôme / ADIL 26.

Traduire son projet à l'échelle communale dans un document d'urbanisme

→ La politique foncière au service du projet

Parce qu'ils permettent de décider de la destination des sols, PLU et carte communale constituent le premier outil de politique foncière d'une commune.

Le PLU permet, de plus, par rapport à la carte communale :

- de "rentabiliser" les sols selon leur destination, par exemple en définissant des orientations d'aménagement qui permettront d'obtenir la forme et la densité urbaines souhaitées
- de maîtriser l'usage précis d'un terrain sans que la commune doive forcément l'acquérir (cas des emplacements ou secteurs réservés pour logements sociaux)
- de réaliser des emplacements réservés pour la réalisation d'équipements publics.

Si la commune veut aller plus loin, elle doit mettre en place une politique d'acquisition foncière.

Une politique d'acquisition foncière doit répondre à une stratégie de développement :

- la commune achète dans le cadre d'un projet qu'elle a défini dans son document d'urbanisme ou lors d'une étude d'aménagement
- ses acquisitions sont ciblées et portent sur des terrains ou immeubles qu'elle a repérés comme étant stratégiques.

La commune achète parfois pour avoir un outil de négociation avec le privé .

La commune achète toujours pour la réalisation d'un projet qui revêt un intérêt général.

Les outils d'acquisition foncière

→ acheter à l'amiable

La solution la plus simple, la plus rapide... et la plus souvent utilisée par les collectivités publiques. Si la valeur de l'immeuble ou du terrain que la commune souhaite acheter est supérieure ou égale à 75 000 €, celle-ci doit demander l'avis des Domaines, et justifier, le cas échéant, son dépassement.

→ le droit de préemption

● Permet à la commune, dans un périmètre pré-défini, de se substituer à l'acquéreur d'un terrain ou d'un bien immobilier quand celui-ci est mis en vente par son propriétaire.

→ La commune ne choisit pas le moment de l'achat.

● Ce droit doit s'exercer en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général : mise en oeuvre d'une politique habitat (création de logements locatifs sociaux par exemple), projet urbain ou d'équipements publics...

→ La commune doit motiver sa préemption.

● Les propriétaires désirant vendre un bien inscrit dans le périmètre de préemption doivent envoyer à la mairie une Déclaration d'Intention d'Aliéner [DIA] qui mentionne le prix projeté.

→ Le droit de préemption constitue un outil de veille et de connaissance du marché.

Le propriétaire d'un bien situé dans un périmètre de préemption peut mettre en demeure la commune d'acheter son bien (droit de délaissement).

● Pour une opération de construction de logements, la commune peut déléguer son droit de préemption à un Office Public d'Habitat [OPH].

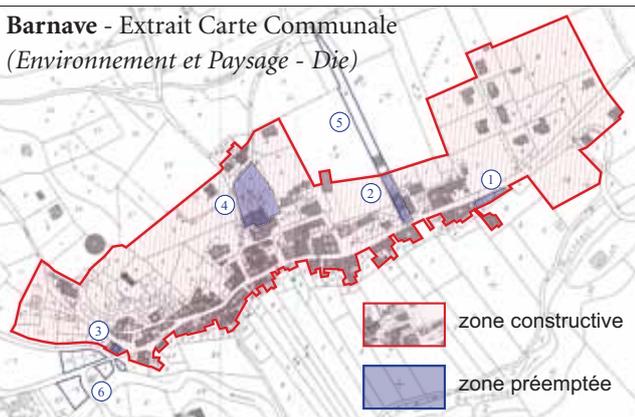
→ Cette option lui permet de ne pas avoir à "porter" le coût d'achat du foncier.

Edmond Gélibert, Maire d'Hostun (758 hab.),

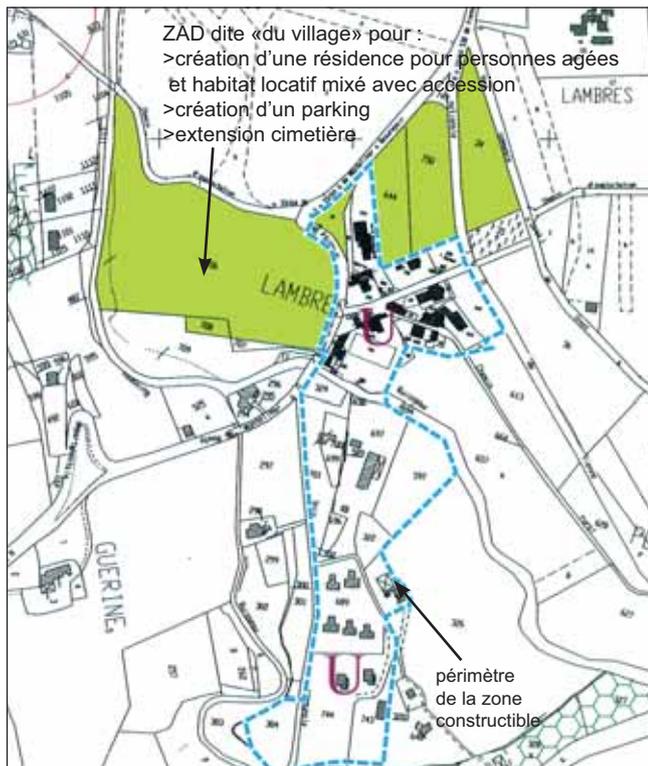
Président de la Communauté de Communes du canton de Bourg-de-Péage

“ Pour réaliser une extension de notre village de Saint-Maurice, nous avons acquis à l'amiable 2 ha de terrains constructibles. Le classement de ces parcelles au POS obligeait à la réalisation d'un projet d'ensemble : les propriétaires, n'ayant pu s'entendre sur un projet, étaient donc vendeurs. Nous avons saisi l'opportunité. Nous voulions garder la maîtrise des espaces publics, nous avons aménagé puis revendu dans le cadre d'une procédure de lotissement. Nous n'y avons pas réfléchi à deux fois : dans l'euphorie d'un marché porteur, les terrains étaient pour ainsi dire revendus avant d'être achetés. Cela nous a permis d'être exigeants sur l'organisation spatiale et la qualité du quartier. De plus, par le biais d'un échange de terrain avec un lotisseur privé, nous sommes parvenus à positionner un programme de collectif le plus près possible du village. L'opération a été inscrite dans un budget annexe, clos en 2007 sans un seul euro dépensé sur le budget communal. Ceci pour dire qu'une commune peut tout à fait équilibrer une opération de ce type. ”

Deux exemples de droit de préemption



- ① créer un parking
 - ② créer une voie d'accès
 - ③ aménager carrefour + logement locatif
 - ④ espace de détente + logements locatifs
 - ⑤ voie d'accès
 - ⑥ créer un parking
-) hors zone constructible



Divajeu - Extrait Carte Communale
(Stéphane Crouzet - Saint-Paul-Trois-Châteaux)

Le droit de préemption...

...Urbain (DPU) : il peut être instauré par les communes dotées d'un PLU par simple délibération, sur tout ou partie de leurs zones urbaines (U) et à urbaniser (AU). Ensuite chaque décision de préempter devra être motivée.

...dans les communes ayant une carte communale : il peut être instauré dans un -ou des- périmètre(s) constructible(s) délimité(s) par la carte. La commune doit préciser l'équipement ou l'opération projetée par une délibération motivée.

...dans les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) : Les ZAD peuvent être créées dans les communes dotées ou non d'un document d'urbanisme, notamment dans les zones naturelles des PLU ou inconstructibles des cartes communales.

C'est l'Etat qui peut créer une ZAD, il le fait sur proposition, hors DPU ou après avis, de la commune. La ZAD est créée pour une durée limitée à 14 ans. Sa création, puis chaque préemption, doivent être motivées.

→ L'expropriation

Permet à une commune de s'appropriier d'autorité des biens immobiliers privés afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique : construction d'habitat, création de lotissements, opération d'aménagement, équipements publics...

La commune doit faire la preuve de l'utilité publique de l'opération. Elle constitue pour cela un dossier qui fera l'objet d'une enquête publique menée par un commissaire enquêteur.

La Déclaration d'Utilité Publique [DUP] est prise par arrêté préfectoral, au plus tard un an après la conclusion de l'enquête publique.

Le transfert de propriété des immeubles est opéré, soit par accord amiable sur le montant du prix, soit par une ordonnance rendue par le juge d'expropriation.

→ Parfois nécessaire, l'expropriation ne peut pas constituer un mode habituel d'intervention foncière publique.

Elle est traumatisante pour les propriétaires, coûteuse, et sa procédure est lourde et longue.

Mémento pour réaliser un quartier de qualité



Insérer chaque opération dans le projet global de la commune

L'aménagement d'un quartier d'habitat doit se faire en cohérence avec le projet global de la commune, quelle que soit la nature de l'opération :

- densification urbaine (combler un "vide" dans le tissu urbain),
- renouvellement urbain (restructurer un quartier existant),
- extension à la périphérie de la ville ou du village.

Deux cas de figure :

- la commune a déjà élaboré son projet global et l'a traduit dans les orientations d'aménagement de son PLU,
- sinon, elle peut faire réaliser les études préalables (urbaines, paysagères...) qui lui permettront de dégager les enjeux de son territoire et de concevoir un cadre de référence pour les opérations d'aménagement, qu'elles soient publiques ou privées.

Toutefois, l'existence d'un projet global, si elle est indispensable, ne suffit pas à garantir la qualité d'une opération d'aménagement ou de construction.

Deux conditions doivent être réunies : l'élaboration d'un programme, et la recherche de la qualité dans toutes les composantes du projet.

Elaborer un programme

→ définir ses besoins et ses objectifs

A partir du PLH, des éléments du diagnostic de son PLU ou d'une rapide analyse statistique, la commune définit ses objectifs en matière de :

- population à accueillir ou maintenir dans le quartier : personnes à revenus modestes ? jeunes ménages ? personnes âgées ? familles ?
- types d'habitat à construire : petit collectif ? maisons de ville ? individuel ? en locatif ou en accession ?
- fonctions à implanter : commerces ? équipements ? services ?
- qualité spatiale et environnementale du projet.

→ définir un schéma d'aménagement

Ce schéma de principe traduit les données du programme sur le site choisi.

Faire appel à des professionnels

Pour obtenir un quartier de qualité, il est nécessaire de confier sa conception et sa réalisation à des professionnels de l'aménagement, architectes-urbanistes, paysagistes, bureaux d'études techniques (BET), géomètres.

La réunion de leurs compétences est un facteur essentiel de qualité du projet.

CHARTRE POUR UN HABITAT DURABLE EN DRÔME

Signée en octobre 2007 par le Département, les services de l'Etat, l'Association des Maires et les principaux aménageurs et constructeurs du département, elle préconise notamment pour chaque projet d'habitat :

- une mixité sociale traduite dans tout projet d'habitat de plus de 10 logements par une part au moins égale à 20% de logements finis inférieurs à 160 000 euros foncier compris, ou projet de plus de 30 logements, par une part au moins égale à 20% de logements réalisés avec des opérateurs publics aidés, proposés à 120 000 euros foncier inclus,
- une densité moyenne n'excédant pas 600 m²/logement, réduits à 500 m² dans les secteurs urbains et péri-urbains,
- l'instauration de démarche de qualité de type "Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU)".



Hostun - un quartier nouveau en greffe avec le village
(photo Caue)

Du plan de composition à l'architecture des constructions : décliner la qualité

Réaliser un quartier de qualité, c'est :

- adopter une logique de gestion économe de l'espace
- raisonner en termes de forme urbaine, et donc définir le projet dans ses trois dimensions.

→ prendre en compte les spécificités du site

● S'appuyer sur la topographie, les lignes fortes du paysage (perspectives, haies, murets...), les liaisons existantes avec le reste du bourg ou du village, l'environnement bâti...

→ C'est permettre la bonne intégration du nouveau quartier dans le tissu existant, tout en lui forgeant sa propre identité.

● Tenir compte de l'ensoleillement (ombres portées), des vents dominants, des eaux de ruissellement.

→ créer des espaces et des ambiances variées

L'espace privé vise à l'intimité, l'espace public s'expose au regard de tous : l'image du quartier, sa qualité, c'est d'abord celle de ses espaces publics.

L'espace public est celui de la continuité spatiale et de la rencontre sociale.

Il est l'espace de tous : piétons, personnes handicapées, deux roues, automobilistes...

→ Il doit assurer la liaison avec le reste du village ou de la ville : éviter les voies en impasse, créer des cheminements sécurisés...

→ Il doit être accessible et accueillir des usages multiples :

- de la rue principale à la ruelle et au sentier piéton, les profils et le traitement des voies doivent donner une place à chacun,
- placettes, aires de jeux ou espaces verts ne doivent pas être des espaces "alibi" mais répondre à des besoins identifiés.

Le traitement de l'espace public permet de répondre à des préoccupations environnementales :

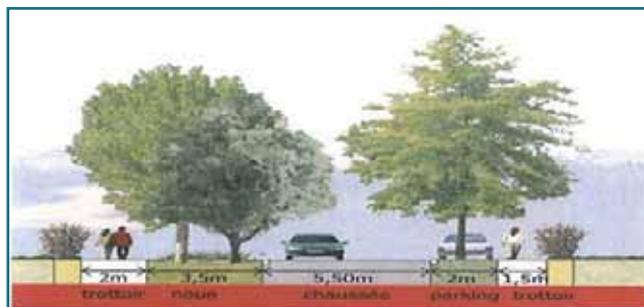
- les linéaires de voiries et les espaces publics peuvent être supports de traitement de la question des eaux pluviales (noues, bassins paysagers...)
- les espaces verts permettent une régulation des températures, fixent le carbone et protègent des vents.

La qualité de l'espace public dépend aussi de celle des matériaux, du mobilier urbain, de l'ambiance lumineuse, des espèces végétales...

Bourg-les-Valence - Une voirie pour tous une circulation piétonne confortable



Bourg-les-Valence, quartier Godanger - La prise en compte de la gestion des eaux pluviales (photo Caue)



Bourg-les-Valence - Projet des Chabanneries (notice paysagère-agence Larue- atelier Thierry Roche - Foncier Conseil)

L'APPROCHE ENVIRONNEMENTALE DE L'URBANISME (AEU)

Elle vise à mieux prendre en compte les enjeux environnementaux dans les projets d'aménagement, en amont des projets de construction.

Il s'agit, dès le programme, d'intégrer des objectifs en matière de gestion des déplacements, de l'eau (pluviale en particulier) et des déchets, de choix énergétiques, de prise en compte du climat, de l'environnement sonore... Les communes initiant ce type de démarche bénéficient d'aides financières et techniques de l'ADEME, de la Région et du Département.

Mémento pour réaliser un quartier de qualité



Décliner la qualité dans toutes les composantes de l'opération

→ gérer la limite espace privé/espace public

Les accès aux constructions, le stationnement, les clôtures...

sont des éléments essentiels dans l'image du quartier.

→ *Le plan de composition peut prévoir de grouper les accès aux parcelles ; la forme et la nature des clôtures peuvent être imposées par le règlement du PLU ou du lotissement...*

→ varier la taille et la forme des parcelles

- Diversifier les tailles de parcelles, favorise :
 - la mixité sociale : il en faut pour tous les goûts et tous les budgets,
 - la diversité des fonctions : un lot plus grand peut recevoir un programme locatif en collectif ou en habitat intermédiaire, des commerces ou des services.

→ *Dans le règlement du PLU ou du lotissement : ne pas interdire les fonctions de bureaux, commerces ou services dans les quartiers à dominante habitat.*

- Jouer sur la forme des parcelles, permet de :
 - limiter le linéaire des voies et donc le coût des réseaux,
 - aller contre une banalisation du paysage urbain.

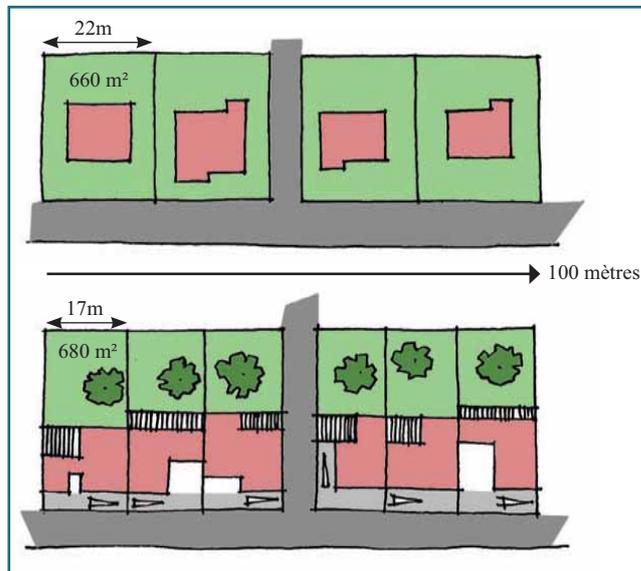
→ favoriser une certaine densité

parce que l'étalement urbain a un "coût", le foncier est rare et cher, et que tout le monde ne peut acquérir 1000 m² de terrain constructible.

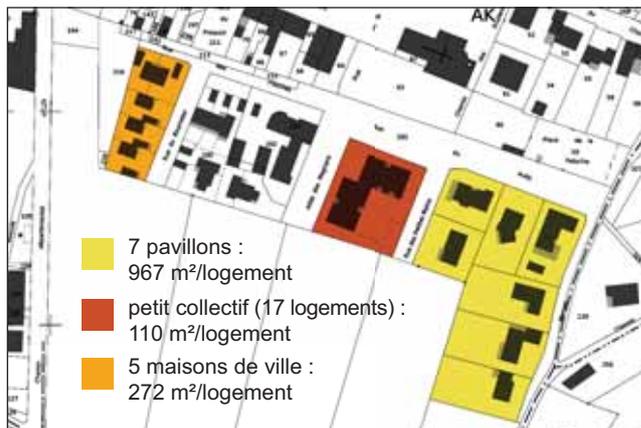
→ implanter le bâti sur la parcelle de façon à :

- S'adapter au site et à son relief en construisant avec le terrain et non contre lui.

→ *Par le plan général de composition (localisation et profil des voies, gestion des accès à la parcelle) et par le règlement du PLU ou du lotissement qui pourra, selon les cas, interdire les terrassements exagérés.*



Taille des parcelles et économie des réseaux.
(croquis Caue)



Hostun - Densités comparées (croquis Caue)

- Structurer l'espace urbain et la rue : créer un front bâti, par les façades, les annexes (garages...) ou les murs de clôture, marquer des angles de rues...

- Éviter dans le règlement du PLU ou du lotissement les reculs obligatoires/voirie qui peuvent avoir des effets contraires à cet objectif de structuration de l'espace.

- Préférer des aires d'implantation possibles des constructions, avec marquage obligatoire de tel ou tel angle ou alignement.

- Permettre à la maison d'évoluer dans le temps, en fonction des besoins de la famille.

- Attention aux "marges de recul obligatoires de 3 m par rapport aux parcelles voisines", qui empêchent toute extension latérale de la maison.

- Préserver l'intimité : faire barrage à la vue des passants de la rue, ou des voisins. Densité ne signifie pas promiscuité.

- Utiliser au mieux les apports solaires et réduire les coûts d'énergie.

- Par la mitoyenneté des constructions, en définissant le sens principal d'orientation des constructions.

- En suscitant par des règles adaptées sur la forme des toitures, la pose de capteurs solaires ou la réalisation de toitures végétales.

→ favoriser une architecture de qualité

L'objectif de qualité doit se décliner jusqu'à l'architecture des constructions.

- Le PLU ou le lotissement permettent de règlementer l'aspect extérieur des constructions ; cependant :

- Attention aux "règlements types" qui ne favorisent pas l'expression d'une architecture contemporaine.

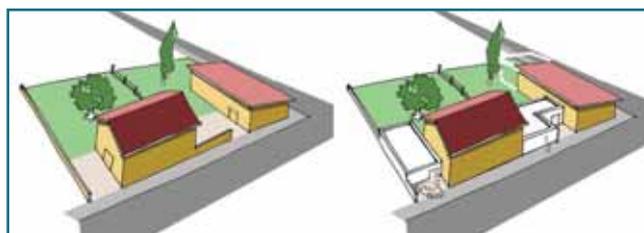
- Les règles seront d'autant mieux appliquées qu'elles seront expliquées :

- Prévoir la mise en place d'un conseil architectural auprès des futurs constructeurs.

Ce conseil peut être un élément de mission confié à l'équipe de conception du quartier, il peut aussi être dispensé par un architecte désigné par la commune pour l'ensemble de son territoire.



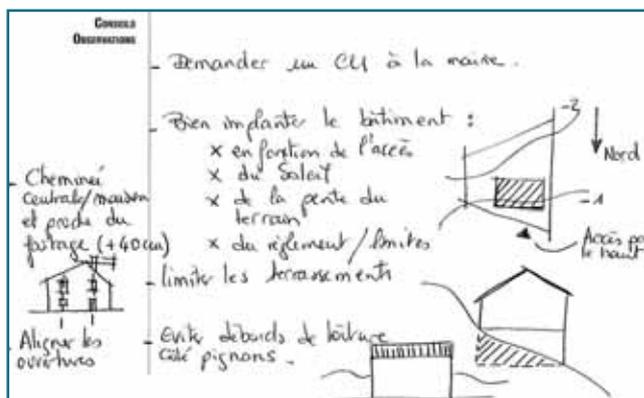
Étoile - Programme locatif société drômoise de l'habitat SDH (photo Caue)



Évolution du bâti dans la parcelle (croquis Caue)



Montéleger - Utilisation d'énergies renouvelables : éolienne et panneau solaire (photo PIE Adil 26)



Fiche conseil aux particuliers (croquis Caue)

L'élu aménageur ou comment maîtriser le projet

➔ Maîtriser en possédant le foncier

Quand la commune dispose du foncier, elle maîtrise le programme et le projet.

Elle peut décider notamment :

- de réaliser un lotissement, on parle dans ce cas de lotissement communal, ou
- de réaliser -ou faire réaliser- une opération dans le cadre d'un permis de construire groupé.

Hostun - Lotissement communal



Maisons de ville en accessions (photo Caue)



Deux petits collectifs (l'un en locatif, l'autre en accessions) (photo Caue)

Le lotissement

Le lotissement est une opération d'aménagement qui a pour objet, ou qui a eu pour effet, sur une période de moins de 10 ans, de diviser une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments (logements, entreprises...).

Il est possible de créer un lotissement :

- en zone U et AU constructible d'un PLU,
- en zone constructible d'une carte communale,
- en partie actuellement urbanisée [PAU] dans les communes sans document d'urbanisme.

Au delà de 2 lots, et s'il est prévu de réaliser des voiries ou espaces communs (ou si la zone est en site classé), le propriétaire doit demander un permis d'aménager (cf encadré page 19).

Avec le lotissement communal, la commune maîtrise la vente des lots et peut en définir les critères d'attribution.

Le prix de vente des lots inclura toutes les dépenses qu'elle a engagées pour la réalisation du lotissement : achat de foncier, études, travaux d'équipements (voirie, réseaux, espaces publics), frais financiers...

→ En rendant "attractif" ce prix de vente des lots : la commune peut favoriser une mixité sociale et la réalisation de logements locatifs aidés.

→ En prévoyant aussi dans le cahier des charges du lotissement, des clauses dites "antispéculatives".

L'appui d'un professionnel (ex : notaire) est indispensable afin que la rédaction de ces clauses soient juridiquement non contestables.

Si elle adopte la démarche décrite précédemment (pages 14 à 17), la commune détient alors tous les moyens de créer un quartier de qualité.

Trois éléments clés pour réussir le projet :

→ **choisir une équipe de concepteurs qualifiés :**

paysagiste, architecte-urbaniste, géomètre, bureaux d'études VRD, etc...

→ **soigner les aménagements publics et travailler sur les limites du public et du privé**

→ *La commune peut aller jusqu'à réaliser les clôtures des parcelles donnant sur la voie publique, ou bien les places de stationnement "privatives" des parcelles, et en répercuter ensuite le coût dans le prix de vente des lots. Il lui faudra rechercher le juste équilibre entre niveau de qualité des aménagements et prix de vente des lots.*

→ **élaborer un règlement et un cahier des charges**

qui traduiront les exigences de qualité du projet de quartier auprès de tous les constructeurs.

● Le règlement complète les règles d'urbanisme applicables dans le lotissement, notamment sur les aspects suivants : implantation, emprise au sol, hauteur maximale, aspect extérieur des constructions...

Il est opposable aux tiers : c'est au regard de ce règlement que les demandes de permis de construire sont instruites.

→ *Par conséquent, l'absence de règlement de lotissement revient à ne se donner aucune règle spécifique, le RNU ou le PLU seuls s'appliquent.*

● Le cahier des charges régit les rapports entre la commune en tant que lotisseur et acquéreurs des lots, et entre co-lotis.

C'est un document contractuel, de droit privé.

→ *La commune peut par exemple y faire passer des prescriptions en matière de qualité environnementale des bâtiments.*

Par ex : sur les matériaux de construction à utiliser, les équipements en énergies renouvelables, la récupération des eaux pluviales, etc...

Le permis de construire groupé

Il permet à la commune propriétaire d'un terrain, d'y réaliser - ou d'y faire réaliser par un opérateur - des constructions dans la perspective d'en commercialiser tout ou partie.

La commune a ainsi la vision globale du projet qui est entièrement défini dès l'amont, dans sa forme urbaine comme dans son architecture.

Les biens peuvent être vendus sur plan avant travaux.

Les règles d'urbanisme applicables sur le territoire de la commune (PLU ou RNU) le sont à l'ensemble du terrain d'assiette (ex : recul/limites de propriété). Ce qui permet une plus grande souplesse dans la composition du projet.

LE PERMIS D'AMENAGER (remplace le permis de lotir)

La demande doit comporter :

- des éléments sur l'état initial du terrain et ses abords : notice, plan, photos,
- le projet architectural, paysager et environnemental : notice, répartition entre terrains à usage privatif et terrains à usage collectif, plan de composition côté en trois dimensions, coupes illustrant le projet dans le profil du terrain naturel et hypothèse(s) d'implantation des bâtiments,
- le programme et le plan des travaux d'équipements indiquant les caractéristiques et le tracé des voies,
- le nombre maximum de lots et la Surface hors oeuvre nette (Shon) maximale dont la construction est envisagée.

Pour les lotissements de plus d'1 hectare :

- une notice d'impact décrivant l'incidence du projet sur la ressource en eau et les moyens mis en œuvre pour corriger ou compenser ces effets.

Délais d'instruction : 3 mois, portés à 5 mois dans certains cas (périmètres protégés au titre des monuments historiques).

L'élu aménageur ou comment maîtriser le projet



Quand maîtriser ne signifie pas forcément posséder le foncier : La Zone d'Aménagement Concerté [ZAC]

La commune est responsable de la nature et de la qualité du projet de développement de son territoire. Sur des projets ou des secteurs qu'elle juge stratégiques, elle peut décider de s'impliquer pour maîtriser véritablement le résultat.

Pour cela nous avons vu précédemment que la commune peut choisir d'acquérir le foncier. Dans le cas contraire elle peut passer convention après mise en concurrence avec un partenaire aménageur, public ou privé, à qui elle fixera ses objectifs.

Elle dispose pour cela d'un outil réglementaire, la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC).

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) est l'outil d'aménagement le plus adapté :

- Lorsque l'enjeu est particulièrement fort en matière de politique de l'habitat ou de forme urbaine,
- Quand l'opération est "complexe", c'est-à-dire comprend divers types de "produits" habitat, mais aussi des activités et des équipements publics,
- Quand le projet est d'une certaine ampleur...

- La ZAC permet à l'aménageur de produire du foncier "prêt à bâtir", c'est-à-dire de redécouper le parcellaire si nécessaire (ou démolir en site occupé), viabiliser et aménager la zone, puis revendre les terrains à des constructeurs.

- La ZAC est toujours lancée à l'initiative d'une personne publique : la commune, l'intercommunalité, un Office Public de l'Habitat (OPH).

- La commune peut réaliser une ZAC sans être propriétaire des terrains, ni même devoir les acquérir. Pour cela, elle passe un contrat avec un aménageur public ou privé, qui réalise l'opération : ZAC concédée (elle peut aussi faire une ZAC en régie sur des terrains qu'elle acquiert).

Dans le cas, le plus fréquent d'une ZAC concédée :

- La commune, sur la base de son programme (mixité sociale, qualité des équipements...) :

- pilote l'opération,
- négocie avec l'aménageur le contenu du projet et leurs engagements financiers réciproques.

→ *Négocier un projet global sur la zone favorise la réalisation de logements aidés en les associant à des opérations privées, les secondes "équilibrant" les premières.*

→ *La commune garde la maîtrise du projet : elle approuve chaque étape de son élaboration.*

LA PROCEDURE ZAC

1/ Délibération de la commune sur ses objectifs et les modalités de la concertation.

2/ Réalisation des études préalables (programme, périmètre)

3/ Désignation de l'aménageur (critères de choix : surface financière, références, pluridisciplinarité de son équipe)

4/ Elaboration et approbation du dossier de création de ZAC. Le dossier présente l'opération ; il comprend une étude d'impact ; il précise le régime financier de l'opération (TLE ou participations).

5/ Elaboration et approbation du dossier de réalisation de ZAC. Le dossier précise notamment : le programme des équipements publics, celui des constructions à réaliser dans la zone, et les modalités de financement de l'opération.

- La commune peut mettre à charge de l'aménageur le coût des équipements publics nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers de l'opération. Peuvent être financés : les études, l'achat du foncier d'assise, et les travaux d'équipements d'infrastructure (voirie, réseaux, espaces verts... et de superstructure (école, crèche, équipements sportifs...)).

Le contrat de concession

Il régit les rapports de la commune avec son aménageur, il fixe en particulier :

- la durée de la concession
 - les missions de l'aménageur : acheter les terrains, réaliser les travaux d'équipement prévus au programme (et les études nécessaires), commercialiser les terrains, et les conditions dans lesquelles la commune s'assurera de la bonne exécution de ces tâches
 - les conditions d'agrément par la commune de chaque projet de vente de terrain par l'aménageur
 - la garantie bancaire apportée par l'aménageur en cas de défaillance de celui-ci.
- La commune fait supporter le risque financier de l'opération par l'aménageur.

- La ZAC ne crée pas de droit des sols spécifique : soit la règle du PLU permet la réalisation du projet, soit il faudra l'adapter en révisant, ou modifiant, le PLU avant l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC.

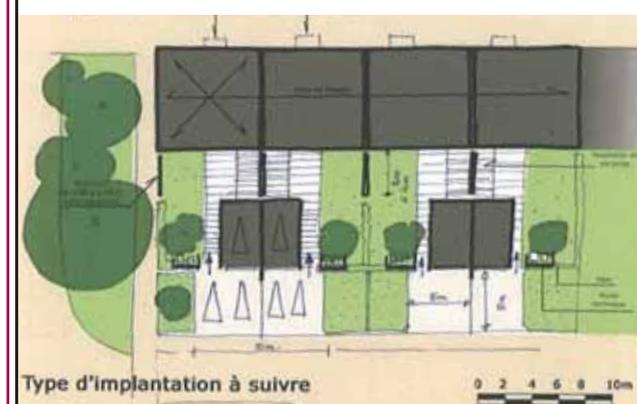
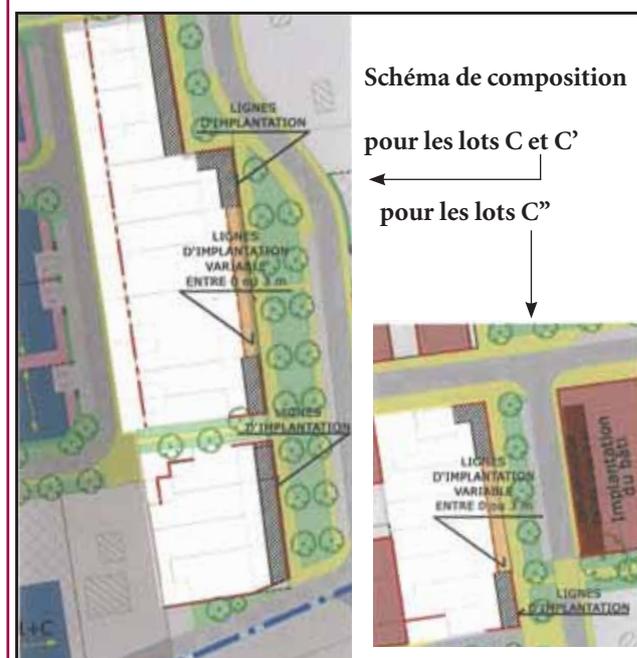
Le Cahier des Charges de Cession des Terrains (CCCT)

Le CCCT fixe aux opérations de construction, des "prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales" qui viennent compléter et préciser les règles du PLU. En achetant un terrain, un constructeur s'engage à les respecter.

→ Le CCCT va permettre à l'objectif général de qualité de se traduire précisément (voir ci-contre illustrations).



Plan masse et parti-pris paysager



Prescriptions architecturales et techniques - annexe au cahier des charges de cession de terrains
[agence Larue - atelier Thierry Roche - Foncier conseil]

L'élu "régulateur" des initiatives privées



Installer les conditions de la négociation

L'essentiel de la construction et du développement urbain est le fait de maîtres d'ouvrages privés.

- s'il s'agit d'un projet de bâtiment, il sera réalisé après obtention d'un permis de construire,
- si c'est un projet de lotissement (nécessitant une division parcellaire), il devra faire l'objet d'un permis d'aménager.

Dans cette situation, comment la commune peut-elle jouer un rôle de "régulateur" dans la production de formes urbaines et de formes d'habitat ?

Comment peut-elle exercer sa responsabilité de gestionnaire et de garant de la qualité d'aménagement de son territoire ?

UN "CONSEIL LOTISSEMENTS" : nouveau service offert aux élus drômois

Le CAUE, en partenariat avec la DDE, conseille les élus et les opérateurs en amont de tout dépôt de permis d'aménager.

Chaque projet de lotissement fait l'objet d'un examen et d'une discussion en présence des opérateurs et élus concernés.

Ces rendez-vous mensuels se tiennent au siège du CAUE à Valence, et dans les subdivisions DDE de Die et de Nyons.

En amont de la négociation

● La commune assumera d'autant mieux son rôle de régulateur, qu'elle aura anticipé et planifié son développement en ayant réalisé les études paysagères, d'urbanisme et d'environnement qui serviront de "guides" à ses interventions :

- dans le cadre ou non d'une carte communale,
- en ayant élaboré un PLU, prévu des orientations d'aménagement, des emplacements ou secteurs réservés, formulé son règlement en conséquence...

● Cependant, un PLU ou une étude générale ne dispensent pas la commune de réfléchir sur ses attentes à l'échelle d'un secteur particulier.

● Lorsque le secteur n'est pas encore constructible (par exemple une zone AU du PLU), la commune peut, en dehors de toute pression d'un projet à venir, prendre le temps de définir ses objectifs en matière d'occupation et d'organisation spatiale du quartier.

Le temps de la négociation

● Dans les secteurs déjà rendus constructibles par le PLU ou la carte communale, c'est uniquement par la négociation avec les partenaires privés de l'opération, propriétaires fonciers et opérateurs, que la commune peut agir :

- soit elle a déjà clarifié ses objectifs généraux, et à chaque permis d'aménager, elle pourra les communiquer au porteur du projet,
- soit elle devra définir ses objectifs et faire réaliser l'étude d'un schéma d'aménagement.

● Cette négociation peut se poursuivre dans le cadre de la gestion des autorisations, et en particulier dans le cadre du permis d'aménager.

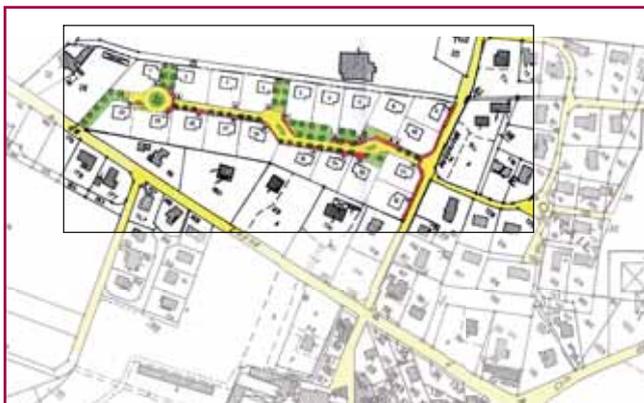
Plus le projet sera pris en amont, plus la négociation pourra être intéressante et fructueuse (voir encadré ci-contre).

La commune devra :

- discuter sur la qualité des espaces collectifs (qui, même privés, ont vocation un jour à devenir publics),
- inciter à l'établissement d'un règlement adapté au site, et à celui d'un cahier des charges intégrant par exemple, des recommandations en matière d'économie d'énergie et d'utilisation d'énergies renouvelables.

- Pour une meilleure qualité des constructions et la prise en compte de ses objectifs, la commune peut aussi :
 - mettre en place un conseil architectural gratuit en amont du dépôt des permis de construire,
 - le cas échéant, permettre et animer la diffusion d'informations (réunions publiques, expositions...) sur des thèmes tels que : le choix des clôtures, celui des végétaux...

Bonlieu-sur-Roubion : projet de lotissement privé



Première esquisse de l'aménageur privé
(cabinet 2C Aménagement, MM Capelli et Cocco,
Champagne au Mont d'Or)



Une "image" pour illustrer les objectifs de la commune
(cabinet BEAUR, Romans)

Pierrette Gary, Maire de Bonlieu-sur-Roubion (384 hab.)

/// Au début, la commune n'envisageait pas de se mêler d'un projet privé.

Et puis un propriétaire foncier a signé un compromis de vente portant sur 23 000 m² avec un lotisseur privé. Une partie des terrains n'étant pas constructible, la commune s'est engagée à modifier le POS "en contrepartie" d'un projet global et cohérent sur le secteur.

A ce moment là, nos objectifs étaient peu précis et très classiques : des parcelles de 1000 m², de vrais espaces verts, des liaisons piétonnes avec le village.

J'ai demandé au CAUE de nous accompagner dans le choix, puis le suivi du bureau d'études qui serait chargé de préparer la modification du POS et de formuler nos attentes au lotisseur privé.

A noter, et c'est important pour Bonlieu, que la Communauté de communes du Pays de Marsanne a soutenu notre démarche et que le Département subventionne l'étude.

Sur la densité, nous avons souhaité respecter les préconisations de la Charte départementale de l'habitat durable : les lots feront donc en moyenne 500 m². Le lotisseur privé adhère à un syndicat signataire de la Charte et il a été réceptif à nos attentes. Le projet est ainsi passé de 20 à 30 logements. Bien sûr, nous sommes interrogés sur l'accueil de ces 30 familles. Mais nous pensons être prêts : la nouvelle station d'épuration à filtres plantés de roseaux est conçue pour 500 habitants, le projet d'extension de l'école est en cours, et nous avons fait étudier les possibilités d'évolution de nos équipements.

Autres éléments du projet : un lot sera réservé à un programme locatif, un espace vert servira à recevoir le "trop-plein" des eaux pluviales, l'implantation des maisons permettra de créer un front bâti visible depuis l'entrée du village et elle tiendra compte des vents, de l'ensoleillement...

Aujourd'hui, notre bureau d'étude écrit le règlement de la zone qui traduira les principes d'organisation que nous avons définis et "imaginés". Ce règlement va assez loin : les matériaux de construction, le traitement des clôtures, la récupération des eaux pluviales à la parcelle... y figurent.



L'élu "régulateur" des initiatives privées



Réguler par les outils financiers

L'urbanisation représente un coût d'équipement pour une commune : réseaux, voiries, école, salle de sports...

Traditionnellement, ces équipements publics se financent sur le budget général de la commune : ce sont les habitants qui les paient par les impôts locaux. Cependant, parce que ces équipements publics donnent de la valeur aux patrimoines privés, la commune peut décider d'une participation financière des bénéficiaires directs (propriétaires fonciers, opérateurs, constructeurs) pour tout ou partie de ces dépenses d'investissement public.

Toutes les communes, dotées ou non de document d'urbanisme, peuvent instituer ces outils financiers :

La Taxe Locale d'Équipement (TLE)

● C'est un impôt forfaitaire, applicable sur l'ensemble du territoire communal. Il taxe les opérations de construction en fonction des mètres carrés construits.

● La commune fixe un taux de TLE, de 1% à 5%, modulable par type de constructions.

→ Elle peut exonérer les logements locatifs aidés.

La TLE est instituée par simple délibération.

La commune dispose aussi de deux autres outils qui, contrairement à la TLE, lui permettent d'imputer le coût réel des équipements.

Dans les deux cas, la commune se doit de faire réaliser une étude pour définir un projet.

Ce projet, si elle veut pouvoir le réaliser, devra intégrer un niveau de participation financière acceptable par le marché.

La Participation pour Voies et Réseaux (PVR)

C'est un outil adapté à des opérations simples et d'ampleur limitée.

● La PVR permet à la commune de faire financer la création de voies nouvelles ou l'aménagement de voies existantes, et les réseaux qui y sont associés, par les propriétaires riverains qui vont bénéficier de la future desserte.

→ *Peuvent être financés : les études, les acquisitions foncières, les frais financiers, les travaux de voirie (y compris éclairage public, eaux pluviales, génie civil des réseaux de communication), les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'électricité.*

La PVR peut se cumuler avec la TLE.

● Une première délibération institue le principe de la PVR sur l'ensemble du territoire communal.

Une délibération spécifique est ensuite prise pour chaque opération ; elle précise :

- le contenu et le coût des travaux à prendre en compte dans le calcul de la participation,
- la part mise à charge des propriétaires riverains.

● La participation d'un propriétaire est calculée au prorata de la surface de son terrain comprise dans une bande de 80 m de part et d'autre de la voie (modulable entre 60 et 100 m).

Les logements locatifs aidés peuvent être exonérés.

● La PVR est due au moment de la construction d'un bâtiment sur le terrain (délivrance du permis).

Mais en passant des conventions avec les propriétaires, la commune peut obtenir de ceux-ci qu'ils pré-financent les travaux. Cette convention fixe aussi le délai dans lequel la voie sera réalisée par la commune.

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)

Le PAE est adapté à des opérations plus importantes et plus complexes que la PVR.

● Comme en ZAC, le PAE permet sur un périmètre donné, de mettre à la charge des constructeurs, tout ou partie du coût des équipements nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants du quartier concerné.

→ *Peuvent être financés : les études, acquisitions foncières, frais financiers et travaux portant sur les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux) et de superstructure (école, crèche, etc...) dans la mesure où ils répondent aux besoins de la zone.*

Le PAE exclut la TLE sur son périmètre.

● Pour instituer un PAE, la commune délibère sur :

- son périmètre,
- la liste des équipements à réaliser,
- le coût de chaque équipement et le coût total,
- la part des dépenses d'équipement répercutée sur les constructeurs,
- la part qui reste à sa charge,
- le délai de réalisation du programme d'équipements.

● La participation de chaque constructeur est fonction de la superficie de SHON qu'il construit. Elle peut prendre la forme d'apport de terrain, d'exécution de travaux ou de contribution financière.

La commune peut faire varier la participation selon le type de construction (comme pour la TLE).

C'est l'acte de construire qui déclenche le paiement de la participation (délivrance du permis de construire). Mais la commune peut, en passant convention avec les lotisseurs, obtenir le versement anticipé des participations qui seront répercutées dans le prix des lots.

Edmond BLANC,

Maire d'Allan (1600 hab. en 2007)

de 1995 à 2008

Notre Conseil a considéré que la commune n'avait pas à être elle-même opérateur : pourquoi acheter le foncier ? et d'ailleurs comment le faire étant donné son prix ? Mais sans maîtrise du foncier comment agir pour qu'un projet privé prenne en compte nos objectifs en matière de qualité et de développement durable ?

Le PAE nous a semblé être une réponse possible.

Faire un PAE, ça "oblige" à bien réfléchir en amont l'opération sur laquelle on va travailler : quel périmètre ? quel niveau d'équipements y prévoir ? dans quel délais ? puisque tout cela doit être "calé" dans une délibération. Le PAE va donc bien au delà de son rôle financier, pour moi c'est un outil opérationnel : définir un périmètre, un chiffrage, et un calendrier, c'est tout simplement faire un projet.

Ce projet, nous l'avons confié à une équipe pluridisciplinaire qui l'élabore dans le cadre d'une approche environnementale de l'urbanisme. Le CAUE nous accompagne tout au long de la démarche.

Ce projet, il faut l'élaborer dès l'amont en partenariat avec les propriétaires. Notre PLU prévoit par exemple, dans le cadre de secteurs réservés, 20% de logements locatifs.

Notre responsabilité est d'aboutir à la meilleure qualité possible à un coût qui reste supportable.

L'intérêt de chacun étant que les terrains se vendent et se construisent.

Lors d'un premier PAE, la commune a elle-même réalisé les équipements. Les terrains se sont vite vendus, et cela a été une opération blanche qui a notamment permis de payer l'extension de notre station d'épuration.

Dans le Programme que nous élaborons actuellement, nous avons passé des conventions avec les propriétaires afin qu'ils réalisent les travaux. Cela nous évitera de faire l'avance. Ces conventions fixent nos exigences, nous restons responsables de la qualité des aménagements.

Nous ne voulons pas risquer de faire supporter plus tard à la collectivité des coûts de gestion exagérés qui résulteraient d'un projet "au rabais".



ADIL	Association Départementale d'Information pour le Logement
AEU	Approche Environnementale de l'Urbanisme
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme, et d'Environnement
CC	Carte Communale
CCCT	Cahier des Charges de Cession des Terrains
CES	Coefficient d'Emprise au Sol
COS	Coefficient d'Occupation du Sol
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DOG	Document d'Orientations Générales
DPU	Droit de Préemption Urbain
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
OA	Orientations d'Aménagement
OPH	Office Public de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble
PAU	Partie Actuellement Urbanisée
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PVR	Participation pour Voirie et Réseaux
RNU	Règlement National d'Urbanisme
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
TLE	Taxe Locale d'Équipement
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
Zone A	Zone Agricole
Zone AU	Zone A Urbaniser
Zone N	Zone Naturelle
Zone U	Zone Urbanisée



Directions et Services

Département de la Drôme - Direction de la Construction, de l'Habitat, et de l'urbanisme (DIRCHU)

Tel : 04.75.79.82.65

Service Habitat et Territoires (SHT)

26, Avenue du Président Herriot – Bâtiment le Liguria 3^{ème} étage
26026 Valence Cedex 9

Tel : 04.75.79.27.68

Site Internet : <http://www.cg26.fr/>

DDE (Direction Départementale de l'Équipement) Service du Logement et de la Ville

4, Place Laennec - BP 1013 – 26015 Valence Cedex

Tel : 04.75.79.75.25

Site Internet : <http://www.drome.equipement.gouv.fr/>



Organismes d'information et de conseil

ADIL (Association Départementale d'Information sur le Logement)

44, Rue Faventines – BP 1022 – 26010 Valence Cedex

Tel : 04.75.79.04.04

Site Internet : <http://adil.dromenet.org/>

CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme, et d'Environnement)

44, Rue Faventines – Accueil public : Place Jean Collombet
BP 1022 – 26010 Valence Cedex

Tel : 04.75.79.04.03

Site Internet : <http://caue.dromenet.org/>



Bailleurs sociaux intervenants dans la Drôme (sièges sociaux)

Drôme Aménagement Habitat (DAH)

4, Rue Clos Gaillard - 26000 Valence

Tel : 04.75.81.78.00

Office de l'Habitat de Valence

16, Rue Georges Bizet - 26000 Valence

Tel : 04.75.82.54.00

Habitat Dauphinois

20, Rue Balzac - 26000 Valence

Tel : 04.75.44.92.20

In Situ

471, Avenue Victor Hugo - BP 17 - 26901 Valence Cedex 9

Tel : 04.75.81.71.20

SDH Constructeur

4, Rue Pasteur - 26000 Valence

Tel : 04.75.81.39.39

Habitat du Pays de Romans (HPR)

"Le Balzac Monnaie" - rue Ninon Vallin - 26100 Romans-sur-Isère

Tel : 04.75.05.85.40

Office Municipal de l'Habitat (OMH) de Montélimar

3, Place Georges Clemenceau - BP 293 - 26207 Montélimar Cedex

Tel : 04.75.01.69.80

Pluralis (Agence)

4, Rue Jean Giono - 26800 Portes-lès-Valence

Tel : 04.75.57.01.79

Sollar (Agence)

31, Rue de Pompéry - 26500 Bourg-lès-Valence

Tel : 04.74.78.55.67

Adis Logicoop

26, Allée de la guinguette - BP 63 - 07205 Aubenas Cedex

Tel : 04.75.87.86.52



Les promoteurs signataires de la Charte habitat durable

Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL)

Chambre régional Rhône Alpes - Bourgogne

45, avenue Leclerc - 69007 LYON

Tel : 04.78.71.03.79

Union des Constructeurs Immobiliers (UCI) de la Fédération Française du Bâtiment

7/9 Rue la Pérouse, 5^{ème} étage - 75016 Paris

Tel : 01.40.69.51.86

Union des Maisons Françaises

(ex Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles)

3, Avenue du Président Wilson – 75116 Paris

Tel : 01.47.20.82.08

Informations / Contacts :

Conseil Général de la Drôme
Direction de la Construction,
de l'Habitat, et de l'Urbanisme
tél. 04 75 79 82 65

– LE DÉPARTEMENT DE LA DRÔME

HÔTEL DU DÉPARTEMENT 26 AVENUE DU PRÉSIDENT HERRIOT, 26026 VALENCE CEDEX 9
04 75 79 26 26 - www.ladrome.fr