



Comment s'assurer que les objectifs quantitatifs de logements sont réalisables dans le PLU ?

FICHE N° 1

Février 2010

LE DIAGNOSTIC FONCIER

Contexte et problématique

Généralement, les communes définissent dans leur PLU des objectifs démographiques qu'elles traduisent en nombre de logements à réaliser ou en rythme annuel de construction.

Parallèlement, elles inscrivent dans leur PLU des zonages (zone urbaine ou zone à urbaniser) permettant de recevoir les nouveaux logements envisagés. Toutefois, elles ne mesurent pas toujours les effets de certaines règles ou de certains zonages. De plus, le foncier étant généralement aux mains de propriétaires privés, il est difficile de prévoir sa mise sur le marché. Aussi, certaines communes se retrouvent-elles avec trop - ou trop peu - de constructions, jugeant alors que le document d'urbanisme ne leur a pas permis de maîtriser le volume de constructions nouvelles.

C'est pourquoi, il est indispensable de mener un diagnostic foncier au cours de l'élaboration du PLU afin de mieux ajuster objectifs de développement et potentiel foncier mobilisable : il constitue également la pierre angulaire pour la définition d'une stratégie foncière.

Un diagnostic foncier peut être mené parallèlement sur la thématique économique en sachant que les logiques à l'œuvre sont différentes (échelle intercommunale, offre foncière majoritairement publique...).

Outils

Le diagnostic foncier

Etude destinée à évaluer les gisements fonciers de la commune, aussi bien en terrains libres qu'en renouvellement urbain.

Le diagnostic foncier est mené au cours de l'élaboration du PLU, généralement en deux temps. Au moment du diagnostic, il accompagne le bilan du document précédent et permet d'évaluer son potentiel résiduel. Il est fondé sur un travail d'analyse du tissu urbain, l'observation des rythmes de construction et naturellement la connaissance des élus et des techniciens de la commune. Il conduit généralement :

- au repérage des dents creuses en zone U et des secteurs vides en zone AU/NA ;
- à l'identification des terrains urbains mutables après démolition et remise en état ;
- à l'estimation d'un nombre moyen de logements produits en diffus chaque année à la suite de divisions ou de regroupements de petites parcelles en zone urbaine.

Lorsque la commune formule son projet de territoire et ses objectifs démographiques, elle est en mesure de les confronter aux gisements fonciers repérés préalablement. Elle peut ainsi orienter zonage et règlement (limiter ou étendre les zones d'extension ; augmenter les possibilités de construire dans certaines zones...) pour assurer une adéquation entre ses objectifs de population et le PLU.

La réalisation d'un diagnostic foncier dans le PLU ne revêt pas de caractère obligatoire. Les communes ont intérêt à le prévoir explicitement dans le cahier des charges de l'élaboration du PLU.

Mise en œuvre dans le PLU

- Dans le PADD, la commune définit ses objectifs démographiques et les besoins en logements. Elle peut répartir ces objectifs entre renouvellement urbain, mobilisation de dents creuses, extension en zone AU. En matière d'activités, elle décrit les orientations poursuivies (remplissage de zones d'activités existantes, création de nouvelles zones, accueil en tissu mixte...) et la façon de les mettre en œuvre.
- Dans le rapport de présentation, la commune expose une synthèse du diagnostic foncier (chapitre I : Diagnostic et prévision démographique ; les besoins répertoriés en matière d'anticipation de l'espace et d'équilibre social de l'habitat) qu'elle met en perspective pour justifier les choix retenus (zonage et règlement).

A noter

- Le diagnostic foncier est une évaluation quantitative et qualitative des potentiels fonciers de la commune. Il doit s'efforcer d'estimer les échéances probables de libération (court, moyen, long terme).
- En fonction de la taille de la commune, le recensement foncier peut être exhaustif ou se fonder sur des rythmes annuels moyens de construction (en diffus, en s'appuyant sur les rythmes observés les années précédentes) et ne repérer que les tènements fonciers importants (par exemple, à partir d'une capacité de 20 logements).
- Les gisements fonciers en renouvellement sont généralement long à recycler et coûteux (frais de libération des sols : éviction, démolition...) mais leur mobilisation évite l'étalement urbain.
- Le diagnostic foncier permet de cibler des secteurs stratégiques pour lesquels l'intervention d'un établissement public foncier peut s'avérer utile.
- Le diagnostic foncier du PLU vient actualiser, compléter, préciser le volet foncier du PLH. En l'absence d'un tel document, il en constitue une préfiguration.

Présentation de cas

L'exemple porte sur une petite ville comptant 6 500 habitants et rayonnant sur un secteur mi-rural, mi-périurbain. Dans son projet de territoire, la commune entend privilégier une légère croissance démographique (500 habitants supplémentaires à l'horizon 2015, soit un taux de croissance annuel de 0,75 %) tout en proscrivant l'urbanisation au delà de l'enveloppe urbaine constituée.

La commune fait une évaluation de ses besoins en logement pour maintenir sa population initiale (calcul du « point mort ») en tenant compte des effets du desserrement des ménages, du renouvellement du parc et des mouvements liés aux résidences secondaires et aux logements vacants. Elle arrive à un résultat de **110 logements sur six ans pour conserver** son niveau de population.

Pour assurer la croissance démographique projetée, elle émet une hypothèse en matière d'apport naturel (1/4) et d'apport migratoire (3/4) : elle fixe le besoin en nouveaux logements à **150**. Sur la période envisagée par le projet de territoire, l'objectif démographique de la commune s'élève à 260 logements. Elle réalise un recensement foncier qui lui permet d'évaluer le potentiel foncier et sa capacité en logement.

La commune comptabilise à la suite de son recensement foncier un gisement potentiel de 300 logements environ (à comparer aux 260 estimés pour les besoins du projet de territoire). Convaincue de la fiabilité de son évolution et souhaitant maîtriser le rythme de construction qu'elle s'est fixée, la commune a décidé de « bloquer » la zone 2AU (non réglementée, donc inconstructible juridiquement) ; si la rétention foncière ou les difficultés de sortie des opérations ralentissent la construction effective de logements, elle peut rapidement ouvrir cette zone à l'urbanisation en la dotant d'un règlement par simple modification du PLU (quatre à six mois de procédure), de préférence après avoir trouvé un accord avec opérateurs et propriétaires.

Quels enseignements ?

La commune a pu circonscrire au mieux les gisements fonciers aux besoins de développement et a ainsi pu prioriser ses zones AU. Elle maîtrise ainsi mieux son rythme de développement.

Elle assure une cohérence entre les objectifs du projet de territoire (PADD) et la transcription réglementaire (zonage et règlement).

Les outils connexes

- Le droit de préemption urbain (DPU) : dans les zones U et AU, lorsque la commune dispose d'un projet, elle est prioritaire pour acquérir un bien mis en vente.
- Il est possible d'orienter la programmation en fixant la proportion de logement d'une taille supérieure à un minimum fixé (art. 123-I § 15), en imposant un pourcentage de logements sociaux (art. 123-I § 16).
- Le diagnostic foncier constituant la première étape d'une stratégie foncière, il peut conduire, à instaurer des outils tels que ZAD (fiche n° 9), ZAC (fiche n° 10) ou DUP (déclaration d'utilité publique).

EXTRAIT DE LA CARTE DE RECENSEMENT FONCIER

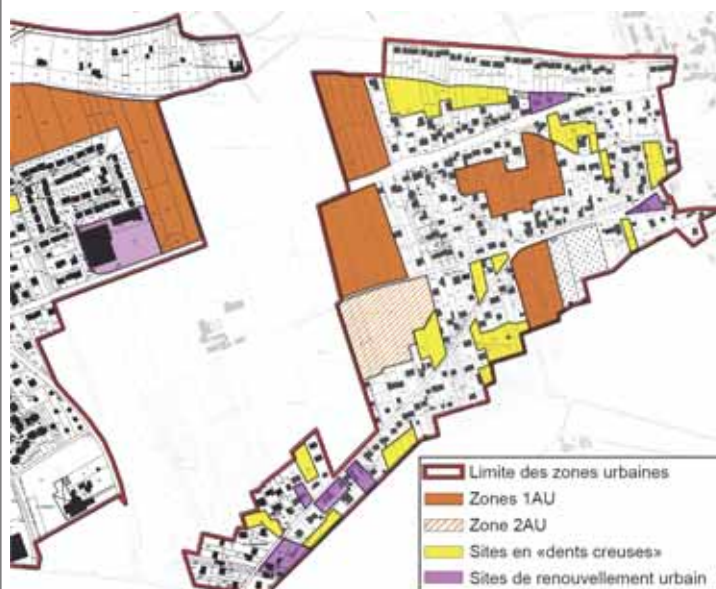


TABLEAU RÉCAPITULATIF DU RECENSEMENT (EN NOMBRE DE LOGEMENTS)

Renouvellement / Dents creuses (U)	
Mutation/Renouvellement en centre-ville	30
Réhabilitation de l'ancienne gendarmerie	15
Sites de renouvellement (activités, faible densité, mutation...)	50
Réhabilitation d'un immeuble vétuste	15
Propriété communale en réhabilitation	10
Dents creuses du quartier pavillonnaire	20
Dents creuses et mutation dans les quartiers de faubourg	20
Extension	
Zones 1AU	100
Zone 2AU	40
TOTAL logements	300



Comment maîtriser les prix fonciers par un classement judicieux des secteurs au PLU ?

FICHE N° 2

Février 2010

LE ZONAGE

Contexte et problématique

Le classement des terrains dans les différentes zones du PLU a un impact direct sur leur prix, à partir des informations qu'il donne aux propriétaires sur l'usage futur des sols, la surface de plancher constructible, le terme de l'ouverture à l'urbanisation, le type d'opération (ponctuelle ou d'ensemble).

Outils

Le classement des secteurs au PLU

Il existe trois types de zonages pour les terrains destinés à l'urbanisation, qui ont des conséquences directes sur la formation des prix.

Zone urbaine (UA, UB, UG...) : elles concernent des secteurs équipés, constructibles juridiquement. Les zones U sont ouvertes à tous les types d'opérateurs, particuliers ou professionnels. Le prix est celui du terrain à bâtir équipé, lui-même fonction de la constructibilité autorisée par le PLU.

Zone à urbaniser « à règlement » (IAU) : elles concernent des secteurs constructibles juridiquement, dont les équipements sont à compléter; au moins pour la desserte tertiaire des parcelles. Dans ces zones, la collectivité peut exiger des opérations d'ensemble prenant en charge les nouveaux équipements et assurant une urbanisation cohérente (par exemple : éviter les impasses ou l'enclavement de parcelles résiduelles). Elles sont ouvertes à des professionnels pour des opérations d'ensemble en permis de construire groupé ou en permis d'aménager avec lotissement, ou encore à des propriétaires fonciers regroupés en association foncière urbaine de remembrement.

Le prix est celui du terrain à bâtir; moins les coûts d'équipement et de regroupement des parcelles.

Zone à urbaniser « stricte » (2AU ou AU) : elles concernent des secteurs non constructibles juridiquement, non équipés. Ces zones ne pourront être urbanisées qu'après modification ou révision du PLU les rendant constructibles en vue d'un projet d'aménagement décidé en accord avec la collectivité. Leur aménagement est à l'initiative de la collectivité et se déroule souvent dans le cadre d'une procédure de ZAC confiée à un aménageur public ou privé.

Le prix du terrain devrait être inférieur à celui de la zone AU à règlement, pour trois raisons :

- les incertitudes sur le terme et le contenu de l'opération ;
- l'acquisition ferme des terrains par l'aménageur (et non sous promesse de vente avec conditions suspensives) ;
- la taille de la zone induit des dépenses plus importantes en équipements d'infrastructure et de superstructure (dépassant généralement les capacités résiduelles des équipements existants).

La distinction entre zone AU à règlement et zone AU stricte n'est pas toujours bien perçue. Dans les zones AU strictes, il peut arriver que des opérateurs privés ou des intermédiaires signent des promesses d'achat, sous conditions suspensives, à des prix de zones à règlement. La plupart du temps, ces promesses ne se traduisent pas par des actes de vente et tendent à faire référence auprès des propriétaires qui restent sur leur position, compromettant ainsi les opérations futures.

Mise en œuvre dans le PLU

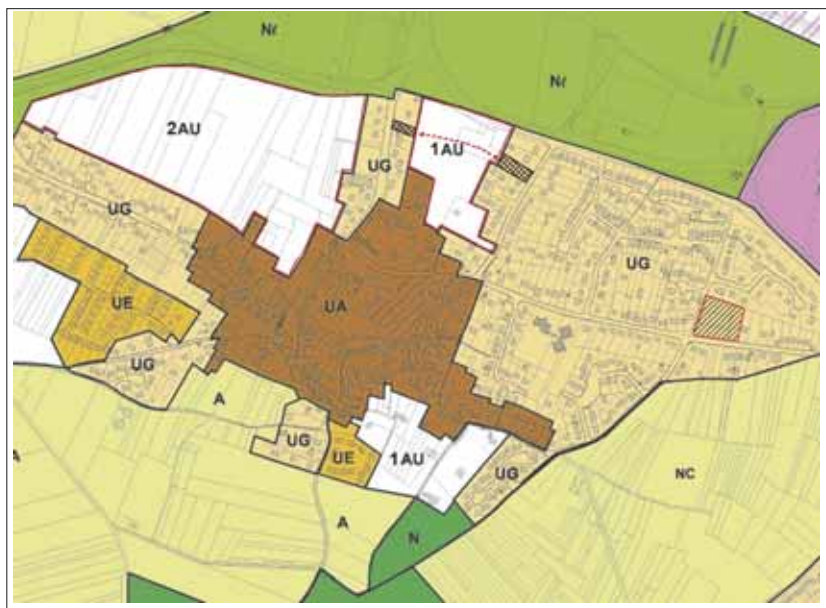
Les zonages sont déterminés lors de l'élaboration ou de la révision du PLU. Mais la transformation d'une zone AU stricte en zone AU à règlement peut être faite à l'occasion d'une modification du PLU à la condition que la destination de la zone (habitat, activités, mixte) soit déjà mentionnée dans le règlement.

A noter

- Un classement non adapté au PLU, par ses conséquences sur la formation des prix fonciers, peut entraîner un blocage des opérations, notamment en période de retournement de conjoncture,
- Les zones AU strictes souvent plus grandes que les zones à règlement, bénéficient moins des capacités résiduelles d'équipements existants. Leurs coûts d'aménagement sont donc en général plus élevés. Reste qu'il est important d'afficher les contraintes (participations aux équipements, formes urbaines, programmation éventuelle de logements sociaux) pour que leur impact financier soit pris en compte dans la négociation foncière.
- Un classement au document d'urbanisme est réversible et donne lieu à aucune indemnisation : ainsi, une zone AU peut basculer en zone agricole ou naturelle à l'occasion d'une révision (objectif de maîtrise de l'étalement urbain, objectifs de construction satisfaits dans le cadre du renouvellement...).

Présentation de cas

Cette commune résidentielle (2 250 habitants), insérée dans une communauté d'agglomération mantoise a défini dans son PLU trois types zones destinés à l'urbanisation.



Les zones U (UA, UE, UG, UI), largement urbanisées dans lesquelles subsistent quelques unités foncières, qui permettraient des petites opérations s'insérant dans le tissu environnant. Les parcelles sont équipées et ne peuvent donc pas être classées en AU pour imposer des opérations d'ensemble.

La zone 1AU au Nord Est, de petite taille, pour laquelle la collectivité veut s'assurer d'une urbanisation cohérente, sans impasses et avec une voirie traversante. Etant soumise à l'article 55 de la loi SRU, elle y imposera un quota de logements sociaux à l'opérateur.

La zone 2AU au Nord Ouest est un enjeu important par sa taille et par sa proximité du centre (la zone UA) qu'elle pourra venir élargir en complétant la structure viaire radioconcentrique. Possible support de programmes complexes d'habitat, d'équipements et d'activités, le PLU l'a classée en zone à urbaniser stricte pour en réserver le contrôle à la collectivité. Celle-ci sera en meilleure position pour en réaliser elle-même l'aménagement ou pour en négocier le contenu avec un aménageur.

Quels enseignements ?

Le zonage s'est traduit effectivement par une gradation des prix : en zone 2AU, la commune a pu saisir quelques opportunités sur des petites parcelles, à l'occasion d'une succession, à un prix correspondant à cinq fois celui de la terre agricole ; en zone 1AU, les opérateurs privés ont signé des promesses de vente à un prix de l'ordre de quinze fois le prix agricole. Enfin, en zone urbaine, le prix est resté celui du terrain à bâtir dans la région.

Les outils connexes

En zone à urbaniser stricte (2AU) : la zone d'aménagement différé (ZAD) permettra à la collectivité de contrôler l'évolution des prix en justifiant ses décisions de préemption par l'objet de la ZAD (en effet, si la collectivité peut exercer son droit de préemption urbain en zone AU, elle ne peut le faire pour constituer des réserves foncières).

En zone à urbaniser à règlement (1AU), des emplacements réservés (article L.123-1 alinéa 8) permettront de maintenir des accès, et les orientations d'aménagement définiront le schéma de principe de la desserte. La collectivité pourra délimiter dans le PLU un secteur à pourcentage de logements sociaux (article L.123-1, alinéa 16). Par la suite, lorsqu'elle aura évalué le programme des équipements rendus nécessaires, elle pourra instituer un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) (fiche n°11) pour le faire prendre en charge par les opérateurs. Elle aura également la possibilité d'établir avec ceux-ci un projet urbain partenarial (PUP) (fiche n°10).

En zone urbaine (UG), la collectivité peut inscrire un emplacement réservé en vue de la réalisation d'un programme mixte de logements (article L.123-2 b/). Elle s'expose cependant au droit de délaissement des propriétaires.



Comment réserver des terrains pour la localisation de futurs équipements ?

L'EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET LA SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENTS

FICHE N° 3

Février 2010

Contexte et problématique

Tout projet de développement urbain oblige la collectivité à réaliser des équipements publics afin de répondre aux nouveaux besoins. Pour ce faire, la collectivité doit être en capacité de mobiliser des terrains d'assiette foncière pour équipements.

Dans le cas où la collectivité ne bénéficie ni de réserves foncières publiques, ni de cessions amiables des terrains, elle doit utiliser d'autres outils mis en œuvre dans le cadre du PLU.

Outils

L'emplacement réservé (référence Code de l'urbanisme : art. L. 123-1§8)

La servitude de localisation d'équipements (référence Code de l'urbanisme : art. L. 123-2§c)

Ces deux outils partagent le même objet, la réservation de terrains pour la réalisation à venir d'équipements d'intérêt collectif, et le même effet vis-à-vis des propriétaires en leur offrant un droit de délaissement. Ces outils se différencient par leurs conséquences sur l'occupation et l'utilisation du sol.

1. **L'emplacement réservé** est la solution la plus courante mise en œuvre dans le cadre du PLU. **L'emplacement réservé a une emprise délimitée et aucune autre occupation que celle prévue au PLU n'est autorisée.**
2. **La servitude de localisation d'équipements** indique, sans en délimiter l'emprise, le site sur lequel sera réalisé l'équipement. **La servitude de localisation autorise d'autres occupations et utilisations du sol que l'équipement prévu, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à son implantation.**

Par exemple, une localisation pour la création d'un parking souterrain ne fait pas obstacle à la réalisation d'un immeuble sur le ou les terrains concernés dès lors que la construction de cet immeuble intègre la réalisation du parking.

Mise en œuvre dans le PLU

	Emplacement réservé	Servitude de localisation
Dans le plan de zonage	La commune instaure une trame numérotée renvoyant à une liste. Celle-ci comprend : le numéro, la destination, la (les) référence(s) cadastrale(s), la superficie (la largeur de la voie le cas échéant) et le bénéficiaire de l'emplacement réservé	La commune délimite un périmètre et renvoie à un identifiant renseignant sur la destination du ou des équipements prévus, le bénéficiaire et la (les) référence(s) cadastrale(s), le cas échéant.
Dans le rapport de présentation	La commune annonce ses objectifs en matière de nouveaux équipements et fait le lien avec les besoins qu'ils suscitent en assiette foncière. Cet énoncé justifiera le choix de l'outil.	
Dans le PADD	La commune indique ses objectifs en matière de nouveaux équipements.	

A noter

- Si l'inscription d'un emplacement réservé est à l'initiative de la collectivité qui élabore le document d'urbanisme, le bénéficiaire est soit une collectivité publique (commune mais aussi Etat, Région, Département...), soit un organisme chargé de la gestion d'une activité de service public (établissement public ou personne privée, titulaire d'une délégation).
- Si l'emplacement réservé n'assure pas à lui seul une maîtrise rapide des sols - en effet, le propriétaire n'est pas obligé d'exercer son droit de délaissement -, il peut utilement accélérer la négociation de la commune. De plus, lors d'une procédure d'expropriation, l'existence préalable d'un emplacement réservé vient renforcer favorablement l'argumentaire de la collectivité sur l'utilité publique.
- Avec l'instauration d'un emplacement réservé, l'inaction de la collectivité fait progressivement perdre de sa réalité au projet d'équipement communal et crée un éventuel risque contentieux.

De plus, la jurisprudence considère comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, le maintien d'un emplacement réservé, que de nouveaux projets d'équipements entrepris par la commune ont entre-temps rendu inutile.

Présentation de cas

Cette commune de 57 000 habitants à l'Ouest de Paris, en première couronne, s'inscrit dans les enjeux du cœur de l'agglomération et des secteurs à forte attraction (Paris, La Défense, La Plaine Saint-Denis) qui déterminent son développement.

Les perspectives de croissance de la population se traduisent par l'engagement de la Ville dans un projet urbain ambitieux, qui envisage notamment la construction nette de 300 logements par an, entre 2008 et 2012.

Si la commune bénéficie d'un réseau dense d'équipements collectifs, elle doit :

- assurer son développement pour accompagner l'arrivée des nouveaux ménages,
- veiller à une meilleure répartition à l'échelle de la commune.

Dans le PLU, la commune a inscrit, à son bénéfice, onze emplacements réservés : pour six d'entre eux, il s'agit d'aménagements de l'espace public (élargissements de voies, aménagement d'un mail rue). Cinq autres concernent des équipements de superstructure (extension du lycée, équipements socio-culturels, parcs de stationnement souterrain ou une aire d'accueil pour les gens du voyage). D'autres emplacements réservés sont inscrits au bénéfice de tiers, pour réaliser un établissement à caractère hospitalier ou encore un boulevard urbain sur une voirie départementale.

La commune a également inscrit au PLU des servitudes pour localisation d'équipements, pour la création d'équipements de superstructure et de voies de liaison inter-quartiers. Pour ces voies, c'est un principe de localisation qui est inscrit, le tracé ou l'emprise exacte de la voie de liaison n'étant pas défini précisément. Pour les équipements de superstructure, il s'agit de les localiser sur les terrains ou parties de terrain susceptibles de les accueillir.

Quels enseignements ?

L'emplacement réservé et la servitude de localisation d'équipements constituent pour la collectivité des outils efficaces et adaptés à l'avancement des projets pour conduire dans le temps leur objectif de renforcement des équipements. Ils sont également un affichage de réaliser tel ou tel équipement sur des sites bien identifiés.

Les outils connexes

Lorsque l'emplacement réservé ou la servitude de localisation concerne une future voirie qui desservira directement des terrains privés, la collectivité pourra récupérer le coût des infrastructures au moyen de la participation pour voies et réseaux (PVR *fiche n°11*), si l'outil a été instauré.



Liste des localisations de réserves (article L.123-2 §c du Code de l'Urbanisme)		
N°	Destination	Bénéficiaires
A	Equipement sportif de proximité et parking	Commune
E	Equipement socio-culturel	Commune
Voiries et liaisons piétonnes		
N°	Destination	Bénéficiaires
9	Création d'une voie de desserte de la zone AU	Commune
11	Création d'une voie de liaison piétonne à proximité des équipements sportifs	Commune

Liste des emplacements réservés pour équipements publics (article L.123-1 §8 du Code de l'Urbanisme)		
N°	Destination	Bénéficiaires
4	Equipement Petite Enfance et aménagement de l'espace public	Commune
6	Création d'une voie de desserte de la zone AU	Commune

Dans ce secteur, la commune envisage la recomposition d'un quartier en renouvellement urbain. Des équipements y sont prévus. Pour leur réalisation, la commune a envisagé les deux dispositifs :

- L'emplacement réservé n° 4, car la programmation de l'équipement est suffisamment avancée pour délimiter précisément une assiette foncière. De surcroît, cet équipement s'accompagnera d'un aménagement d'espace public.
- La servitude de localisation d'équipement, qui lui permet d'anticiper sur l'emplacement pressenti des équipements, sans que leur localisation soit définitivement fixée (réserves A et E) ; c'est le cas aussi des principes de voirie (réserves 9 et 11). De plus, certains d'entre eux peuvent s'accommoder simultanément d'une autre occupation (salle de sport en EDC, stationnement souterrain, logements aux étages).



LES RÈGLES DE DENSITÉ

Contexte et problématique

Le renouvellement urbain engage souvent la mutation de quartiers de constitution ancienne qui occupent dans la commune un espace symbolique, dont la transformation est particulièrement sensible pour les populations et les élus locaux (dimension singulière attachée à des considérations d'ordre esthétique, symbolique, culturel, conjuguées à un attachement aux formes bâties existantes).

La mutation de ces tissus urbains ne peut se faire que si les programmes sont économiquement viables, condition nécessaire pour que les opérateurs s'engagent. Or, les opérations de renouvellement urbain sont complexes : le foncier est occupé, souvent détenu par plusieurs propriétaires et la libération des sols surenchérit le coût initial du foncier (indemnité d'éviction, relogement, démolition, dépollution...).

Dans ce contexte, il est évident qu'un renouvellement urbain « à règles constantes » (conservation des plafonds de hauteurs, des formes pavillonnaires, etc.) a peu de chance d'aboutir. Les PLU doivent alors organiser **un saut de densité** dans les secteurs où le renouvellement est souhaité en instaurant des règles qui rendent effectivement possible la mutation.

Outils

Les règles encadrant la densité

Dans le PLU, les règles encadrant la densité concernent les hauteurs (article 10), les emprises (article 9), les implantations (articles 6 et 7) et le volume constructible (article 14). Elles déterminent la volumétrie des projets et par conséquent les m² commercialisables permettant d'évaluer l'équilibre économique des opérations.

- **Le seuil de viabilité économique d'une opération est fonction du contexte local** (taille et imbrication des parcelles, enchevêtrement de la propriété et des usages du sol, configuration du bâti, etc.) et d'externalités (conjoncture du marché immobilier, attractivité de la commune et image du quartier, etc.). **Par conséquent, il est difficile d'apprécier a priori la pertinence économique des règles inscrites au PLU** : toutefois, une simulation sur quelques opérations permet de donner un ordre d'idée.
- Les règles encadrant la densité ne sont pas obligatoires et certaines peuvent être contradictoires : l'article 14 (COS) peut avoir un effet limitatif par rapport aux règles de gabarit (qui encadrent avec plus de précision les formes urbaines produites).

Mise en œuvre dans le PLU

- Dans le plan de zonage, la commune délimite une ou plusieurs zones comportant les dispositions favorisant le renouvellement urbain, règles qui n'entérinent pas l'occupation du sol actuelle (en termes de gabarit) mais visent à encadrer les développements futurs dans le sens de « l'intensification urbaine ».
- Dans le règlement, les articles déterminant la volumétrie favorisent le saut de densité (hauteur, implantations, emprise, voire COS).
- Dans le rapport de présentation, les règles favorisant la densité sont justifiées pour répondre à l'objectif de renouvellement urbain (conforme à l'esprit des différentes lois sur l'urbanisme depuis dix ans).

A noter

- **Les charges foncières, plus encore que les prix immobiliers, varient en fonction de la conjoncture.** La mutation sera plus facile en période de haute conjoncture, alors qu'elle pourra se trouver bloquée économiquement dans la phase descendante du cycle immobilier.
- Les règles de stationnement (article 12) peuvent bloquer la faisabilité économique des opérations, en imposant des normes trop élevées.

Les outils connexes

- Il est possible d'orienter la programmation en fixant la proportion de logement d'une taille supérieure à un minimum fixé (art. 123-1 § 15), en imposant un pourcentage de logements sociaux (art. 123-1 § 16).
- Il est possible de majorer l'enveloppe constructible pour favoriser la construction de logements sociaux (*fiche n°6*).

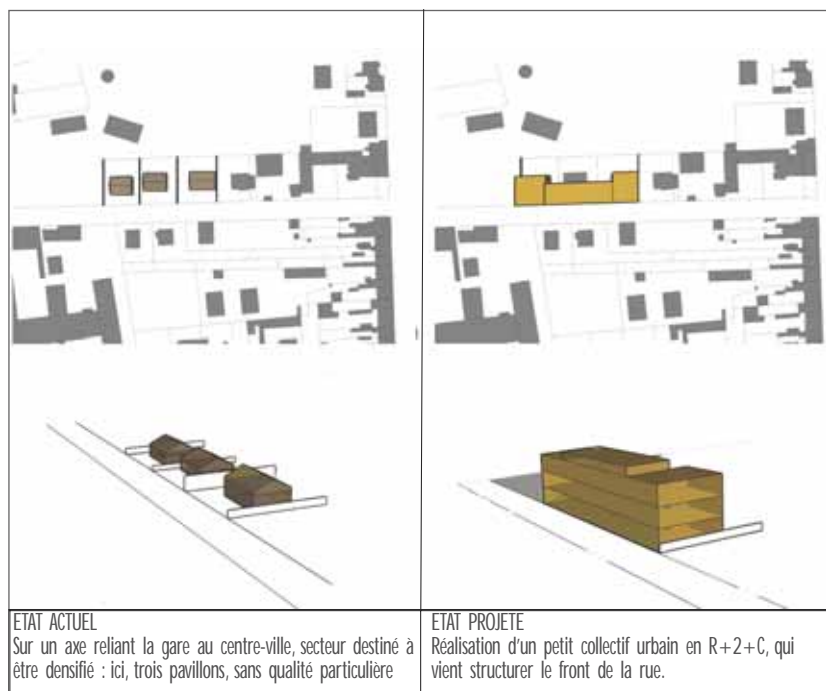
Présentation de cas

Dans cette commune desservie par une gare, le centre-ville ancien se caractérise par une certaine densité de bâti et une morphologie urbaine relativement homogène (petits immeubles de ville, continus et alignés, d'une hauteur de R+2+C). L'un des axes reliant le centre-ville à la gare est constitué par un tissu banal composé de petits pavillons (R+C).

A l'élaboration de son document d'urbanisme, la commune a inscrit l'axe mentionné comme secteur d'intensification urbaine, pouvant recevoir de nouveaux logements, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

L'axe a fait l'objet d'un zonage spécifique, tranchant avec l'ancien classement au POS : les hauteurs ont été augmentées et les règlements d'implantation permettent de s'installer à l'alignement sur voie publique et sur limites séparatives. Toutefois, les normes de stationnement sont élevées (2 places par logement) et le COS relativement faible (1,2).

Un opérateur a proposé à la commune une opération portant sur un terrain de 1 500 m², supportant actuellement 3 pavillons. Une première simulation a conduit à modifier le règlement de la zone car l'équilibre économique de l'opération n'était pas envisageable. La commune a supprimé la règle de COS (qui limitait de fait l'enveloppe constructible) et révisé les normes de stationnement à la baisse (1 place par logement, misant sur la proximité de la gare et du centre-ville).



	PLU avant modification	PLU après modification
Hauteur	R+2+C	R+2+C
Emprise au sol	60 %	60 %
Implantation par rapport aux voies	alignement	alignement
Implantation par rapport aux limites séparatives	alignement	alignement
Stationnement : communal en réhabilitation	2 places	1 place
COS	1,2	Non réglementé

Terrain 1 500 m², trois pavillons R+C (COS réel : 0,3)

Coût trois pavillons en €	900 000	900 000	900 000	900 000
COS	0,3	1,2	1,5	2
SHON en m ²	450	1 800	2 250	3 000
Charge foncière en € HT/m ² SHON	2 000	500	400	300

Le coût des pavillons inclut la démolition et les frais d'acquisition

Si on suppose que la charge foncière admissible est de 400 € maximum, un COS inférieur à 1,5 ne suffit pas à faire muter le tissu et ne permet pas d'exploiter l'enveloppe constructible offerte par les règles de volumétrie (hors COS).



Comment favoriser « l'intensification urbaine » en limitant l'intervention publique ?

FICHE N° 5

Février 2010

LE SECTEUR DE PLAN MASSE

Contexte et problématique

Dans de nombreuses villes, des secteurs peu denses dans des zones à forts enjeux - zone centrale, proximité de gare, abords d'axes structurants - méritent de muter vers une plus forte « intensité urbaine », notion qui associe celles de densité et de mixité.

Pour autant, l'aménagement classique en ZAC dans ce genre de secteur n'est pas la réponse adaptée, pour les raisons suivantes :

- Les équipements existent déjà : la trame viaire n'a pas besoin d'être créée ou modifiée, sauf à la marge ; les écoles du voisinage ont vu des classes fermées du fait du vieillissement de la population et peuvent accueillir un supplément de population.
- Le parcellaire ne nécessite pas de remembrement d'ensemble ; tout au plus faudra-t-il regrouper des parcelles contiguës.
- Et surtout, le coût d'une maîtrise foncière globale du périmètre serait exorbitant financièrement, socialement et politiquement car les terrains sont l'objet d'usages (par exemple, des pavillons occupés). La transformation du tissu ne peut être que progressive, au rythme des transactions spontanées.

Cette transformation progressive ne pourra se produire que si le document d'urbanisme permet une densification significative incitant au changement d'usage (par exemple, le remplacement de deux pavillons par un immeuble de quatre étages).

Outils

Le secteur de plan masse

La seule augmentation du COS pour densifier n'assure pas à elle seule l'harmonie des constructions, notamment lorsque l'on souhaite un front bâti homogène. En effet, l'application d'un COS uniforme sur chaque terrain se traduit par une disparité des volumes, notamment des hauteurs, selon la forme et la disposition de la parcelle. La solution est alors d'évacuer la notion de COS et de laisser les autres règles (hauteurs, emprises, implantation par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions sur la parcelle) déterminer le volume constructible. Dans le cas du secteur de plan masse, tout ou partie des règles sont graphiques, donnant une image très précise du résultat attendu (représentation graphique en trois dimensions qui a une valeur d'opposabilité juridique).

Mise en œuvre dans le PLU

- Dans le **plan de zonage**, la commune délimite un secteur spécifique.
- Dans le **règlement** du secteur concerné, les articles de gabarit et d'implantation édictent les principes généraux mais renvoient à un document graphique.
- Dans le document graphique, le secteur de plan masse permet une expression volumétrique (cotation en trois dimensions) et détermine concrètement l'urbanisme attendu.

La création d'un secteur spécifique pour le plan masse n'est pas une obligation mais donne davantage de lisibilité au projet : il permet de s'affranchir de la structure foncière, lorsqu'elle est très morcelée, en fixant des règles spécifiques pour obtenir le plan souhaité (marquage d'un angle de rue, composition d'un front urbain, épannelage décroissant...)

La mise en œuvre d'un secteur de plan masse a généralement lieu lors d'une élaboration du document d'urbanisme mais elle peut intervenir lors d'une révision simplifiée (voire d'une modification), si l'économie générale du document n'est pas remise en cause.

A noter

- Le secteur de plan masse constitue une pièce du règlement : elle est donc plus précise que l'orientation d'aménagement (qui fixe des principes), puisqu'elle permet l'édition d'une règle, dont la particularité est d'être graphique (donc pouvant être variable d'un site à l'autre (exemple : le recul par rapport à la voie).
- Le COS de fait (ou la SHON théorique) pourra être très différent d'une parcelle à l'autre, certaines ayant un meilleur rendement (notamment, celles qui ont un linéaire en front à rue plus important, comme les parcelles d'angle).

Les outils connexes

Fort de cette expérience, la mairie peut envisager la mise en place d'outils complémentaires au plan masse.

- Elle a institué le **droit de préemption** renforcé pour intervenir directement en cas de transaction, y compris celles qui concernent des sociétés civiles immobilières ou des biens en copropriété (ce que ne permet pas le DPU simple). Une convention avec l'établissement public foncier lui permettra de trouver une solution de portage.
- Pour la mixité sociale, elle pourra en modifiant son PLU, imposer un **quota de logements sociaux** (art. L.123-1§16 du Code de l'urbanisme) aux promoteurs qui devront ainsi prévoir cette péréquation dans leur bilan. Elle pourra également **imposer des tailles de logements minimales** (art. L.123-1§15 du Code de l'urbanisme) afin de mieux répondre à la demande locale et éviter les abus de petits logements.
- En revanche, cette problématique de renouvellement urbain ne se prête pas aux **participations** du type PAE ou projet urbain partenarial en raison de la difficulté d'identifier un programme d'équipements clairement imputable au secteur. Mais la TLE à 5 % (taux maximum) et les bases fiscales supplémentaires (taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe d'habitation) permettront à la commune d'amortir d'éventuels coûts d'équipements (comme le renforcement éventuel des réseaux).
- Le recours à un **architecte coordinateur** dans la durée, permet de limiter de trop fortes disparités architecturales dans les programmes.

Présentation de cas

Cette commune n'a pas vraiment de centre en dehors d'un tout petit noyau historique qui ne peut plus remplir cette fonction. Elle a donc choisi de réaliser dans les années 1980 un immeuble tour « signal » de bureaux et commerces sur le terrain dont elle disposait sur une place triangulaire accueillant le marché. Elle a ensuite souhaité que le tissu urbain environnant, essentiellement des maisons individuelles, mute vers des immeubles de quatre à cinq étages autour de la place.

Après avoir envisagé une ZAC et mesuré la difficulté de mener de nombreuses expropriations (pratique qui était loin d'être dans ses habitudes), elle s'est orientée vers la formule du plan masse dans son POS de 1994, laissant la tâche de transformation spontanée du quartier aux investisseurs privés et aux bailleurs sociaux. Il était attendu de ce projet la réalisation de 600 logements dont 25 % à 35 % de logements sociaux.



Plan masse indiquant graphiquement les dispositions particulières (hauteur, localisation des alignements, espaces verts) qui s'appliquent en complément des règles écrites. Schéma annexe au règlement illustrant les gabarit-enveloppe



Certains secteurs, difficiles à retenir, voient coexister petits pavillons et immeuble



Certains règles (stationnement) bloquent le « remplissage » du gabarit-enveloppe.



Le secteur de plan-masse a permis la réalisation de plusieurs opérations donnant sur la place centrale.



En rouge le secteur de plan masse, en bleu, les parcelles n'ayant pas fait l'objet de mutation (remembrement souvent plus difficile à effectuer)

En 1999, date à laquelle le POS a été révisé et le plan masse légèrement ajusté, seuls une maisons de retraite (MAPAD) et un immeuble locatif privé avaient été construits. Il faut dire que le plan masse est apparu au plus fort de la crise immobilière. Mais à partir des années 2000, la situation s'est redressée avec le boum de l'immobilier et aujourd'hui (septembre 2009), 548 logements ont été réalisés, dont 40 % de logements sociaux. Les objectifs quantitatifs sont en voie d'être atteints. Ils pourront même être dépassés.

Cette réussite du plan masse est sans doute liée, outre la conjoncture porteuse, au supplément très important de densité octroyé par le POS, permettant de rentabiliser pour un promoteur l'achat de pavillons, leur démolition et les relogements éventuels d'occupants. Le fait que le plan masse n'ait pas nécessité de modification depuis 1999 tient sans doute à sa forme simple correspondant à ce que souhaitent construire des promoteurs en centre ville : des immeubles continus à l'alignement des voies. Il a exclu tout « geste » architectural. Seul l'immeuble signal au milieu du quartier peut être considéré comme un tel geste.

Quels enseignements ?

Au delà de la conjoncture favorable, la réussite du plan masse est certainement liée au supplément de densité, très important, octroyé dans le POS, permettant aux promoteurs de rentabiliser l'achat des pavillons, leur démolition et le relogement éventuel d'occupants.

Le fait que le plan masse n'ait pas nécessité de modifications depuis 1999 tient pour partie à la simplicité de sa forme, correspondant à ce que souhaitent construire des promoteurs en centre-ville : des immeubles contigus à l'alignement des voies. Le plan masse a exclu tout « geste » architectural (à l'exception de la tour « signal » qui a initié le lancement du quartier).

Cette réussite ne doit pas masquer les limites du dispositif, certaines n'étant d'ailleurs que provisoires.

- A l'inverse d'une ZAC, la programmation n'est maîtrisée, ni quantitativement (taille des cellules, part de logements sociaux, etc.), ni temporellement (la persistance de dents creuses donne une impression d'inachèvement ; les parcelles les plus faciles sont parties les premières et les parcelles étroites ou mal conformées restent à exploiter sous condition de remembrement, sans être sûr qu'un opérateur privé prenne le risque d'un portage foncier relativement long).
- Certains immeubles n'ont toutefois pas exploité la totalité du gabarit et sont moins hauts d'un ou deux étages que leurs mitoyens. Il est possible que les contraintes réglementaires de stationnement aient limité l'ambition des promoteurs sur des parcelles étroites peu pratiques pour insérer des parkings en sous sol.
- Les prix fonciers modérés de la fin des années 1990 ont facilité la réalisation de plusieurs opérations en social mais la forte hausse de l'immobilier des dernières années a obligé la collectivité à augmenter significativement ses subventions pour surcharges foncières.



Comment favoriser la construction de logements locatifs sociaux ?

FICHE N° 6

Février 2010

LA MAJORATION DE COS (OU DU VOLUME CONSTRUCTIBLE)

Contexte et problématique

Le prix d'un terrain est déterminé par le nombre de m² de plancher qu'il est possible de construire dessus. Dans les marchés immobiliers tendus, les opérateurs de logements sociaux sont mis en difficulté pour l'acquisition des supports fonciers.

Lorsqu'une collectivité souhaite favoriser la production de logement social, une solution consiste à mettre en place, **par délibération**, un dispositif incitatif pour atténuer, voir effacer, le coût de la charge foncière pour cette typologie de logements.

Outils

La majoration de COS (référence Code de l'urbanisme : art. L. 127-1)

Le COS détermine la quantité de construction admise sur une propriété foncière en fonction de sa superficie. Le COS fixe donc la densité maximale de construction autorisée sur un terrain. En l'absence de COS, le volume constructible est fixé par les autres règles (hauteur, emprise, localisation par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions).

Les collectivités ont la possibilité d'encourager la production de logements sociaux en liant directement le potentiel de constructibilité aux typologies de logements développés.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, du 25 mars 2009, autorise **une majoration du volume constructible allant jusqu'à 50 % pour les programmes prévoyant des logements locatifs sociaux** (au sens de l'art. L. 302-5 du Code de l'Habitat et de la construction).

- Il ne faut pas confondre les notions de majoration et de dépassement de COS, article 15 des POS abrogé par la loi SRU.

Mise en œuvre dans le PLU

- La majoration du volume constructible est mise en place par **délibération motivée** de la collectivité. Une modification du PLU n'est donc pas nécessaire. Cependant, le projet de délibération est porté à la connaissance du public pendant un mois.
- Cette majoration ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. Dans le **PADD**, la commune définit des objectifs généraux dans lesquels viendront s'inscrire les opérations de logements.

A noter

- Pour une opération, la majoration de volume constructible ne doit pas être supérieure au rapport « nombre de logements locatifs sociaux / nombre total de logements » (pour une opération comprenant 20 % de logements sociaux, la majoration de COS - ou de l'enveloppe constructible - s'élèvera à 20 %).
- Dans les communes dont le PLU ne mentionne pas de COS, la loi prévoit un élargissement du dispositif autorisant une majoration des règles gabaritaires, de hauteur et/ou d'emprise au sol.
- La majoration de COS (dans la limite de 20 %) pour performance énergétique (art. L. 128-1 du code de l'urbanisme) et la majoration de COS pour logements sociaux ne sont cumulables que dans la limite de 50 % (art. L.128-3 du Code de l'urbanisme).

Les outils connexes

- Délimitation de secteurs dans lesquels s'impose un pourcentage minimal de logements sociaux (référence Code de l'urbanisme : art. L. 123-1 alinéa 16).
- Emplacements réservés pour diversité sociale (référence Code de l'urbanisme : art. L. 123-2-b).

Présentation de cas

Cette commune de 25 000 habitants, de la première couronne de l'Est parisien, ne dispose pas des 20 % de logements sociaux exigés par l'article 55 de la loi SRU. La priorité de la commune consiste donc à favoriser la construction de logements sociaux sur son territoire.

En avril 2009, la commune délibère en faveur de l'instauration d'une majoration du COS de 50 % pour le logement social. Localement, la mesure est motivée par l'objectif d'une accélération de la construction de logements sociaux.

À l'automne 2009, les mesures prises par la collectivité sont accueillies favorablement par les opérateurs, dont plusieurs développent des programmes mixtes (logements privés et logements sociaux) dans le cadre d'opérations dont la taille permet de mieux supporter la péréquation des charges foncières. Jusqu'alors, le COS et les hauteurs n'incitaient pas à la sortie d'opérations en logements sociaux.

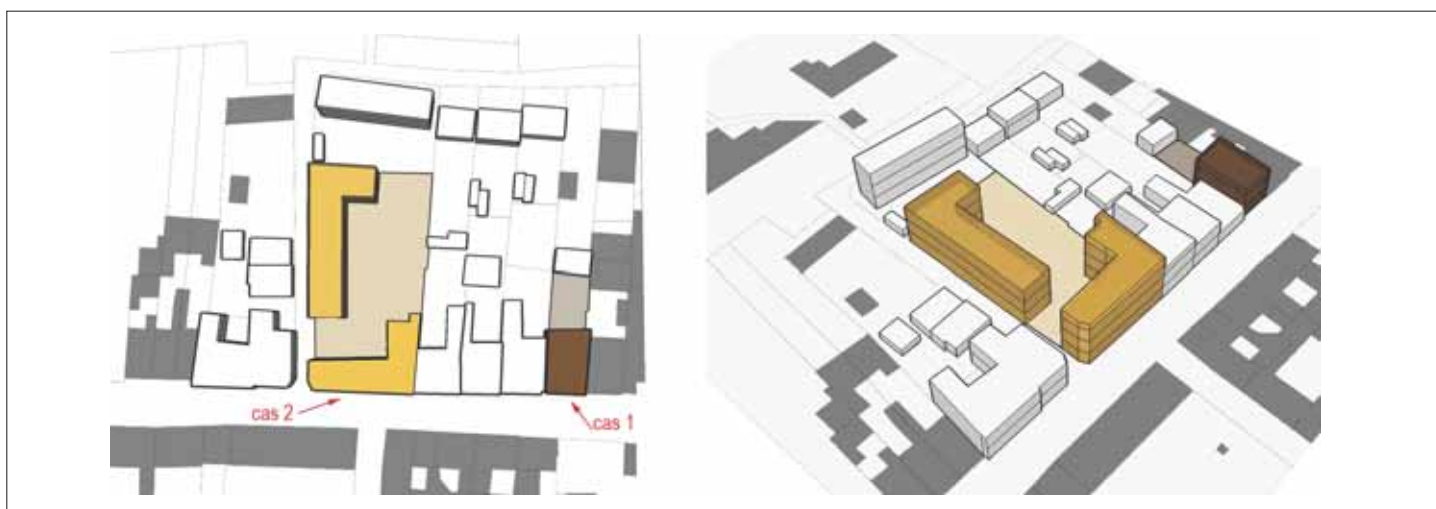
Ainsi, les opérateurs sont en train de démontrer que les projets se réalisent, car ils bénéficient d'une taille critique suffisante autorisée par la majoration de COS de 50 %.

Quels enseignements ?

La majoration de COS de 50% permet de mettre en œuvre l'objectif communal d'un accroissement de la part des logements locatifs sociaux dans les nouveaux programmes.

Cette démarche contribue :

- A la faisabilité des opérations, en facilitant le dégagement par opération d'un nombre suffisant de logements locatifs sociaux (une cage d'escalier, un bâtiment),
- A la mixité, à la diversité et à la qualité des formes urbaines et architecturales. En favorisant des programmes mixtes, le sur-COS a démontré qu'il ne nuisait pas et même qu'il renforçait à la qualité urbaine et architecturale des projets,
- A une meilleure répartition du parc social à l'échelle du territoire.



Avec l'instauration de la majoration de COS, la sortie d'opération comprenant du logement social est facilitée, sans compromettre la structure urbaine.

Cas 1 : dans le cas d'une petite parcelle, la majoration de COS ne permet pas de créer un autre bâtiment (règles de prospect et d'emprise).

Cas 2 : dans le second cas, la majoration du COS a permis la réalisation d'un second bâtiment (garantissant une gestion autonome des deux bâtiments : l'un social, l'autre en accession libre).



Comment ajuster le document d'urbanisme pour faciliter la sortie d'une opération de logement ?

LES PROCÉDURES DE MODIFICATION OU RÉVISION SIMPLIFIÉES

FICHE N° 7

Février 2010

Contexte et problématique

Il arrive que les communes soient favorables à des projets que leur document d'urbanisme n'autorise pas réglementairement.

Dans un contexte de pénurie de logements, afin de limiter les blocages ou du moins le ralentissement des opérations, le législateur a introduit récemment plusieurs dispositions permettant d'ajuster un document à la marge et d'augmenter les potentiels constructibles, tout en raccourcissant les délais de procédure (la délibération motivée et la modification simplifiée).

Ces différentes dispositions supposent que l'ajustement favorise la mise en œuvre des objectifs du projet d'aménagement de la commune et ne remette pas en cause l'économie générale du document (même si dans le cadre de la révision simplifiée et sous condition d'un projet d'intérêt général, le PADD peut être modifié). Il s'agit de limiter le recours à la révision générale du PLU qui constitue une procédure lourde et longue à réserver pour la définition du projet de territoire.

Outils

Les procédures simplifiées

En fonction de la nature du changement à apporter au document d'urbanisme, des dispositifs différents ont été prévus, présentés selon leur rapidité et leur facilité de mise en œuvre : la délibération motivée, la modification simplifiée, la modification ordinaire, la révision simplifiée.

1. **La délibération motivée** (art. L.123.1.1 et art. L.127.1 du Code de l'urbanisme) permet dans des secteurs déterminés et **SANS** changement du document :

- . d'augmenter la constructibilité de 20 % maximum pour les bâtiments à usage d'habitat (extension ou création) ;
- . d'augmenter la constructibilité jusqu'à 50 % pour des opérations de logements comprenant des logements locatifs sociaux (avec une part de logements sociaux au moins équivalente au surcroît de constructibilité).

2. **La modification simplifiée** (art. L.123.1 et art. R.123.20.1 du Code de l'urbanisme) peut être utilisée pour les motifs suivants :

- a) rectifier une erreur matérielle ;
- b) augmenter la constructibilité de 20 % ;
- c) diminuer les obligations de recul ;
- d) diminuer, dans la limite de 20 %, la superficie minimale des terrains constructibles ;
- e) supprimer les règles sur l'installation des dispositifs d'énergies renouvelables ;
- f) supprimer un ou plusieurs emplacements réservés ou réduire leur emprise ;
- g) supprimer des règles interdisant l'installation d'ouvrages de production solaire en milieux naturels banals.

3. **La modification ordinaire** (art. L.123.13 et art. L.123.19 du Code de l'urbanisme) permet d'ajuster règlement et/ou zonage à condition de :

- a) ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD (pour un PLU) ou du POS ;
- b) ne pas réduire un espace boisé classé, une zone naturelle ou agricole ;
- c) ne pas entraîner de graves risques de nuisances ;

4. **La révision simplifiée** (L.123.13 et art. R.123.21.1 du Code de l'urbanisme) est la procédure courante d'évolution significative d'un PLU et permet une grande souplesse d'intervention (dont n'étaient pas dotés les POS), sous condition d'un PADD ambitieux et précis.

Elle autorise même des modifications significatives en termes de zonage et règlement, lorsqu'il s'agit de permettre la réalisation d'une opération d'intérêt général.

A noter

- Les procédures de modification et de révision permettent de modifier un PLU sous condition de ne pas porter atteinte à l'économie générale du document, et notamment du PADD (sauf lorsqu'il s'agit d'autoriser une opération d'intérêt général) qui devient la pièce de référence articulant règlement et zonage. Un PADD qui énonce sectoriellement et thématiquement des objectifs ambitieux et précis facilitera le recours aux procédures « simplifiées » d'évolution.
- La place primordiale accordée au PADD dans les motivations/justifications de ces procédures implique a contrario une certaine obsolescence des POS (qui ne peuvent plus faire l'objet de révisions simplifiées depuis le 1^{er} janvier 2010).
- Pour un ajustement modeste, une procédure peut être préférée à une autre selon l'urgence de l'opération mais aussi du souhait (ou besoin) de concertation. Les élus sont en droit de préférer que se tienne malgré tout une enquête publique.
- Plusieurs modifications et révisions simplifiées sont possibles concomitamment et successivement. Si la modification peut concerner plusieurs ajustements, la révision simplifiée se fait, elle, sur un objet unique (plusieurs objets impliquent autant de révisions).

Mise en œuvre dans le PLU

- **La délibération motivée** (qui ne modifie pas le PLU) se traduit par l'écriture d'une délibération comprenant l'exposé des motifs et figurant les secteurs dans lesquels sera autorisée la majoration de constructibilité. La justification de cette adaptation se trouve dans la loi instaurant cette possibilité (loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion). La délibération doit être portée à la connaissance du public (lui permettant de faire des observations) pendant le mois précédant le vote par le conseil municipal.

Durée : 1 mois plus réunion du conseil municipal

- **La modification simplifiée** est une procédure rapide puisqu'elle se limite à une délibération motivée, qui doit être portée à la connaissance du public (lui permettant de faire des observations) pendant le mois précédant le vote par le conseil municipal. De surcroît, le projet de modification simplifiée doit être signalé par un avis affiché en mairie et publié dans un journal diffusé dans le département huit jours avant la mise à disposition du public. Le dossier se compose du projet de modification (règlement et/ou zonage) et du projet de délibération.

Durée moyenne : 2 mois

- **La modification** comporte une notification aux personnes publiques associées et une enquête publique.

Durée moyenne : 6 à 8 mois.

- **La révision simplifiée** comporte un examen conjoint avec les personnes publiques associées et impose la mise en place d'une concertation. Elle est également soumise à enquête publique.

Durée moyenne : 8 à 12 mois

Les outils connexes

- La majoration de COS (*fiche n° 6*) pour encourager les opérations comportant du logement social.
- La révision (élaboration) du document d'urbanisme.
- Les règles de densité (*fiche n° 4*) (et la faisabilité économique des opérations de renouvellement urbain).

Présentation de cas

• Premier cas

Commune de première couronne, au marché tendu, dans laquelle les règles de constructibilité ne permettaient plus la sortie d'opérations mixtes (logements en accession et logements sociaux). La commune a instauré, par **délibération motivée**, une majoration de COS de 50 % pour les logements sociaux dans la zone centrale, qui a permis de débloquent plusieurs opérations. Le projet de délibération a été affiché en mairie accompagné d'un registre d'observations.

• Deuxième cas

Petite commune de l'ouest parisien souhaitant favoriser la diversité de l'habitat, notamment en centre-bourg. La libération d'un terrain a permis d'envisager une opération d'une quinzaine de maisons de ville, que le COS interdisait : la commune a engagé une **modification simplifiée** pour majorer le COS de 20 %, rendant possible cette opération qui est conforme, de surcroît, aux objectifs du PADD car elle favorise la diversité de l'habitat et la densification, dans le respect des formes villageoises, dans le centre-bourg.

• Troisième cas

Commune moyenne de grande couronne ayant du refuser plusieurs permis de construire à des particuliers souhaitant doter leur construction de panneaux solaires, et devant faire face au départ d'une petite activité dans la zone péricentrale, jusqu'alors classée en zone d'activité (sous forme d'enclave). La commune a décidé de procéder simultanément à **une modification** (pour autoriser les panneaux solaires) et à **une révision simplifiée** (pour reclasser la friche d'activité en zone urbaine mixte).

Les procédures ont été menées conjointement (notamment pour l'enquête publique) mais ont fait l'objet de dossiers distincts.

Nota : L'ajustement réglementaire (article 11) aurait pu se faire sous forme de modification simplifiée mais le maire souhaitait que cette modification soit soumise à enquête publique.

Quels enseignements ?

Le législateur a introduit des dispositions pour augmenter la souplesse des documents d'urbanisme, afin de faciliter leur évolution en fonction des opérations à instruire. Toutefois, cette souplesse s'adresse à des ajustements « techniques » ou garant de l'intérêt général, qui supposent que la cohérence du document soit assurée par un projet communal bien défini.



Comment se donner du temps pour concevoir un projet d'aménagement dans un secteur d'enjeux ?

FICHE N° 8

Février 2010

LA SERVITUDE D'ATTENTE (OU DE CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE)

Contexte et problématique

En zone urbaine, une demande d'autorisation de construire satisfaisant au document d'urbanisme ne peut être refusée. Ce principe s'applique même dans le cas où les constructions projetées sont de nature à retarder ou à rendre plus onéreux un projet d'aménagement à venir.

Pour ne pas compromettre de tels projets globaux d'aménagement en renouvellement urbain qui permettent une utilisation optimale d'un espace bien localisé, une plus grande mixité et une meilleure qualité de l'urbanisme, il peut apparaître nécessaire de se donner le temps de la réflexion.

Outils

La servitude d'attente ou servitude de constructibilité limitée (référence Code de l'urbanisme : article L. 123-2 a)

Dispositif conservatoire destiné à laisser le temps à la collectivité de formuler un projet d'aménagement global.

Depuis les lois SRU (13 décembre 2000) et ENL (13 juillet 2006), les communes ont la possibilité de différer une autorisation de construire, en secteur U et AU : c'est la **servitude d'attente**, qui s'applique dans le cadre **d'un périmètre délimité par un projet d'aménagement global** et pour une durée maximale de 5 ans. Elle instaure ce dispositif dans le cadre de l'élaboration du PLU.

L'approbation du projet doit ensuite aboutir à une traduction réglementaire et opérationnelle.

Il est à noter que l'instauration d'une servitude d'attente ouvre un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés (que les communes doivent anticiper le cas échéant, en se dotant de moyens) qui s'exerce dans les mêmes conditions que pour un emplacement réservé (référence Code de l'urbanisme : art. L. 230.1 et suivants).

Toutefois, le recours au droit de délaissement reste tout à fait exceptionnel, les propriétaires ayant intérêt à attendre la valorisation de leur bien dans le cadre d'un projet global.

Mise en œuvre dans le PLU

- Dans le **plan de zonage**, la commune délimite un périmètre intitulé « Servitude de constructibilité limitée ». Ce périmètre est inscrit à l'intérieur d'une zone du PLU.
- Dans le **règlement** de la zone concernée, la servitude est mentionnée et la constructibilité limitée est définie (généralement 20 m² à 40 m² de SHON, extension de constructions existantes ou construction nouvelle).
- Dans le **rapport de présentation**, l'existence de la servitude doit être justifiée.
- Dans le **PADD**, la commune définit des objectifs généraux que le futur projet d'aménagement viendra conforter.
- Quand le projet global d'aménagement est finalisé, la commune lève la servitude, par simple modification de son PLU. La modification permet d'inscrire réglementairement le projet d'aménagement dans son document d'urbanisme (zonage et règlement adapté au projet, inscription d'une orientation d'aménagement...).

A noter

- Une utilisation conforme de l'outil implique que la collectivité instaurant une servitude d'attente soit en capacité de formuler et d'approuver un projet d'aménagement global en 5 ans au plus.
- Si le projet n'aboutit pas dans le délai de 5 ans, la servitude tombe et les règles de la zone dans laquelle se trouvait le périmètre s'appliquent.
- La servitude d'attente ne doit pas viser à contrecarrer la réalisation d'un projet non souhaité par la commune et ne peut pas être instituée après le dépôt d'un permis de construire sur le site visé.
- Le périmètre de la servitude d'attente peut être justifié par la mise en œuvre des objectifs définis par le PLH (d'où l'intérêt de territorialiser des programmes de logements sociaux).

Présentation de cas

L'exemple porte sur une commune comptant 2 200 habitants, ayant la volonté de réaliser une opération d'habitat en centre-bourg, conforme aux objectifs démographiques et de diversification de l'offre de logements édictés dans son PLU et dans le PLH intercommunal. Cette ambition a motivé l'instauration d'une servitude d'attente sur un secteur estimé stratégique de la zone urbaine UA, au cours de l'élaboration de son PLU, qu'elle souhaitait approuver sans attendre l'aboutissement de la réflexion sur le projet de centre-bourg.

Un projet d'aménagement global a été mis au point conjointement par la mairie et un opérateur pour la réalisation d'une trentaine de logements.

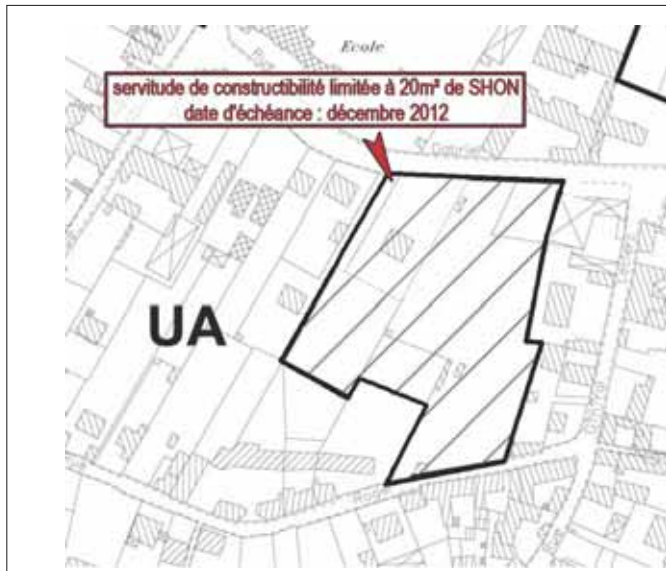
Transcrit sous forme de plan masse, le projet d'aménagement global a été adopté en avril 2007 par le Conseil municipal et a donné lieu à modification du PLU en 2008. Afin de permettre l'engagement opérationnel du projet, une zone de plan masse (UPM) s'est substituée à la servitude d'attente sur les terrains retenus.

Quels enseignements ?

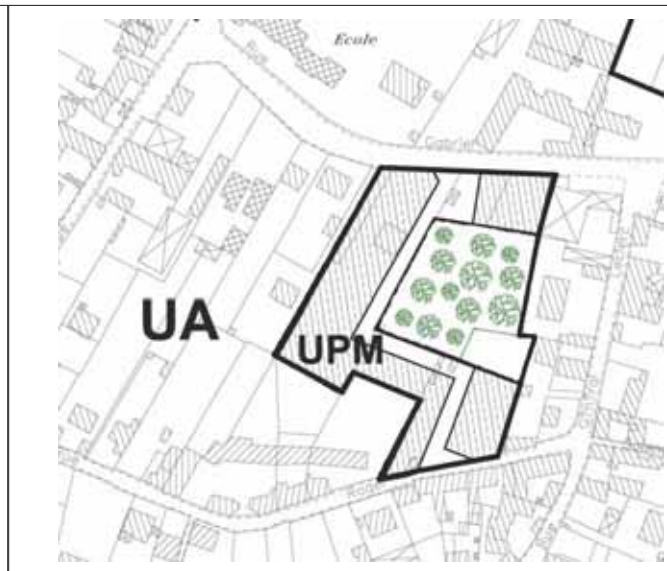
L'instauration d'une servitude d'attente a procuré à la commune les marges de négociation supplémentaires pour faire prévaloir ses exigences en termes de diversité sociale, de programmation, de formes urbaines.

Les outils connexes

- En zone U et AU, les emplacements réservés pour diversité sociale (référence Code de l'urbanisme : art. L. 123-2 b) ne sont pas limités dans le temps. Au regard du projet, la pertinence de cette disposition doit être envisagée.
- Il est possible de délimiter un périmètre de sursis à statuer lorsqu'une étude d'un projet de travaux publics ou d'un projet d'aménagement est décidée par la collectivité (référence Code de l'urbanisme : art. L. 111-10). Cette possibilité de sursis à statuer est valable dix ans mais chaque sursis opposé à une demande d'autorisation ne peut excéder deux ans (contre cinq ans pour la servitude de l'article L. 123-2 a). Cet outil s'avère un processus réactif en comparaison de la servitude d'attente, d'ordre anticipatif.



Plan de zonage avec le périmètre d'attente
Les terrains, d'une superficie d'environ 6 000 m² en zone UA, ont été gelés au PLU conformément aux dispositions de l'article L.123-2.a du code de l'urbanisme.



Plan de zonage modifié (zonage UPM)
La commune a réalisé une modification du PLU pour lever la servitude et permettre la mise en œuvre d'un projet à destination principalement d'habitat (caractère privé et social). Cet objectif figurait clairement dans son PADD.





Comment préparer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone naturelle agricole ?

FICHE N° 9

Février 2010

LA ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ (ZAD)

NB : La zone d'aménagement différé (ZAD) faisant l'objet d'un projet de réforme législative, cette fiche sera amenée à évoluer.

Contexte et problématique

Le SDRIF de 1994 prévoit des zones urbanisables (quadrillées) et des zones partiellement urbanisables (hachurées, dites également « pyjama ») qui sont aujourd'hui agricoles. De même, le projet de SDRIF arrêté en 2008 prévoit des « pastilles » de 25 hectares, en partie agricoles, destinées à l'urbanisation.

Ces zones vont passer progressivement d'un statut agricole, où les prix sont contrôlés par la SAFER et où les fermiers en place bénéficient d'un droit de préemption, à un statut urbain entraînant une forte plus-value. Des prises de position par des agents anticipant ce changement d'usage (affiché dans le schéma directeur puis dans les PLU) rendront plus difficile l'aménagement par les collectivités, notamment si elles doivent faire face à des dépenses d'équipement importantes et respecter les impératifs de mixité sociale et de développement durable.

Outil

La zone d'aménagement différé (référence Code de l'urbanisme : article L. 210-1, L. 2121 et suivants)

La ZAD consiste à instaurer un droit de préemption, quel que soit le zonage du document d'urbanisme (voire même en l'absence d'un tel document). Son objectif est généralement de réaliser des réserves foncières (pour une opération d'aménagement projetée à moyen-long terme), en limitant la spéculation : en effet, le prix de référence retenu lors des transactions est celui établi deux ans avant la signature de l'acte de création de la ZAD.

Chaque décision de préemption doit être motivée mais peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD. Ainsi est-il possible de faire des réserves foncières avant que le projet d'aménagement ait été défini.

Le préfet peut créer un périmètre provisoire de ZAD en attendant l'acte de création. Cette pré-ZAD est limitée à deux ans. La réaction de la collectivité à une poussée soudaine de spéculation peut donc être rapide.

Mise en œuvre dans le PLU

La ZAD est créée, pour une durée de 14 ans, par décision motivée du préfet sur proposition de la collectivité : doit figurer au dossier le principe motivant la création de la ZAD, sa délimitation et le titulaire du droit de préemption (commune, établissement public de coopération intercommunale ; un établissement public foncier peut également être délégataire). La création d'une ZAD ne nécessite pas la modification ou la révision du PLU.

Le PLU, premier outil de politique foncière des collectivités locales

A noter

- La zone d'aménagement différé est un droit de préemption établi au profit de la collectivité et qui s'applique aussi bien en zone agricole qu'en zone urbaine ou à urbaniser (à la différence du droit de préemption urbain qui ne peut pas porter sur les zones naturelles ou agricoles).
- La ZAD est un mécanisme de contrôle des prix : la préemption peut être faite à un prix de référence inférieur à celui qui figure dans la déclaration d'intention d'aliéner. Le vendeur a la possibilité de se retirer mais dans ce cas, aucune nouvelle référence inflationniste ne s'est formée.
- Le vendeur peut contester auprès du juge de l'expropriation le prix offert par le titulaire du droit de préemption. A l'issue du jugement, chacune des deux parties peut se retirer : aucune transaction ne pourra se faire ultérieurement à un prix supérieur à celui établi par le juge, et cela pendant une durée de cinq ans.
- La ZAD prime sur le droit de préemption de la SAFER et sur celui du fermier en place. La zone sort ainsi du régime agricole.
- Les propriétaires peuvent délaisser, c'est-à-dire, mettre le titulaire de la ZAD en demeure d'acquérir leur bien sous peine de perdre son droit de préemption : ce qui suppose que la collectivité prévoit des moyens.

Les outils connexes

- Lorsque la collectivité souhaite lancer une phase active de constitution de réserves foncières, elle peut doubler la ZAD d'une DUP « réserves foncières ».
- Lorsque le projet d'aménagement aura été précisé, la collectivité pourra instituer une DUP pour prendre le relais de la ZAD (celle-ci ne peut pas être reconduite sur le même périmètre).

Présentation de cas

Cette commune périurbaine située au milieu d'une plaine céréalière sur un échangeur d'autoroute s'est fortement développée mais de manière maîtrisée, sous forme de couronnes successives, les voies radiales étant complétées au fur et à mesure des opérations par des voies en rocade pour créer un tissu maillé et éviter les impasses.

L'aménagement a été négocié avec les opérateurs privés, en s'appuyant sur un schéma général d'intention, et en exigeant d'eux des participations aux équipements ainsi que des cessions de terrains, notamment pour le logement social.

Le schéma directeur de l'Ile-de-France ménage le développement de nouvelles couronnes d'urbanisation sur des zones agricoles mais à l'intérieur de la déviation qui passe bien au large de l'urbanisation existante. A la lumière de l'expérience, la mairie souhaiterait un aménagement public, avec maîtrise foncière des terrains, pour mieux contrôler les programmes de logements et leur qualité architecturale et environnementale. Par ailleurs, la concurrence à laquelle se sont livrés les opérateurs privés a fait monter fortement les prix en zones à urbaniser. Enfin, l'existence d'un établissement public foncier (EPF) lui donne un possibilité de portage des terrains dont elle ne disposait pas dans son budget jusqu'ici.

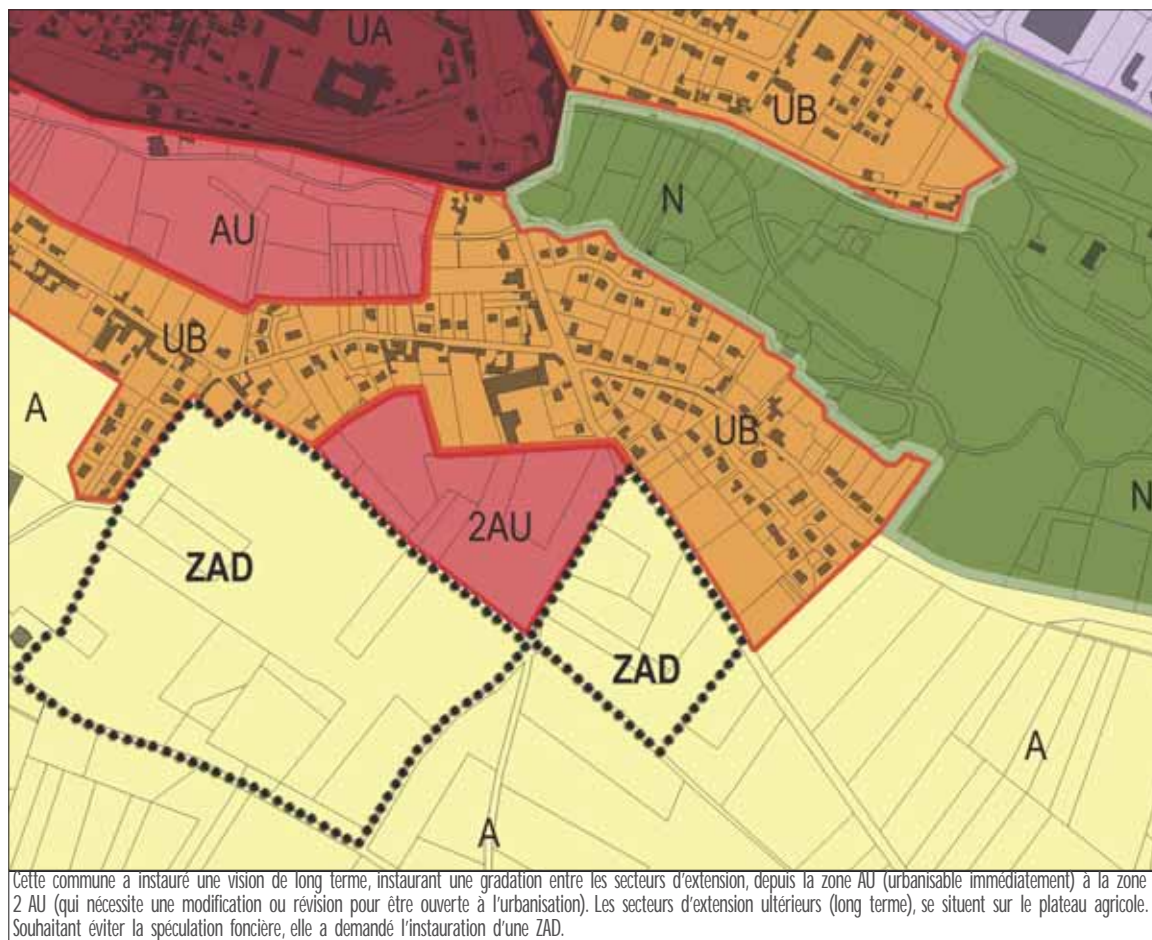
Elle a donc demandé au préfet la création d'une première ZAD sur un secteur de huit hectares qui pourra être urbanisé à moyen terme (il reste encore des capacités dans les zones à urbaniser actuelles). En parallèle, une convention a été signée avec l'EPF qui s'engage à faire le portage temporaire de tout terrain que la commune viendrait à préempter ou que son propriétaire délaisserait.

Quels enseignements ?

Un agriculteur détenant la majorité des surfaces dans le périmètre de ZAD est âgé et n'a pas de repreneur. Il serait donc prêt à vendre. L'avantage d'une cession à l'EPF est qu'elle lui apporterait de l'argent comptant, à la différence d'une promesse de vente à un acteur privé qui reste toujours hypothétique selon la conjoncture ou la possibilité d'obtenir le permis d'aménager ou de construire.

Cependant, l'évaluation des Domaines, qui tient compte de l'usage agricole au moment de la création de la ZAD, ne convient pas à cet agriculteur qui fait valoir les prix qui se sont déjà établis dans les zones AU. La situation est donc bloquée provisoirement mais au moins aucun dérapage susceptible de compromettre l'avenir n'a été constaté.

La collectivité restera en position de force soit pour acquérir directement, soit pour négocier avec le propriétaire et son opérateur un aménagement qui lui convienne.





Comment négocier la participation des opérateurs au financement des équipements ?

FICHE N° 10

Février 2010

LA ZAC ET LE PUP

Contexte et problématique

Pour faire contribuer les promoteurs et les lotisseurs aux dépenses d'équipement public, les collectivités disposent d'une gamme d'outils unilatéraux mis en œuvre assez simplement par délibération (voir la fiche PVR et PAE). Mais une fois édictée, la règle du jeu reste rigide. Elle ne s'adapte pas aux conditions du moment : si les participations sont trop élevées dans une phase descendante du cycle conjoncturel, elles risquent de rendre impossible l'équilibre financier des opérations. En sens inverse, dans une phase ascendante du cycle, les opérateurs sont davantage en mesure de contribuer aux équipements. Des participations insuffisantes augmenteront leurs marges mais éventuellement au détriment du contribuable local.

Pour les opérations importantes ou complexes, il est souvent souhaitable de négocier les participations avec les opérateurs pour bien les ajuster à leurs possibilités. Cette négociation suppose que la collectivité est en mesure de reconstituer le bilan de ses interlocuteurs, soit parce qu'elle possède cette expertise dans ses services, soit parce qu'elle fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe.

Il existe deux procédures pour mettre en œuvre ces participations contractuelles : la ZAC et le PUP.

Outils

La Zone d'Aménagement Concerté - ZAC (référence Code de l'urbanisme : art. L300-1 et s. ; R300-1 et s)
Le Projet Urbain Partenarial- PUP (référence Code de l'urbanisme : art. L L.332-11-3)

1. La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une **initiative publique** même si elle est concédée à un opérateur privé (le concessionnaire) comme en matière de délégation de service public. Depuis la loi du 20 juillet 2005, la désignation du concessionnaire est l'objet d'une mise en concurrence. Cela signifie que la collectivité doit avoir fait auparavant, sous sa responsabilité, les études préalables.

2. Le projet urbain partenarial (PUP) est au contraire une **initiative privée** pouvant venir du ou des propriétaires, ou d'un ou plusieurs opérateurs qui se sont assurés auparavant de la maîtrise foncière. Les études préalables peuvent être réalisées par la partie privée qui n'est elle-même pas mise en concurrence par la collectivité.

Le contrat de PUP ne porte que sur les contributions aux équipements. En revanche, le traité de concession en ZAC porte sur un ensemble de rubriques : la mixité sociale et fonctionnelle, les caractéristiques environnementales, le programme des constructions, la qualité des aménagements... Les contributions aux équipements n'en sont qu'un aspect. L'aménageur se remboursera de ces participations et de ses autres dépenses

par la vente de parcelles remembrées, équipées et constructibles (les « charges foncières »).

Mise en œuvre dans le PLU

ZAC

Deux grandes étapes conduisent à la mise en œuvre d'une ZAC :

- le dossier de création, qui définit le mode de réalisation (régie ou concession), le périmètre et le programme. Il fait l'objet d'une délibération du Conseil Municipal ;
- le dossier de réalisation, qui définit le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics ainsi que le bilan financier de l'opération et les participations que l'aménageur devra verser à la collectivité.

PUP

Il est défini par la signature d'une convention entre la commune et l'opérateur dans laquelle doivent au moins figurer :

- la description du projet, qui permet de justifier les besoins en équipements publics ;
- le périmètre d'application du P.U.P. (qui peut être multisites) ;
- le programme des équipements (rendus nécessaire par l'opération), son coût (incluant études, acquisitions foncières, travaux...) et la part prise en charge par l'opérateur ;
- le délai de réalisation des équipements publics par la collectivité ;
- les modalités de paiement de la participation (date de paiement, échéancier et forme : financière ou en apport de terrain) ;
- durée d'exclusion de la TLE (10 ans maximum).

La convention fait l'objet d'une publicité sous forme d'un affichage en mairie et d'une publication au recueil des actes administratifs (communes de plus de 3 500 habitants)

Les outils connexes

La PVR et le PAE (fiche n° 11) sont des outils permettant à la collectivité d'instaurer unilatéralement des participations.

L'orientation particulière d'aménagement permet d'esquisser les grands principes d'aménagement (composition urbaine, principes de liaisons, espaces publics, densité...) : elle est opposable au tiers.

Présentation de cas

Commune moyenne ayant mobilisé sur la dernière décennie, les gisements fonciers en renouvellement et qui présente des possibilités d'extension reportées au SDRIF.

Dans ce contexte, la commune a lancé l'élaboration d'un PLU, qui comportait également une approche en termes de programmation de la future zone d'extension, faisant l'objet d'une ZAD Etat, ayant conduit à la limitation de la spéculation sur ces terrains, bien qu'identifiés de longue date.

La commune s'est fixé un programme de deux cents logements environ, la création d'un groupe scolaire (dont une partie résulte de l'accroissement de population attendue) et la réalisation d'un équipement socio-culturel dont elle était dépourvue jusqu'à présent. De taille trop réduite pour disposer d'une ingénierie technique en interne, la commune, une fois la programmation établie, a souhaité mettre en œuvre une ZAC, ce qui lui permet de s'assurer que l'opération prenne en charge les coûts qui lui sont imputables (part des équipements scolaire et socio-culturel, viabilisation des terrains...) tout en contrôlant les formes urbaines et l'échéancier.

Quels enseignements ?

Dans les deux cas, ZAC ou PUP, la collectivité est en meilleure position pour négocier si elle n'a pas encore fixé juridiquement la constructibilité des terrains (fiche n° 2).

A noter

Dispositions générales :

- *Référence Code de l'urbanisme : art. L. 111-4* : en zone U et AU, un permis de construire doit être refusé lorsque des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires à la desserte du projet et que l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou concessionnaire de service public ces travaux seront exécutés,
- *Référence Code de l'urbanisme : art. L. 332-11-3* : la participation des constructeurs peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apport en terrains bâtis ou non bâtis,
- La participation des opérateurs est encadrée par des principes de droit bien établis :

Le lien direct : ne peuvent être mis à la charge des pétitionnaires que les équipements rendus nécessaires par la ou les opérations, c'est à dire ceux « réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ... »,

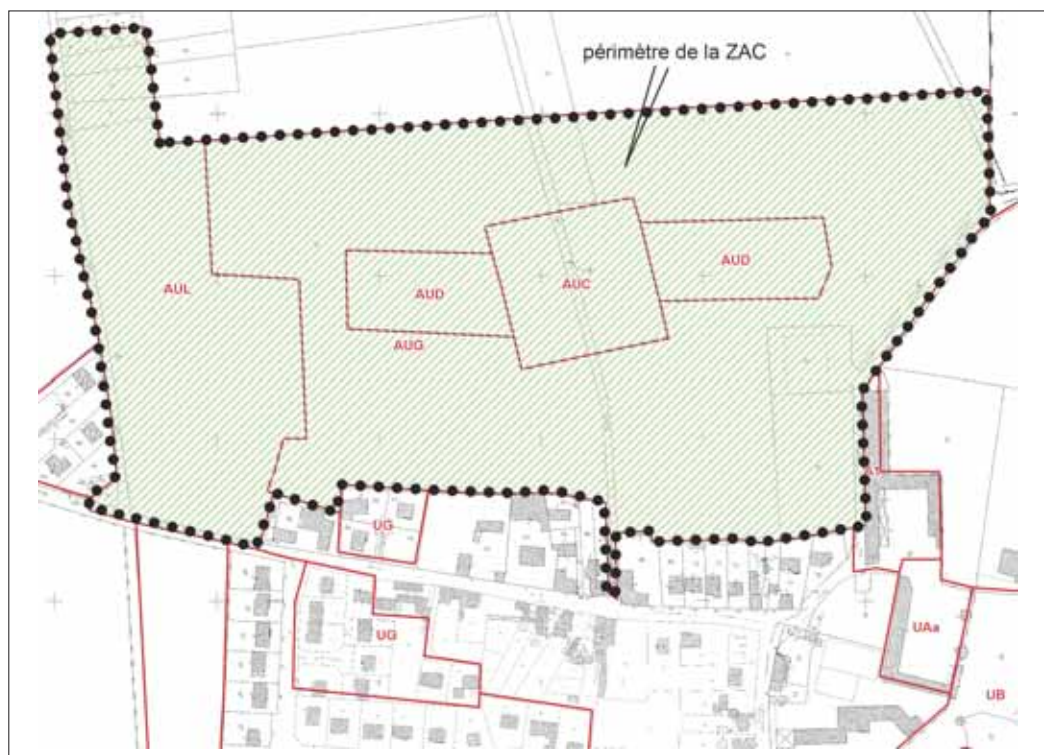
La proportionnalité : lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins des futurs habitants, seule la fraction proportionnelle à leurs besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

Dispositions spécifiques au PUP :

- L'institution d'un PUP supprime la TLE dans son périmètre.
- La convention de PUP ne peut être signée que dans les zones urbaines ou à urbaniser (zones U, AU, NA ou PSMV).

Dispositions spécifiques à la ZAC :

- Depuis l'instauration des PLU, la ZAC n'est plus un droit des sols dérogatoires. Zonage et règlement sont intégrés dans le PLU.
- La création d'une ZAC permet de justifier l'instauration d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP), nécessaire pour exproprier, dans le cadre des remboursements préalables à une opération.



La commune a inscrit dans son PLU, un ensemble de zones AU, qui recouvrent le périmètre de la ZAC. Les différents zonages renvoient à des fonctions ou des formes urbaines distinctes.



Comment les nouvelles opérations d'aménagement peuvent contribuer au financement des équipements ?

FICHE N° 11

Février 2010

LA PVR ET LE PAE

Contexte et problématique

Toute commune qui formule une stratégie d'aménagement est amenée à réfléchir sur les conditions de sa mise en œuvre, notamment concernant la réalisation des équipements nécessaires à l'accompagnement des développements attendus.

Le constat d'une insuffisance des équipements, et d'une incapacité budgétaire à y remédier, est parfois mis en avant par certaines communes pour expliquer une politique urbaine restrictive pour l'accueil de nouveaux logements et populations. Inversement, certaines communes se trouvent dans l'impossibilité de délivrer des autorisations de construire, malgré le classement U ou AU des terrains, du fait d'une méconnaissance ou d'une sous-évaluation de l'impact – en termes de création, de renouvellement ou d'extension – des programmes de constructions sur la capacité des équipements.

Des outils existent qui permettent de faire supporter une partie du coût des équipements par les opérations d'aménagements elles-mêmes. La commune peut escompter un meilleur rendement que la TLE en instaurant un régime de participation, soit contractuellement (*fiche n° 10 : ZAC et PUP*), soit unilatéralement : c'est le PAE et la PVR.

Outils

La Participation pour Voirie et Réseau - PVR (référence Code de l'urbanisme : art. L. 332-11-1)

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble - PAE (référence Code de l'urbanisme : art. L. 332-9)

1. La PVR permet de faire financer le coût d'adaptation des voiries et des réseaux par les propriétaires directement.

Afin d'accroître l'efficacité du dispositif, il conviendrait, en amont de toute planification urbaine, que les communes recensent méthodiquement les voies ou les terrains ouverts à l'urbanisation, susceptibles de nécessiter la création ou le renforcement des voiries ou des réseaux.

Si elle est bien adaptée à un urbanisme d'extension, l'application de la PVR présente un moindre intérêt en cas de renouvellement urbain.

2. Le PAE institue unilatéralement sur un périmètre un régime de participation des opérateurs aux équipements d'infrastructure et/ou de superstructure. Il s'agit d'un document à finalité financière.

Dans ce cas, la collectivité s'engage à réaliser les équipements dans les délais indiqués et ne peut subordonner leur réalisation à la sortie des opérations.

A noter

Il s'agit de dispositifs unilatéraux (imposés par la collectivité, sans possibilité de négociation), dans lesquels la commune s'engage sur un calendrier de réalisation, sans maîtrise du calendrier des recettes.

Dispositions générales :

- Référence code de l'urbanisme : article L. 111-4 : en zone U et AU, un permis de construire doit être refusé lorsque des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires à la desserte du projet et que l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou concessionnaire de service public ces travaux seront exécutés,
- Référence code de l'urbanisme : article L. 332-15 : en zone urbaine, le raccordement au réseau électrique est un droit pour quiconque le demande. Depuis le 1^{er} janvier 2009, si une extension ou un renforcement du réseau de distribution électrique sont nécessaires, ils donnent lieu à une contribution de la part de la commune ou de l'EPCI compétent,
- Référence code de l'urbanisme : article L. 332-11-3 : la participation des constructeurs peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apport en terrains bâtis ou non bâtis.

Dispositions spécifiques à la PVR (Référence code de l'urbanisme : article 332-11-1) :

- La PVR ne s'applique qu'aux terrains constructibles dans une bande de 80 m de part et d'autre de la voie,
- Le coût imputable aux propriétaires riverains est réparti au prorata de la superficie de leur terrain,
- La PVR englobe les coûts d'études, d'acquisitions foncières et de travaux relatifs à l'adaptation des voiries et des réseaux.

Dispositions spécifiques au PAE (Référence code de l'urbanisme : article L. 332-9) :

- La participation des opérateurs est encadrée par des principes de droit bien établis :

Le lien direct : ne peuvent être mis à la charge des pétitionnaires que les équipements rendus nécessaires par la ou les opérations, c'est à dire ceux « réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants... »,

La proportionnalité : lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins des futurs habitants, seule la fraction proportionnelle à leurs besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

- L'institution d'un PAE supprime la TLE sur son périmètre.
- La collectivité peut prévoir un droit de suite dans sa délibération, qui permet d'imputer des participations au fur et à mesure des opérations, même si le programme d'équipement est réalisé dès la première opération.

Mise en œuvre dans le PLU

PVR : Dans un premier temps, une délibération du Conseil municipal instaure le principe de la PVR sur l'ensemble du territoire communal. Dans un deuxième temps, des délibérations spécifiques préciseront, au fur et à mesure des projets, pour chaque voie concernée, les travaux prévus et le montant de la participation demandée par m² de terrain viabilisé.

PAE : Le PAE est créé par délibération du conseil municipal. Le dispositif est transparent au regard du document d'urbanisme en vigueur et s'applique indépendamment de lui. Le PAE comporte quatre éléments : un plan, une liste d'équipements, un montant, un calendrier.

Présentation de cas

Cette commune résidentielle périurbaine (9 000 habitants), de la vallée de l'Oise, aux portes de l'agglomération de Cergy-Pontoise, est en cours de révision de son PLU. Celui-ci doit retranscrire les options d'un projet de ville longuement concerté pour l'aménagement d'un nouveau quartier mixte (habitat, zone de loisirs, équipements) entre le centre ancien et les urbanisations excentrées du plateau.

L'ambition des projets et des programmes (plus de 300 logements nouveaux à l'horizon de 2 ou 3 ans) oblige la collectivité à renforcer ses équipements (écoles, centre de loisirs sans hébergement et assainissement surtout).

Pour cela, à l'échelle des quartiers concernés, la commune a engagé :

- Un inventaire exhaustif des terrains ouverts à l'urbanisation (ou susceptibles de renouvellement), au regard du PLU,
- Une évaluation de la capacité d'accueil théorique des terrains en logements et en équivalent habitants,
- Une estimation des besoins induits par l'arrivée de nouveaux ménages (écoles, crèches, accueil loisirs, réseaux, etc.) et leur confrontation, par les services de la Ville et les gestionnaires des réseaux, avec les capacités résiduelles des équipements existants,
- Une réflexion sur les conditions de financement des nouveaux équipements.

Après 5 mois, la mission a débouché sur :

- La décision de refuser ou de conditionner la délivrance de la plupart des permis de construire à la mise en œuvre de dispositions de participation des constructeurs aux équipements (PAE),
- L'instauration de la PVR dans les parties de la zone U où risqueraient de s'appliquer les dispositions relatives à l'extension ou au renforcement du réseau électrique.

Quels enseignements ?

En anticipant ses besoins d'équipements au moment de la révision de son PLU, cette commune s'est évitée des difficultés inhérentes à la mise en œuvre a posteriori de nouvelles mesures : propriétaires mécontents de voir déclasser leurs terrains constructibles, impositions nouvelles de participation aux opérateurs qui n'ont pas été prévues dans le montage initial des projets, arbitrages communaux dans l'urgence pour la formulation des programmes d'aménagement justifiant les contributions demandées.

Les outils connexes

Le projet urbain partenarial (PUP) fiche n°10 est un contrat entre la collectivité et un ou plusieurs opérateurs ou propriétaires pour le financement des équipements d'infrastructure et/ou de superstructure dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme (référence code de l'urbanisme : Art. L. 332-11-3). Il peut porter ponctuellement sur une opération sans nécessiter de programme d'ensemble comme en PAE. Le contrat sécurise la collectivité qui pourra phaser la réalisation du ou des équipements en fonction de l'apparition des besoins et des versements des opérateurs.

La zone d'aménagement concerté (ZAC : fiche n° 10) est une procédure d'urbanisme opérationnelle, dont l'objectif est de créer des supports fonciers dont le coût intègre le financement des équipements (infra et superstructure). Elle est bien adaptée aux opérations complexes, tant pour urbaniser de nouveaux secteurs (extension) que pour restructurer fortement des secteurs déjà urbanisés (renouvellement).

