

La démarche EcoQuartier et la planification dans le contexte des petites communes rurales

Ou comment la mise en œuvre d'un EcoQuartier est préparé en amont par les outils de la planification dans le contexte des évolutions (SRU, urbanisme de projets, Grenelle...)?

Une question illustrée par le cas concret d'une petite commune rurale...

Une histoire d'urbanisme à Saint-Romain-en-Viennois dans le Vaucluse

La suite de l'histoire...

Après avoir vu, au cours de l'atelier consacré à la question foncière comment on pouvait infléchir un projet d'aménagement vers plus d'exigences publiques sans recours à la planification, reprenons...

L'histoire commençait mal : **LE CONTEXTE**

Mr. Le Maire d'une commune d'environ 850 habitants, hérite, dans le cadre de son nouveau mandat, d'un POS et d'une demande de permis de construire de 30 lots ! sur un terrain classé en UB...

Le propriétaire du terrain est une personnalité de la commune, de plus il est entrepreneur et pourrait être le promoteur de l'opération

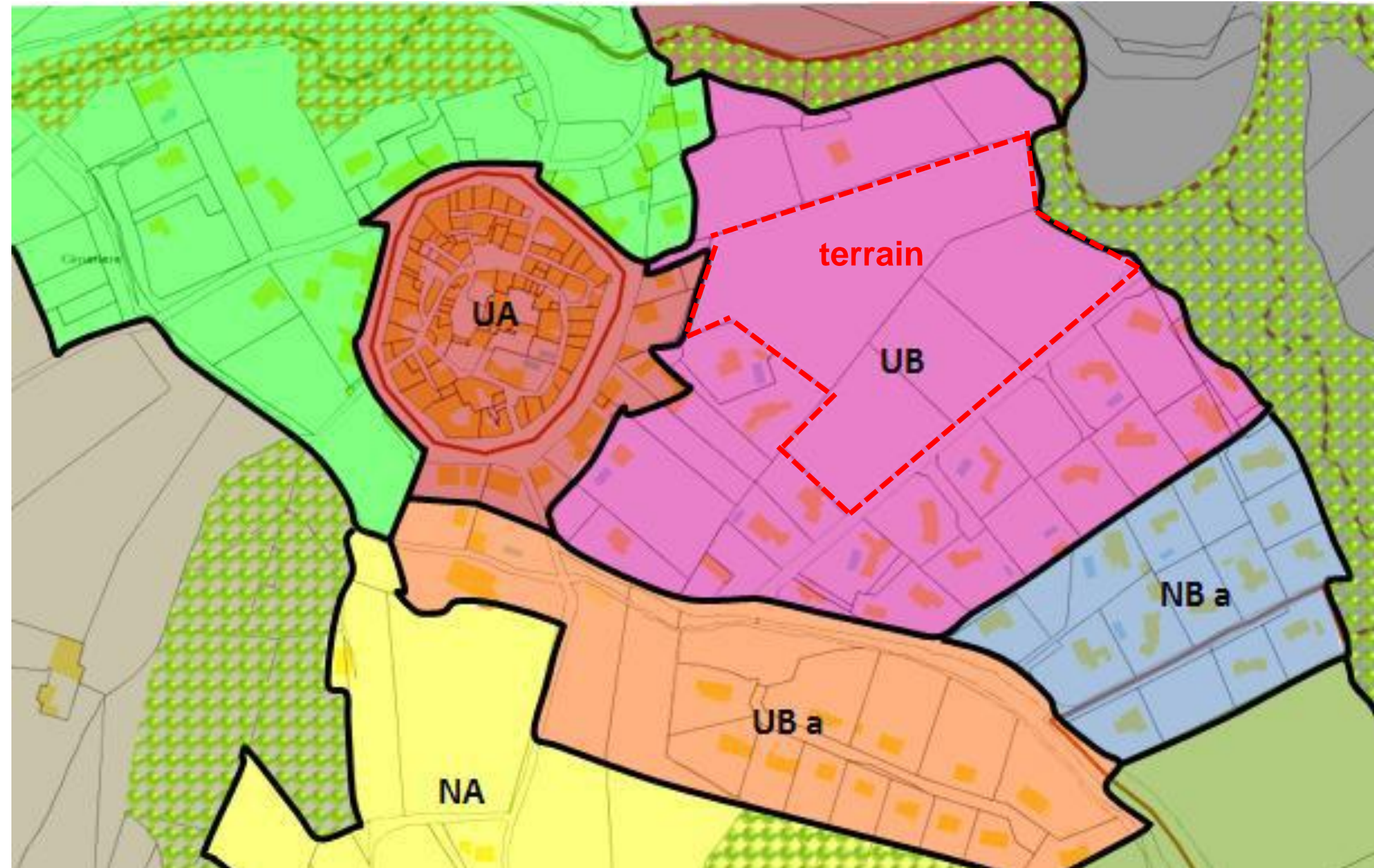
La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

Un projet privé de lotissement « classique » qui par son importance pouvait « submerger » la commune en termes d'arrivée de population et de besoins nouveaux en équipements et services et qui plus est, investissait le terrain le plus stratégique de Saint-Romain...



La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

Le POS en vigueur au moment du dépôt de permis laissait toute liberté au propriétaire/promoteur et donnait peu de moyens à la commune pour faire valoir des exigences publiques...



Outre une négociation...

Négociation et rapport de forces

La négociation à ce stade de l'opération ne peut plus se jouer que sur une capacité des élus à convaincre l'opérateur du bien public et jouer sur des marges d'inflexion du projet.

Les enjeux publics à faire valoir dans le projet privé :

- 1/ Varier l'offre de logements et l'adapter aux besoins de la commune***
- 2/ Adapter le rythme de l'arrivée de la population nouvelle***
- 3/ Intégrer au projet une politique d'équipements et services publics rendus nécessaires par l'augmentation de la population (1/10^{ème} en plus)***
- 4/ Associer une réflexion sur l'évolution du centre-bourg historique (espaces publics, commerces, déplacements, stationnements...)***

La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

Négocier avec une proposition qui infléchit le projet vers plus de qualité sans remettre en question l'équilibre financier du promoteur



Travailler avec un urbaniste sur des propositions d'aménagement pour être force de proposition

Revenons à l'histoire de Saint-Romain:

Finally the permit to build is today obsolete due to the delay, as the owner had, in fact, deposited to ensure for a time its constructibility.

La commune souhaite aujourd'hui réviser son POS et élaborer un PLU...

De la question initiale :

Comment intervenir sur l'opération privée ? Comment accompagner les opérations immobilières afin d'orienter le projet privé vers le projet d'aménagement communal et d'être en condition de fixer des exigences de programme et de qualité ?

La commune se pose alors cette question :

Comment anticiper sur des potentielles opérations immobilières afin de les maîtriser au mieux vers le projet d'aménagement communal ? Quels sont les différents moyens et outils disponibles pour une commune afin de maîtriser un projet d'aménagement en AMONT de l'opération ?

Comment préparer une opération d'aménagement de type EcoQuartier, valorisante pour la commune ?

La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

En connaissant et utilisant au mieux les outils de l'urbanisme :

De nombreux outils à disposition : quand, comment, pourquoi faire?

Anticiper

Les inscrire dans une stratégie communale

Acquérir ou Maîtriser le foncier

Négocier et financer

Intervenir sur l'existant

OUTILS	AMONT	AVAL
Planification	SCOT PLU POS carte communale PLH PDU PLD PSMV	
Acquisition foncière	Amiable DPU ZAD DUP Dation Procédure de biens vacants et sans maître	
Maîtrise foncière	AFU	VEFA AFU Baux de longue durée
Aménagement Opé.		ZAC Lotissement communal Permis groupé
Fiscaux et financiers		(PVR, PAE) PUP (TLE, TF) Taxe d'aménagement
Dispositifs liés à l'habitat		OPAH PRI RHI
Autre		ZPPAUP et AVAP

2 contextes qui positionnent la démarche de P.L.U. différemment :

Contexte urbain :

- Stratégie urbaine déclinée du long au court terme
- Politique d'acquisition foncière à long terme
- Aide au « portage » public via les EPF
- Continuité du support des techniciens en urbanisme (agences, villes,...)
- Rapport de force politique qui donne du poids au public / privé

Contexte du PLU : *le projet public repose sur un foncier privé mais bénéficie de forces politique et technique publiques qui peuvent encadrer la dynamique privée, par une « distance » politique.*

Contexte rural ou périurbain:

- Stratégie en réaction à l'« opportunité »
- Moyen d'acquisition foncière limité
- Encore peu d'EPF intercommunaux et ruraux
- Aide technique en urbanisme non continue : un flou après le désengagement de l'association de l'Etat
- Proximité forte entre la politique publique et les propriétaires fonciers

Contexte du PLU : *le projet public repose doublement sur le privé, foncier et dynamique opérationnelle dans un contexte de proximité politique. Le PLU est une démarche très stratégique.*

Une période de transition délicate :

Du P.O.S. au « P.L.U. Grenelle », un changement d'état d'esprit qui interroge l'équilibre entre Droit de la propriété privée et Droit de l'urbanisme et qui nécessite une pédagogie forte vers les citoyens via la démarche de PLU

*surtout dans les petites communes
où le politique côtoie les propriétaires fonciers*

Du P.O.S. au « P.L.U. Grenelle » :

De la notion de « droits à construire » à celle de « maîtrise de la consommation foncière »...

- 1- L'enveloppe quantitative des secteurs urbanisables (zones U et AU) doit correspondre et être justifiée par des besoins de développement associé à un objectif démographique explicite et argumenté***
- 2- C'est un projet qui a une durée qui est fixée à 10-12 ans et qui doit être évalué tous les 3 ans (Art L 123-12-1 modifié par la loi ENE)***
- 3- Le transfert de fonciers à vocation agricole vers du « droit à construire » doit être considéré comme exceptionnel et fortement argumenté***
- 4. Le PLU est considéré comme un projet « vivant », la mise en révision devient une démarche d'adaptation constante à des besoins, des opportunités...***

« Faire un vêtement à un enfant qui grandit mais qui doit toujours être adapté à sa taille, plus d'habits qui flottent... »

Chacune des étapes de la procédure doit être présentée dans son lien de justification aux autres dans le rapport de présentation :

1. Le diagnostic

Prendre le temps et du recul sur les spécificités communales et bien définir les enjeux collectifs : programme, objectifs d'évolution et les secteurs stratégiques pour lesquels la collectivité doit fixer des exigences.

2. Le PADD

Elaborer et énoncer le programme politique qui argumente les décisions réglementaires. L'accompagner de schémas stratégiques (qui permettent une spatialisation sans localisation précise)

3. Les OAP

Sur les secteurs stratégiques établir un projet qui permettent d'inscrire les volontés collectives et cadrent le projet privé à venir (bonne définition des espaces publics et intégration d'un phasage adapté aux objectifs d'évolution et aux capacités de financement)

4. Le zonage et le règlement

Le zonage doit être simplifié et exprimer la stratégie communale y compris en termes de phasage. Le règlement doit être considéré comme un outil de gestion et de communication.

Comment faire du P.L.U. un document de stratégie communale donnant un maximum de leviers pour servir un projet collectif sur un territoire majoritairement privé ?

Illustration sur le cas de Saint-Romain en Viennois...

La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

Une commune qui superpose deux réalités :

- 1/ *Un petit village provençal fortifié, accroché au flanc d'une colline et vivant encore en partie de la vigne...*
- 2/ *Une commune périurbaine de Vaison La Romaine avec un développement résidentiel uniforme et une zone d'activités en contrebas*



- RD proche du centre bourg
- Population : 833 habitants en 2007
- Superficie : 9 km²
- Densité : 92,6 hab/km²
- Altitude : 260 m
- Activité : Agriculture et services principalement (1 Ets pour 11 à 15 habitants (60 Ets sur la communes))
- Quelques équipements présents (école et sportif)
- Faible accroissement et vieillissement de la population
- Composition urbaine de 2 types :
 - Centre **bourg historique** (rempart) situé sur le coteau
 - **développement résidentiel diffus** récent localisé de l'autre côté de la départementale et à l'Ouest du bourg.
- Essentiellement des résidences principales, quelques résidences secondaires et quelques logements vacants (anciens !)

Bilan du POS

Disponibilité foncière : entre 20 et 50 Ha en zone U ou AU

Le projet communal définit ses besoins et les objectifs à atteindre :

QUELLE SITUATION AUJOURD'HUI ?

POPULATION :

- Profil de la population attendue (âge, taille des familles, etc.)
- Nombre d'habitants à horizon 10-12 ans,

LOGEMENTS :

- Type de logements (taille)
- Forme urbaine préférentielle
- Accueil des nouveaux habitants, rénovation urbaine, desserrement de la population

EQUIPEMENTS et SERVICES :

- Dimensionnement des équipements existants (scolaires, sportifs, etc.)
- Quels nouveaux équipements faut-il prévoir (attentes des nouveaux arrivants)

ACTIVITES et EMPLOI

- Les besoins
- Diversification des secteurs d'activités
- Circulation et stationnement

Quel rythme d'évolution ?

Identité et appartenance : une évolution trop rapide ou par à-coup peut signifier un manque d'implication des nouveaux habitants dans la collectivité, d'où un affaiblissement de l'identité de celle-ci.

Quelle localisation ?

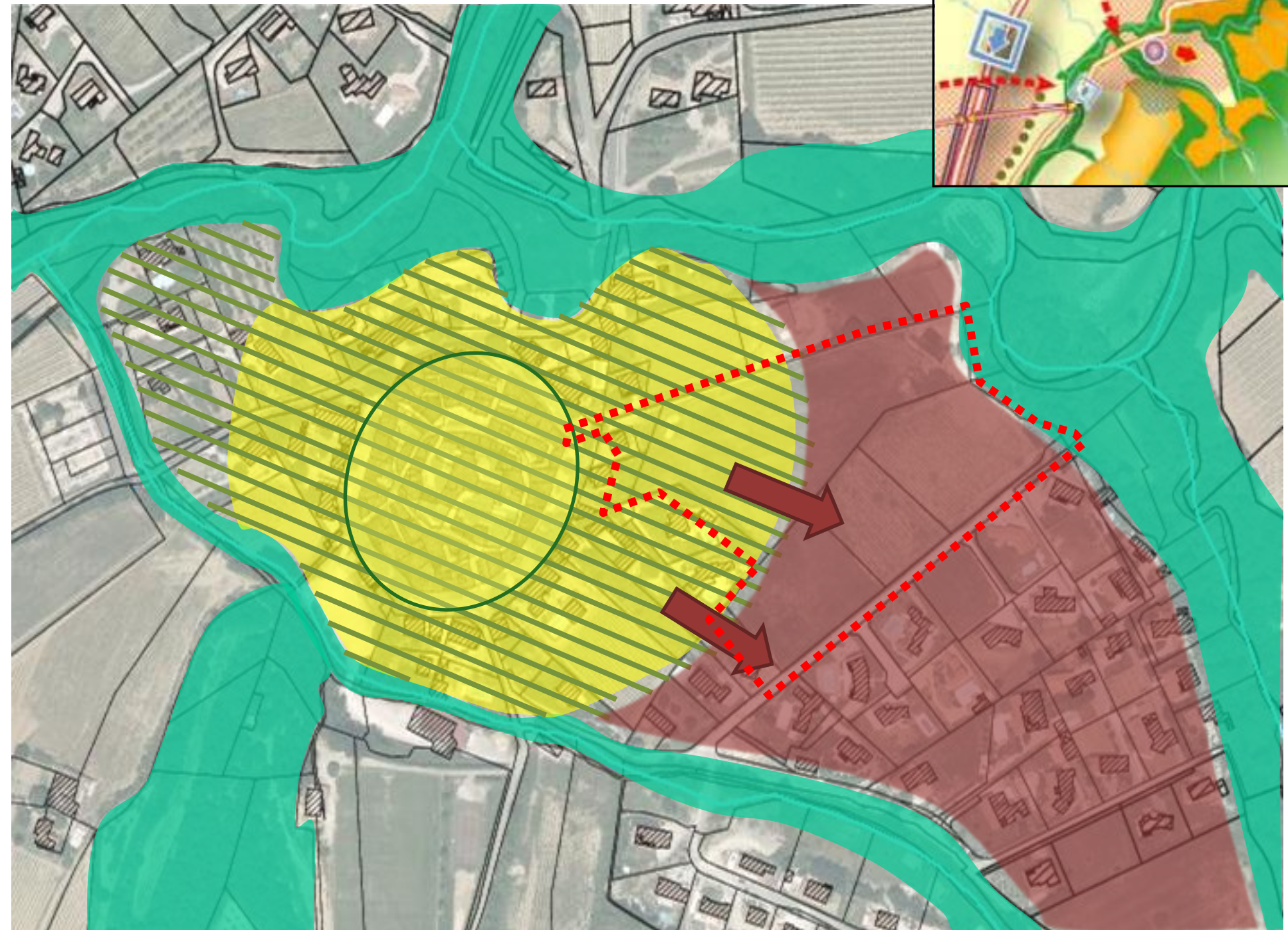
Attention à ne pas étouffer les terres agricoles.

QUELS OBJECTIFS A 10 ANS ?

La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

La stratégie communale décline les orientations définies par le Scot et identifie les secteurs :

- **à protéger** : risque, environnement, agriculture, etc.
- **fortement stratégiques** : comment les maîtriser, voire les acquérir ?
(le centre du village et une couronne d'équipements communaux, dont on veut conserver la dimension verte)
- **de développement potentiel** : comment fixer des exigences communales ?
(avec possible densification)



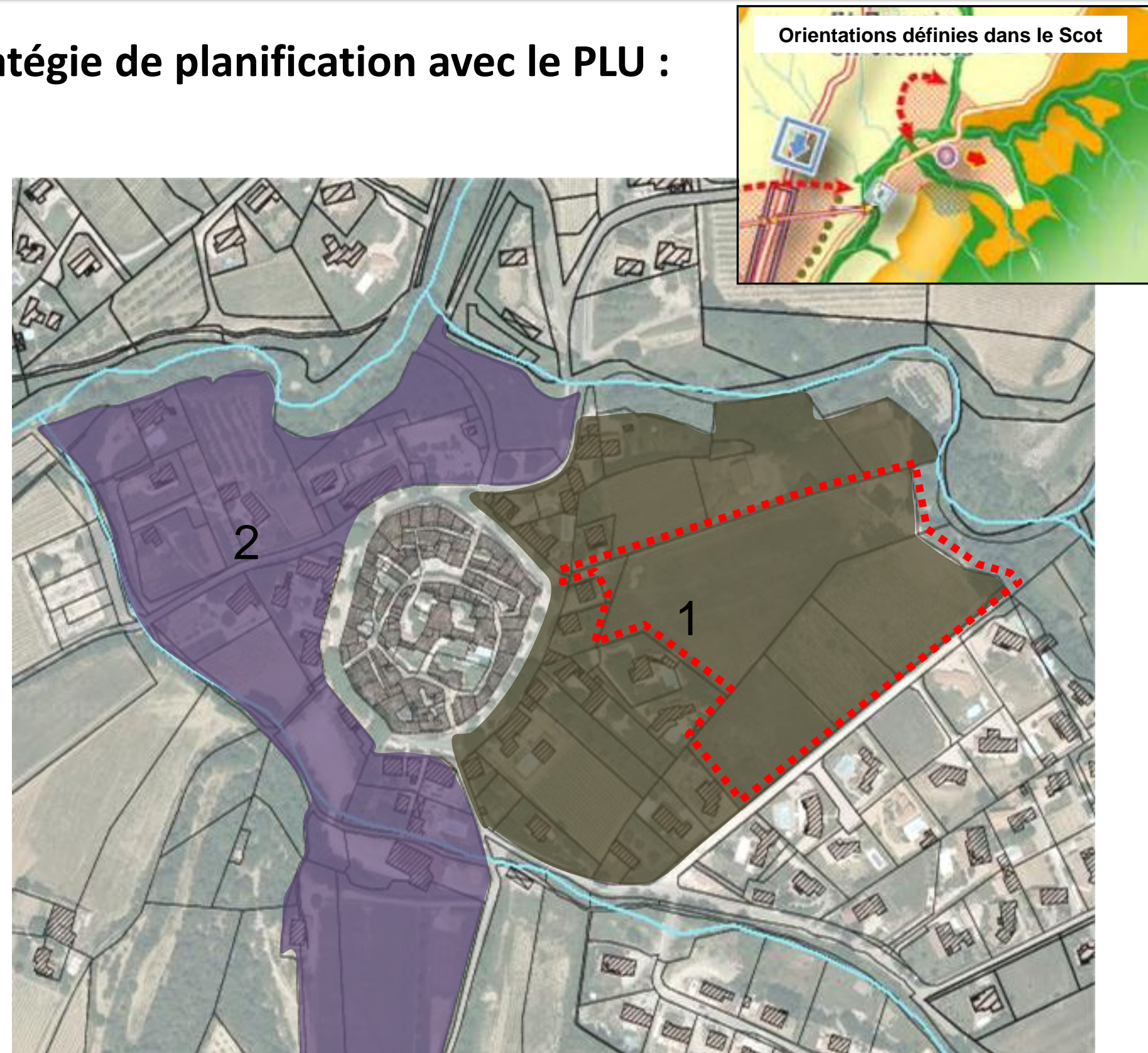
La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

1. Traduire le projet communal en stratégie de planification avec le PLU :

Nécessité de définir des **orientations d'aménagements** et de programmation sur les secteurs fortement stratégiques.

Ces orientations précisent les conditions d'aménagement de ces secteurs (quels projets ?).

Ex : les orientations d'aménagement de la zone n°1 doivent définir les modalités de création d'un réseau viaire devant permettre de desservir les parcelles.



La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

Intégrer des objectifs et des exigences publiques qualifiantes et durables

Paysage → protéger l'identité du bourg historique dans ses « remparts » par la préservation d'une couronne « verte »

Mobilité → Favoriser les déplacements piétons entre le projet d'aménagement et le centre bourg.

Circulation → Tisser des voies permettant une circulation aisée mais de faible emprise (visuel) et limiter les surfaces imperméables.

Bio diversité → Gestion des espaces verts (continuité biologique) – récupération des eaux de pluie ?

Réseaux → Gestion des EP – limiter l'éclairage public (ex balisage / candélabre solaire / cellule ...)

Déchets → Mise en place d'un espace de tri ... de composte collectif

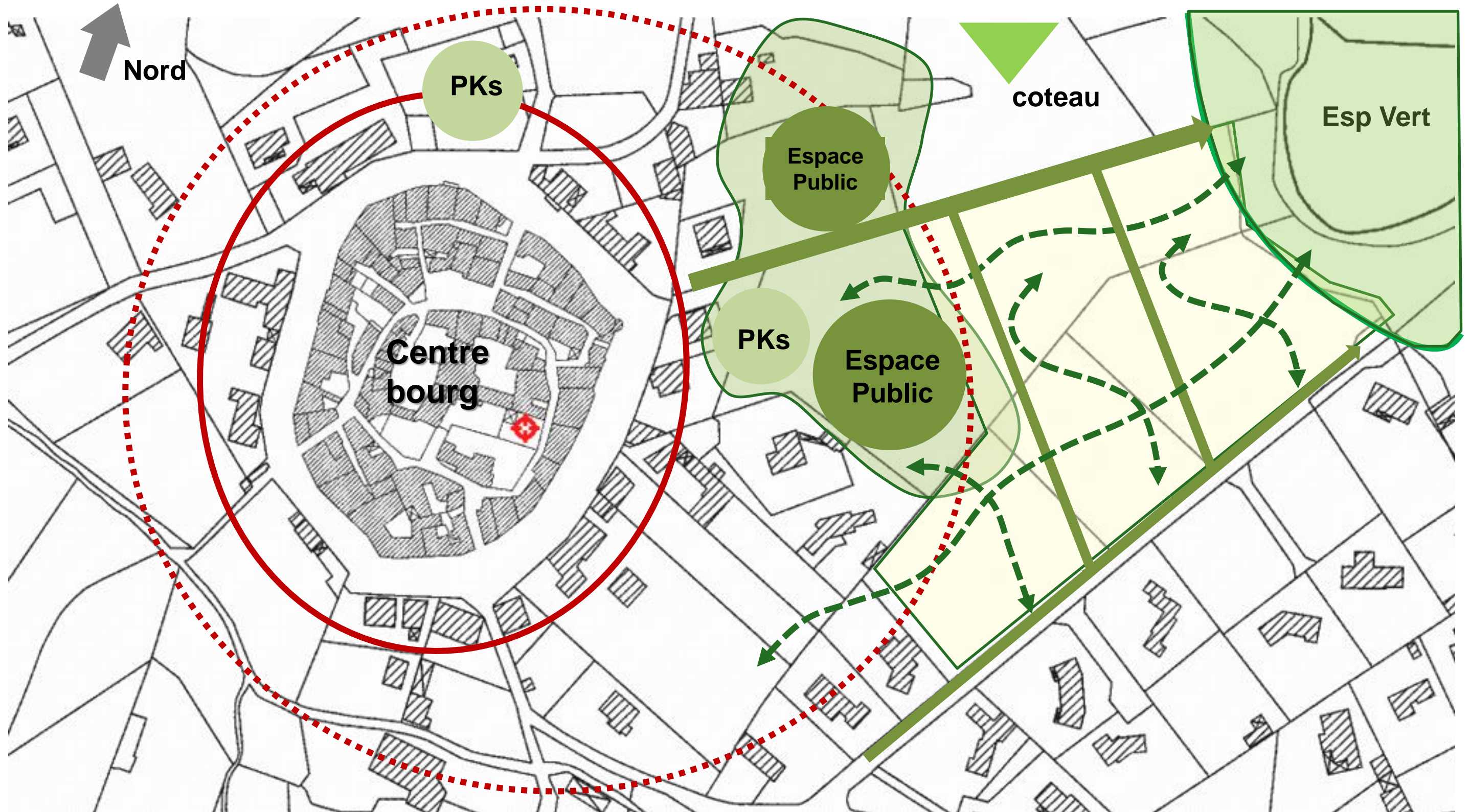
Nuisances → limiter les pollutions sonores et lumineuses (éclairage public)

Energies → mutualiser le chauffage → collectif (associé aux ERP voisins ?)

Mixité → créer une offre diversifiée de logements proche des équipements et commerces. Offrir des logements à des primo accédants ...

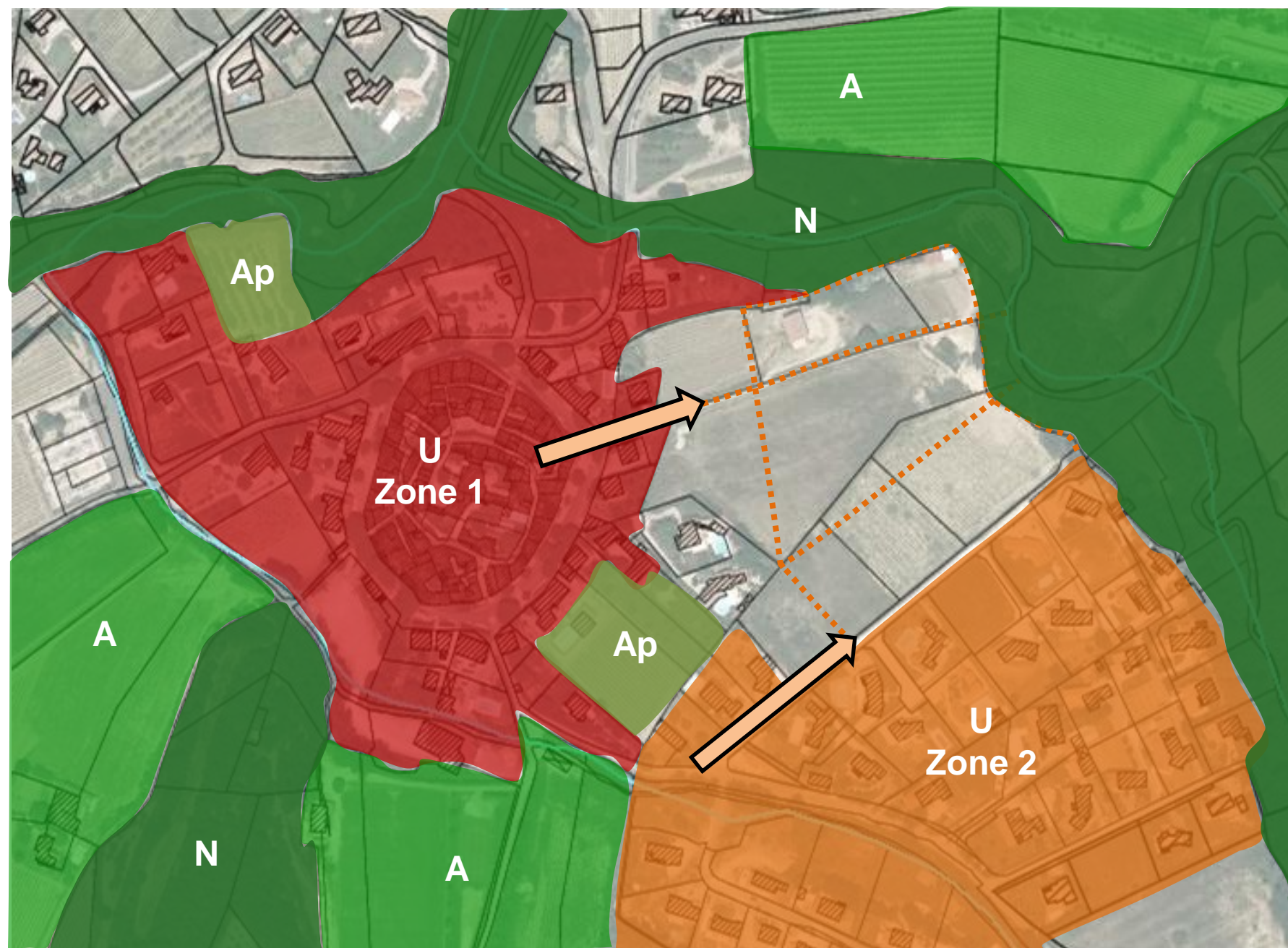


La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)



La planification au service du projet communal - SAINT ROMAIN en VIENNOIS (84)

La stratégie du PLU va résider dans la question : comment, à partir de la définition des zones, des emplacements réservés et des dispositions complémentaires, la commune peut au mieux encadrer ce projet ?



Comment anticiper sur le bon équilibre entre les interventions publics et privées ? Quelles parties du projet doivent être maîtrisées par la commune ? Quelles sont celles qui peuvent être négociées ?



L'exercice de planification devient un projet de stratégie communale qui nécessite :

- 1. Du temps : réflexion des élus, association avec les institutions, concertation avec la population, ...***
- 2. Des moyens : dans la collaboration technique à mettre en place***
- 3. De la confiance entre le BE et les élus...***

Les missions d'élaboration des PLU dans les petites et moyennes communes est à valoriser à la hauteur des nouveaux attendus de l' « urbanisme de projet ». Cette valorisation entrainera la qualification des professionnels de l'urbanisme.

La mise en œuvre d'une démarche de type EcoQuartier permet de valoriser une volonté communale et d'adjoindre des aides dans le passage de la planification à l'opération d'aménagement. Elle peut équilibrer le rapport entre dynamique privée et exigences publiques.