

Annexe n°1

Le projet de la commune

Comme le dit Jean Louis Borloo en introduction d'une publication récente sur l'urbanisme opérationnel et l'aménagement durable «Le Grenelle de l'Environnement a été l'occasion d'inscrire l'urbanisme au cœur d'une stratégie d'aménagement durable. L'objectif est non seulement de garantir un logement à tous mais également de proposer des constructions de qualité, économes en énergie, agréables à vivre et respectant l'architecture ou le paysage. Il s'agit en outre d'économiser l'espace disponible, de protéger des zones sensibles ou particulièrement riches en espèces animales et végétales, grâce à la maîtrise de l'étalement urbain.»

Une urbanisation qui se développe sans réflexion préalable, sans planification, sans définition de stratégies foncières, sans projet d'aménagement et de développements durables conduit à une multiplication d'initiatives individuelles. Sans cadre préalablement défini par la puissance publique, cette urbanisation peut engendrer des conséquences irréversibles pour les collectivités locales : consommation peu économe de l'espace, mauvaise intégration des constructions dans le tissu urbain existant, déqualification des paysages et de l'environnement naturel, architecture et formes urbaines non maîtrisées, voirie et réseaux d'assainissement insuffisants par rapport aux besoins, insatisfaction de la demande de services publics et de transports en commun, augmentation des divers coûts d'entretien pour les collectivités ...

Le projet doit se fonder sur ce qui fait l'identité du territoire, ses caractéristiques humaines et physiques :

- paysage, caractéristiques environnementales
- économie : agriculture, artisanat, commerce ...
- démographie, pratiques sociales, ...
- morphologie urbaine, typologies, transports, etc...

Le projet territorial doit s'appuyer sur une volonté politique claire et constante.

Les éléments suivants ont pour but de définir une méthode permettant à la collectivité d'élaborer un projet communal en matière d'aménagement de son territoire.

Toute nouvelle opération d'habitat ou de développement économique, qu'il s'agisse d'extension urbaine, de renouvellement urbain, de réhabilitation, d'urbanisation de densité, a un impact sur le paysage, la morphologie urbaine et sur la vie locale. Il est nécessaire d'anticiper la place et le rôle de tout nouveau quartier, quelle que soit sa dimension. Pour réussir l'intégration d'une opération dans un contexte plus large, l'analyse de la commune est indispensable.

Le **diagnostic territorial** permet de définir l'identité de la commune à partir de l'analyse du paysage, des pratiques quotidiennes, de l'habitat et de la population. L'analyse doit permettre aux élus de définir l'identité qu'ils souhaitent pour leur commune : quelle image, quel cadre de vie, que souhaite-t-on créer, que souhaite-t-on préserver, que souhaite-t-on renforcer, que souhaite-t-on faire évoluer ? Ces éléments constitueront le projet communal et permettront de définir les implantations, les rôles et les enjeux des futurs quartiers ou constructions.

C'est à ce niveau que doivent intervenir les diagnostics agricole, environnemental et forestier dont le contenu précis est présenté en annexes n°3, 4 et 5. Un état des lieux de la situation actuelle des exploitations agricoles et leur connaissance individualisée permettra à la commune de prendre conscience de l'impact de son projet d'urbanisme sur l'activité agricole et l'environnement.



Où situer les nouveaux lotissements ? Quel rôle leur donner, quel lien avec le reste du bourg ?

Le diagnostic permet également de maîtriser l'image de la commune et d'anticiper son devenir.



A t-on dans le cas présent anticipé l'impact des nouveaux aménagements et nouvelles constructions sur le patrimoine historique de la commune ? Existe-t-il une réelle mise en valeur du site spécifique sur lequel se trouve le projet ?

Le Paysage

L'analyse du paysage et son environnement, propre à chaque commune, passe par l'étude des éléments de géologie, de morphologie, de relief, d'hydrographie, d'impact de l'activité humaine, dans le but de mieux comprendre les conséquences de l'environnement sur la trame viaire et sur le lien entre forme urbaine et espace naturel. Chaque bourg, village, ville est le fruit d'une adaptation au site, d'un rapport au paysage et à l'environnement, d'une histoire.

Il ne faut pas considérer d'un côté le paysage « historique, patrimonial » souvent composé du centre bourg, et de l'autre les quartiers pavillonnaires et zones d'activités comme des espaces « à part », dépourvus d'identité, déconnectés du bourg. Les nouveaux quartiers sont des éléments à part entière du paysage communal.



Le paysage n'est pas statique, il évolue sans cesse sous l'influence de facteurs naturels et surtout sous l'influence des facteurs humains. Les nouvelles constructions (commerciale, industrielle, habitation...) et les nouveaux quartiers, leur composition, leur forme urbaine, la volumétrie, l'architecture, les matériaux et les couleurs font partie du paysage. Au sein de chaque commune, il est nécessaire de mesurer comment les nouveaux aménagements vont influencer sur les spécificités du paysage communal.

Le tissu urbain est le fruit d'une histoire.



Créer un nouveau morceau de ville ou de village nécessite de réussir une greffe dans la continuité du tissu existant, et non de venir déposer le quartier sur la première opportunité foncière. Il faut pour cela en connaître les caractéristiques (trame viaire, maillage, parcellaire).



Les pratiques quotidiennes

Dans tout tissu urbain (ville, bourg, village), il y a une interaction très forte entre le bâti et la façon dont on l'habite, et les espaces extérieurs publics et privés qui l'environnent. Ainsi, le mode de vie de chaque habitant a des conséquences sur le fonctionnement du quartier et inversement, la structure du quartier peut avoir des incidences sur la vie quotidienne des habitants.

Les pratiques quotidiennes c'est l'ensemble des usages de la population : faire ses courses, se promener, se rencontrer, aller dans le bourg, se divertir, aller au travail, etc... L'organisation et la qualité des espaces collectifs influent sur les pratiques quotidiennes.

Lorsque l'on oublie de prendre en considération les besoins et la « façon de vivre » des habitants on aboutit à des situations gênantes au quotidien, ce que l'on rencontre malheureusement très souvent.

Plus de 50% des actifs sont des migrants alternatifs, c'est à dire que leur emploi est en dehors de la commune où ils vivent. Ces déplacements quotidiens déterminent les lieux d'achats et de loisirs au détriment de la vie locale. Si les liaisons entre le nouveau quartier et le centre bourg n'ont pas été étudiées, n'assurent pas la sécurité des usagers, les habitants ne seront pas incités à pratiquer le centre bourg.

Il est nécessaire de connaître et de comprendre les pratiques quotidiennes de façon à mettre en évidence les problèmes de fonctionnement. Chaque nouvel

aménagement offre la possibilité de résoudre d'éventuels problèmes de fonctionnement comme créer des liaisons entre deux points de la commune, créer un espace collectif qui fait défaut dans la commune....

La population et l'habitat : le parcours résidentiel

Aujourd'hui plusieurs communes rurales ou en périphérie des coeurs urbains sont confrontées à une demande en logements plus ou moins bien quantifiée. Ce phénomène entraîne des bouleversements tant sur la vie quotidienne de la commune que sur sa forme urbaine. Face à cette demande on assiste souvent à une réponse stéréotypée et inappropriée, aux conséquences évoquées dans les premières parties. La production exclusive de maisons individuelles de type 5, qui s'adresse à des familles de 2 ou 3 enfants, n'est pas représentative des besoins en logements sur le territoire communal.

Le parcours résidentiel est un élément trop souvent oublié. En effet pour une même personne les besoins en logements changent en fonction de la période de sa vie et de son histoire personnelle. Désormais les ménages composés d'une ou de deux personnes représentent plus de 50% de l'ensemble des ménages du département. L'évolution de la structure familiale a un impact sur les besoins en logements, sur le nombre de logements et sur la taille de ces logements.

Une commune présente différents types de population : étudiants, jeunes ayant obtenu leur premier emploi, jeunes couples, familles avec enfants, familles monoparentales, retraités, veufs.

Les besoins en logements sont donc très variés. Chaque nouveau quartier doit intégrer cette diversité de besoins en logements, or aujourd'hui on ne retrouve quasi exclusivement qu'un type de logement. De même en fonction du parcours résidentiel de chacun, le statut d'occupation des logements sera différent. Il faut donc penser dans les opérations au partage entre locatifs et accessions à la propriété (résidence principale ou secondaire).

La prise en compte de ces diversités, traduites par différentes formes d'habitats permettra :

- de mieux répondre aux attentes, tant des habitants de la commune que des nouveaux arrivants (par exemple une personne âgée qui souhaite désormais une petite maison et un petit jardin, ou un appartement à proximité de l'ensemble des services: commerces, pharmacie...),
- de prévoir à long terme, l'adaptabilité du parc de logements en fonction de l'évolution de la population.

La diversité des formes urbaines permet de créer des ambiances variées, des quartiers diversifiés qui enrichissent la forme de la commune.

La réflexion ne doit pas se limiter aux besoins en logement, mais doit également analyser les conséquences induites par la nouvelle population sur les besoins

immédiats en équipements publics. Par exemple des communes qui accueillent de nombreux jeunes ménages doivent pouvoir répondre aux besoins scolaires et périscolaires.

Varié le type de logements permet de diversifier les types de familles et lisser les besoins en équipement. Laisser construire des programmes immobiliers homogènes, basés sur la maison individuelle, pour des familles de 4 à 5 personnes, induit l'arrivée d'un seul type de population, et l'expression immédiate d'un même besoin. Par ailleurs une diversité de population intergénérationnelle assure une continuité de vie tout au long de la journée. Cette diversité permet un renouvellement progressif de la population dans le temps et donc une utilisation plus rationnelle et continue des équipements et le maintien des services.

Définir son programme, c'est la base !

Comment créer quoi que ce soit si l'on ne connaît pas les besoins réels de la collectivité ?

Pour se donner les moyens de connaître ces besoins, chaque commune doit :

- Faire un recensement systématique des demandes qui lui sont adressées en notant le nom et l'adresse de la personne intéressée et ce qu'elle cherche. Une même demande sur 10 communes, ce n'est pas la même chose que 10 demandes différentes sur une même commune.
- Réaliser une étude de logement (pré-OPAH, personnes âgées, vacance...)

La commune doit ensuite en analyser les conséquences :

- Quelle est l'offre à développer ?
- Locatif ou non ? Pour quelle population ? Avec quel niveau de loyer ?
- Accession à la propriété ? Pour quel public, quel niveau de prix ?
- Faut-il développer l'offre pour un public spécifique (personnes âgées, étudiants) ?
- Quelles seront les conséquences du développement de cette offre sur les équipements et services de la commune ? Faudra-t-il créer de nouveaux services ? Renforcer l'accueil scolaire ? Créer de nouveaux équipements ?
- Comment gèrera-t-on les problématiques de transport et de déplacement ?

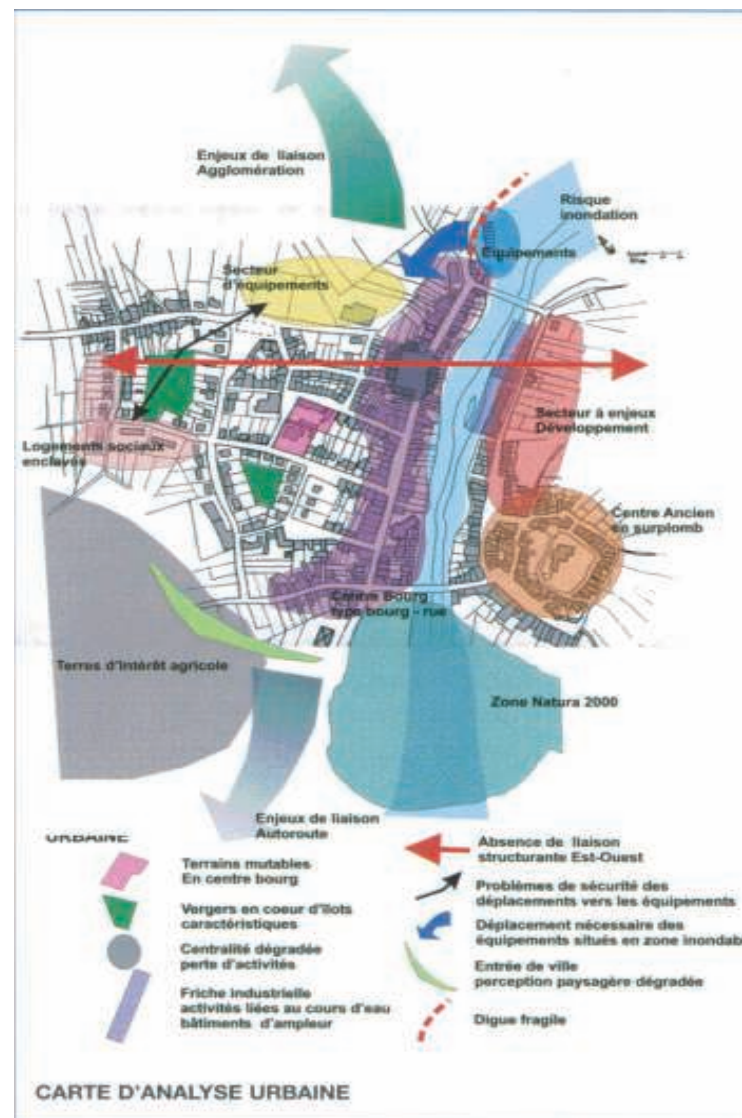
Sur la base de ces analyses prospectives, on peut alors définir un programme clair qui répondra réellement aux besoins de la collectivité.

Ce programme peut et doit prendre des formes différentes selon les enjeux et les atouts de la commune révélés dans l'analyse territoriale. Cela peut se traduire par exemple par les grands enjeux suivants :

- Accueillir une nouvelle population en travaillant sur la réhabilitation des bâtiments anciens, en construisant dans les dents creuses, en créant de nouveaux quartiers, le tout en variant la typologie d'habitat proposée.
- Préserver et réaffirmer les points forts de l'agriculture, le paysage et la

structure du bourg.

- Fédérer le bourg et les différents quartiers en créant et en retissant les liens entre le bourg et les quartiers existants, en requalifiant les espaces publics, en valorisant le bâti ancien, en préservant et en renforçant l'organisation des villages et des bourgs.
- etc.



Exemple de projet communal

Annexe n°2

Les documents d'urbanisme

La carte communale

La carte communale est un document simple, sans règlement, qui délimite les secteurs où les permis de construire peuvent être délivrés : elle permet donc de fixer clairement les « règles du jeu ».

Pourquoi faire une carte communale ?

- Comme expliqué dans la partie 5.2 « *Comment agir ?* » du corps de la charte, le RNU engendre des difficultés du fait de l'application au cas par cas de la règle de constructibilité limitée. La carte communale permet de fixer les règles du jeu de façon transparente entre les habitants, les élus et l'État.
- L'émergence d'un projet comme une petite zone artisanale, un lotissement d'habitations, ..., a toujours un impact important sur la commune. Ils ne doivent pas être un ajout « juxtaposé » aux habitations existantes mais un atout pour le développement de toute la commune. La carte communale permet d'organiser le territoire pour cela.
- Préserver une zone agricole, un élément paysager ou patrimonial... La simple application du RNU ne permet pas toujours de protéger ces secteurs.

La pression foncière, les données démographiques, le nombre de certificats d'urbanisme, de permis de construire, sont autant d'indicateurs de développement qui permettront, en partenariat avec la DDT, le CAUE, etc., de faire un choix entre carte communale et PLU. Mais ces indicateurs ne sont pas les seuls arguments dans le choix final, il est avant tout important de savoir quel est le document qui permettra de traduire le projet communal.

La Carte Communale a pour objet de délimiter les secteurs constructibles de la commune, selon un accord entre la commune et l'État. Elle distingue les secteurs constructibles de ceux qui ne le sont pas, tels espaces agricoles et naturels à préserver. Elle ne comporte pas de règlement, elle ne peut donc définir des règles relatives aux modes d'implantation des constructions, à leur aspect, à la densité, à la délimitation d'espace boisés classés, ou à la délimitation d'emplacements réservés. Seul un PLU peut le faire.

Mais elle peut classer des secteurs constructibles hors PAU, et inconstructibles en PAU (par exemple pour des motifs liés à l'existence de risques). Dans les secteurs non constructibles sont autorisés les mêmes éléments qu'au RNU : reconstruction, adaptation, changement de destination, extension, constructions nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles....

La Carte Communale peut réserver des secteurs destinés à l'implantation d'activités industrielles ou artisanales, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage de zones habitées.

Il est possible par délibération spécifique et après enquête publique d'identifier des éléments de paysages à protéger (haies, bosquets, mares...).

Enfin la Carte Communale permet d'instaurer le droit de préemption sur un ou plusieurs secteurs, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, ou des mesures fiscales: possibilité d'augmenter la taxe foncière sur les propriétés non bâties, applicable aux terrains constructibles, d'instaurer une taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus rendus constructibles.

La carte communale peut s'appliquer à tout ou partie du territoire, à l'échelle communale ou intercommunale.

Le Plan Local d'Urbanisme

Si la carte communale est un document d'urbanisme très simple, qui permet avant tout de clarifier la notion de terrains constructibles, ce n'est pas l'outil idéal pour traduire un projet communal confronté à des enjeux d'urbanisme importants comme la pression foncière en augmentation, la requalification d'espaces publics, l'aspect architectural.... Dans ce cas là, le plan local d'urbanisme est mieux adapté, de même qu'il est l'outil le plus fin pour protéger les espaces naturels et agricoles.

Le PLU, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, a pour objet de définir un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, va exposer le projet communal dont la réflexion a été évoquée dans l'annexe A, et définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Le règlement va fixer les règles qui vont permettre de réguler l'offre foncière (zonage, emplacements réservés...) et la forme urbaine (hauteur des bâtiments, alignement...).

Le PLU va définir la destination du sol par un plan de zonage comprenant quatre types de zones :

Les zones urbaines (U) : secteurs déjà urbanisés et secteurs où les équipements publics (voirie, eau, électricité et éventuellement assainissement) existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. Il est important de rappeler qu'une zone U non desservie est illégale, sauf si la collectivité s'est engagée dans un délai inférieur à deux ans dans le PLU à desservir la zone.

Les zones à urbaniser (AU) : secteurs naturels de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

- Si les équipements publics à la périphérie immédiate de la zone sont suffisants pour les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, les constructions sont autorisées soit lors de la réalisation d'une **opération d'aménagement d'ensemble**, soit **au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes** à la zone prévus par le PADD.
- Si les équipements publics à la périphérie immédiate de la zone sont insuffisants pour les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone, l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une **modification ou une révision du PLU**.

Les zones agricoles (A) : Peuvent être classés en zone agricole les terrains, équipés ou non, à protéger en raison de leurs potentiels agronomique, biologique ou économique. Dans ces zones, seules sont autorisées :

- les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, comme par exemple les postes électriques, les éoliennes de grandes hauteurs, etc,
- les constructions nécessaires à l'exploitation agricole,
- le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

d'où l'importance d'une bonne connaissance de l'activité agricole sur la commune (voir annexe n°3).

Les zones naturelles (N) : Peuvent être classés en zone naturelle ou forestière les secteurs à protéger, où toute construction est interdite, en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt (esthétique, historique ou écologique), de l'existence d'une exploitation forestière...

Des constructions peuvent cependant être autorisées en zone N dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées. Sur ces secteurs doivent alors avoir été fixées pour les constructions des règles de hauteur, d'implantation et de densité obligatoires. Dans l'Allier il s'agit généralement de zones Nh qui permettent de faire "vivre" les constructions existantes en zone naturelle, en autorisant les extensions limitées et les annexes.

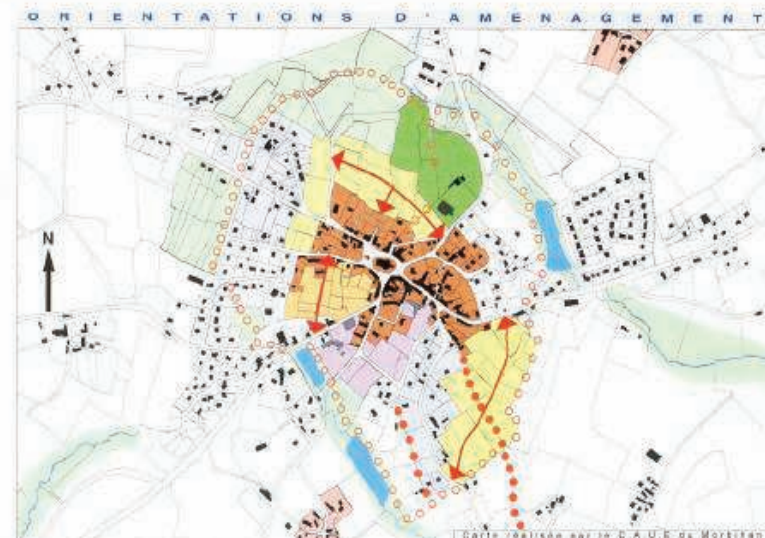
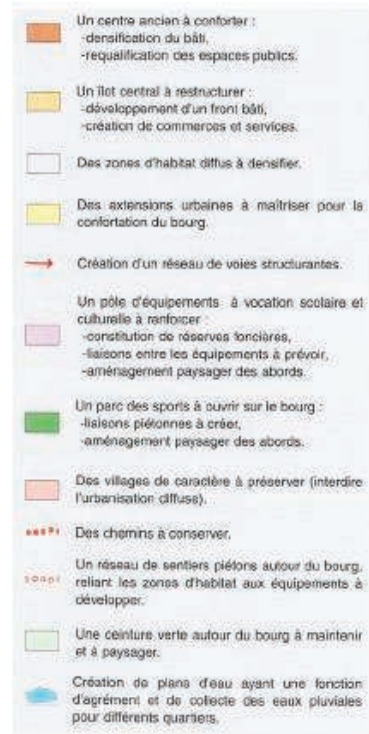
Les orientations d'aménagement

Le PLU peut comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers à réhabiliter ou à aménager, prévoir des actions sur l'environnement, les paysages, les entrées de ville, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, assurer le développement de la commune. Ces orientations d'aménagement peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser le tracé et les caractéristiques des voies à conserver, à créer ou à modifier : rues, sentiers, itinéraires cyclables, voies et espaces réservés aux transports publics.

L'exemple ci-dessous illustre le principe des orientations d'aménagement sur un plan parcellaire réel où l'on peut distinguer clairement des aménagements récents peu adaptés (lotissements à l'est et à l'ouest sans lien avec le bourg, extension linéaire progressive au nord) et les intentions communales après analyse approfondie de la commune et des grands enjeux évoqués dans la charte. On retrouve les quartiers à privilégier avec le renforcement du bourg et la préservation des villages de caractère, les espaces d'extension urbaine en continuité avec le bourg et la nécessité de créer de nouvelles liaisons routières ou piétonnes, les espaces naturels ou de loisirs à protéger, etc...

On peut faire apparaître les risques d'enclavement par l'urbanisation des terres agricoles avec comme conséquences :

- des difficultés d'exploitation des terres agricoles (difficultés d'accès, allongement des distances du siège de l'exploitation),
- un morcellement de l'exploitation,
- des problèmes de cohabitation entre exploitants et résidents.



Au delà des questions de zonages ou d'orientations d'aménagement le PLU peut fixer de nombreuses règles concernant la préservation des espaces naturels et agricoles, les questions sociales, l'action foncière mais aussi la localisation des constructions, l'architecture.

PLU et espaces naturels et agricoles

Le PLU va bien entendu identifier les zones Naturelles et Agricoles à classer en N et A, préservant ainsi ces zones de toute nouvelle construction pouvant affecter soit leur préservation, soit leur utilisation. Le PLU peut identifier des bâtiments agricoles remarquables à protéger. Mais le PLU peut aussi en zone U délimiter des terrains cultivés à protéger et les rendre inconstructibles. Le PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage à protéger (cône de vue, haies, arbres...). Il peut fixer des emplacements réservés aux espaces verts. Il peut imposer des obligations aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, de plantations. Il peut délimiter des espaces boisés classés.

PLU et aspect social

Le PLU peut réserver dans les zones U et AU des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale. Il peut également délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme soit affecté à des catégories de logements locatifs, défini dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Ces outils peuvent permettre aux collectivités de mieux répondre aux besoins en matière de logements sur la commune identifiés lors de l'élaboration du projet communal. Ils permettent également en lien avec le point suivant sur l'action foncière de répondre au quatrième enjeu de cette charte qui est de limiter un urbanisme d'exclusion. L'étalement urbain, pour une part de la population, n'est que la résultante de l'inadéquation entre un besoin en logement et des prix du foncier ou de logements trop élevés. Aujourd'hui 80% des habitants de l'Allier ont des revenus inférieurs au plafond HLM. Par conséquent prévoir de tels dispositifs dans un PLU, c'est faciliter un accès à des logements pour 4 personnes sur 5 de l'Allier, ça peut être le boulanger, l'institutrice, un jeune couple souhaitant rester dans la commune, etc.

PLU et action foncière

Le PLU permet la mise en oeuvre d'outils d'action foncière sur le territoire communal, comme par exemple :

- le périmètre de droit de préemption urbain
- les emplacements ou secteurs réservés
- la taxe foncière

Ces différents outils sont des moyens d'actions à disposition des collectivités indispensables pour conduire une politique publique urbaine visant à limiter une consommation d'espaces agricoles et naturels. Sans politique foncière, c'est nécessairement une réponse au coup par coup qui se développe au gré des opportunités foncières, limitant ainsi inévitablement la cohérence d'ensemble et conduisant à un mitage progressif du territoire communal.

Localisation des constructions

Le PLU va définir les occupations et utilisations du sol interdites ou soumises à conditions particulières. Il peut fixer :

- des conditions de desserte par les voies publiques ou privées (dimension, sécurité...)
- des conditions de desserte des terrains par les réseaux (eau, électricité, assainissement). En cas d'assainissement individuel: conditions de réalisation
- des règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques (obligatoire)
- des règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (obligatoire)
- des règles d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres

Les règles peuvent être différentes selon les zones et dans une même zone selon la destination de la construction.

PLU et architecture

Le règlement peut fixer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et leurs abords, une qualité architecturale et une insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. Il peut déterminer les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier et définir des prescriptions de nature à assurer leur protection.

Il peut délimiter des secteurs dans lesquels la délivrance de permis de construire est subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain.

Il peut recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves.



Effet d'un règlement exigeant depuis le XIII^e siècle



Volonté de préserver une harmonie architecturale



Conséquence d'un règlement flou

Le PLU apparaît donc bien comme l'outil le plus complet pour traduire le projet communal et permettre de limiter la consommation d'espace agricole et paysager, c'est un réel outil au service du projet de territoire. Il donne un cadre de cohérence opposable aux tiers, pour toutes les actions d'aménagement. Il permet également de disposer d'outils concrets de maîtrise foncière, du paysage et de l'environnement.

Les thèmes incontournables pour la mise en oeuvre d'un PLU ou d'une Carte Communale

Réfléchir au devenir d'un territoire communal ou, de préférence, intercommunal c'est rechercher les conditions de l'équilibre entre protection et développement. La déclinaison de cet équilibre se fera au travers d'un document d'urbanisme qui définira, pour un horizon de temps déterminé un projet global de développement et d'aménagement durables. Il en précisera les modalités de mise en œuvre à travers un zonage et un règlement (sauf pour la carte communale), dans le respect de quelques principes fondamentaux : gestion économe du sol, diversité des fonctions urbaines, mixité sociale. Ce document veillera à ne pas surdimensionner les zones urbaines et d'urbanisation future, à positionner les premières en fonction des capacités des réseaux et les secondes selon les possibilités d'extension de ces réseaux. Leur conception devra intégrer la diversité des fonctions : habitat, emplois et services, ainsi que les besoins en déplacements doux et de desserte en transports collectifs, ce qui suppose la promotion de formes urbaines denses et favorables au développement d'une vie de quartier.

A chaque intention d'élaboration, de révision d'une CC ou d'un PLU, la collectivité devra aborder systématiquement les questions suivantes.

Quel horizon prendre en compte ?

La notion de temps dans la formulation des enjeux du document d'urbanisme est essentielle. Les contextes évoluent rapidement et l'ouverture à la construction de zones pour satisfaire des besoins estimés à 15 ans voire 20 ans ne sont pas favorables à l'expression d'un urbanisme de projet soucieux d'économie et d'optimisation des réseaux.

En fonction de la pression foncière, de la situation de la commune au regard de la réalisation d'infrastructures ou d'équipements structurants, le document proposera un objectif de temps à satisfaire.

Par exemple 3 ans si la carte communale est réalisée en attendant qu'un PLU soit élaboré, 5 ans pour une collectivité exposée à un développement significatif, 7 ou 8 ans pour une commune rurale peu exposée à la pression foncière.

Quel potentiel de construction à l'horizon du document ?

Sur la base de données historiques sur la commune et le territoire concernés,

ainsi que du recensement précis des demandes d'une part et sur la période de pertinence évoquée ci-dessus d'autre part, le document formulera un objectif en nombre de logements à construire, à rénover à l'horizon du document en tenant compte des capacités des réseaux. Cet objectif aura été étudié avec attention lors de l'élaboration du programme (des logements pour qui, quelle typologie, accession, location, etc. ?).

Un préalable indispensable avant d'envisager une extension de l'urbanisation est de réfléchir aux questions suivantes :

- A-t-on épuisé toutes les possibilités de construction dans les limites de l'urbanisation existante (coeur de ville ou bourg, hameaux) ?
- Peut on réaliser des opérations de réhabilitation ?
- Peut on travailler sur la rénovation d'îlots ?
- Peut on procéder à de la démolition-reconstruction ?

Certaines formes bâties (ou parcellaires) peuvent entraîner une « vacance structurelle » qui n'intéresse pas le marché privé. Dans ce cas, seule la collectivité peut agir pour transformer le tissu et le rendre habitable (curetage d'îlots, opération simultanée sur deux maisons mitoyennes, etc...)

Par ailleurs, la constitution de réserves foncières communales de petites tailles réparties au sein (ou autour) des bourgs et hameaux peut être une alternative très intéressante aux projets de « lotissements ». C'est la logique de comblement des dents creuses.

Cela implique souvent pour la collectivité des négociations sur le long terme avec comme première possibilité une acquisition amiable en vue d'un projet d'aménagement. La collectivité devra par ailleurs se doter des outils de maîtrise foncière nécessaires pour apporter une réponse plus précise dans le temps :

- Droit de préemption
- Réserves foncières destinées à des échanges
- Zones d'Aménagement Différé
- Zones d'Aménagement Concerté
- Expropriation
- etc...

Quel potentiel de surface ouvrir à l'urbanisation, qui soit soucieux d'économie de foncier à l'horizon du document ?

Il s'agit de densifier la construction notamment sur les grandes parcelles en évoquant des superficies moyennes «conseillées». Il s'agit de faire disparaître de l'inconscient collectif, la croyance erronée qu'il est nécessaire de disposer de 2000 m² de terrain pour instaurer un système d'assainissement individuel.

Le potentiel de surface à ouvrir à l'urbanisation n'est alors que la conjugaison du potentiel de construction à l'horizon du document avec les surfaces élémentaires.

En fonction de l'importance de la zone réservée à l'urbanisation future un schéma de principe d'organisation devrait être produit facilitant une vision d'aménagement soucieuse de densification, garante du droit à l'intimité des habitants, tout en préservant les liens vers les quartiers anciens environnants et des ouvertures vers les extensions prévisibles.



Exemple de Schéma de principe

Quelle est la situation du marché foncier ?

Dans l'estimation de la surface à consacrer à l'urbanisation il conviendra de tenir compte des phénomènes de rétention ou de libération plus ou moins rapide du foncier à l'oeuvre sur la commune. Il faudra réfléchir également aux outils fonciers à mettre en oeuvre pour faciliter la réalisation du projet communal.

D'autres questions en relation avec les enjeux connexes à l'urbanisation méritent d'être débattues :

- Privilégier le bourg qui dispose de services et envisager éventuellement avec parcimonie quelques hameaux ou pôles d'urbanisation actuelle susceptibles de recevoir des constructions
- Analyser avec attention l'état connu des réseaux de toute nature et leurs capacités
- Étudier attentivement les projets d'équipements existants des collectivités (écoles, capacités de production d'eau potable et de traitement des eaux usées, etc..) et les besoins éventuels engendrés par le projet envisagé
- Tenir compte des problèmes de sécurité routière avérés
- Connaître les modalités de déplacements existantes sur la commune, Connaître le système de déplacement entre les différents quartiers de la commune
- Identifier le rôle des espaces publics et voiries au sein de la commune

Promouvoir les orientations d'aménagement les plus adaptées au contexte :

A titre d'exemple et sans que cela soit exhaustif :

- Privilégier les nouvelles constructions sur les bourgs et hameaux existants proches des équipements publics.
- Privilégier le développement de l'activité agricole en limitant l'urbanisation à proximité des exploitations existantes.
- Favoriser l'urbanisation dans les secteurs desservis par d'éventuels transports collectifs.
- Éviter l'urbanisation linéaire le long des voies qui ne coûte pas cher au départ mais qui se révèle très onéreuse à moyen terme, lorsqu'il faut renforcer le réseau d'eau potable, d'électricité, mettre l'assainissement ou permettre la constructibilité en profondeur à l'arrière de l'existant.

Annexe n°3

Le diagnostic agricole

Les objectifs du diagnostic agricole

Une étude agricole précise et prospective sera réalisée dans la phase de préparation des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales). Elle sera

- un outil d'appui à l'élaboration du document d'urbanisme

L'étude vise à réaliser un état des lieux de l'espace agricole, à caractériser les évolutions prévisibles à moyen terme et à identifier les enjeux agricoles à prendre en compte lors de la préparation du zonage et du règlement du document d'urbanisme.

- un outil d'aide à la décision des élus lors de l'octroi de certificats d'urbanisme ou de permis de construire, ou lors de la réflexion sur des projets d'urbanisation.

La méthodologie

Pour être véritablement utile et utilisable, le diagnostic agricole doit être réalisé en début d'élaboration du document d'urbanisme et en relation étroite avec les agriculteurs.

Il passe par :

- Un partenariat étroit avec la profession agricole
- Une réunion regroupant les élus et les agriculteurs (agriculteurs à titre principal mais aussi agriculteurs double-actifs, exploitant sur la commune même s'ils ont leur siège d'exploitation sur une autre commune)
- Des entretiens individuels auprès de l'ensemble des exploitants agricoles
- Une analyse experte extérieure à la commune (compétence agricole et aménagement du territoire), permettant de mettre en relief les enjeux agricoles à prendre en compte lors de l'élaboration du zonage et du règlement
- Le traitement et la mise en forme des résultats sous S.I.G. (Système d'Information Géographique).

Le contenu

Le diagnostic agricole constitue un volet spécifique de l'étude d'élaboration du document d'urbanisme. Il est organisé autour de trois étapes :

1^{ÈRE} ÉTAPE : l'état des lieux de la situation agricole actuelle, la connaissance individualisée des exploitations agricoles

1° Une approche générale

- Recensement des exploitations en activité
- Qui sont les agriculteurs ? nombre, âge, activité principale ou secondaire
- Les systèmes de production : SAU (*Surface Agricole Utile*) de chaque exploitation, orientation technique (productions principales et secondaires), activités connexes (vente directe, transformation, accueil ...), qualité des sols et potentialités agronomiques, état du parcellaire (groupé ou non)
- La délimitation des zones AOC (Appellation d'Origine Contrôlée) et IGP (Indication Géographique Protégée)
- Les zonages à caractère environnemental existant sur le territoire concerné et pouvant avoir une incidence sur l'activité agricole : zones Natura 2000, zone vulnérable au titre de la directive nitrates, périmètres de protection des captages...

2° Une analyse approfondie des sites agricoles bâtis

- Le repérage cartographique des sièges d'exploitation et autres bâtiments agricoles
- Les distances règlementaires d'inconstructibilité à respecter autour de ces sites en application de l'article L.111-3 du Code Rural
- Les projets éventuels de développement de ces sites agricoles bâtis (projets d'aménagement, de construction ...)
- Les éventuelles contraintes au développement des sites agricoles bâtis : habitations de tiers, organisation des bâtiments déjà existants, pente du terrain, nature du sol ou du sous-sol, mode de faire-valoir ... (visualisation sur plans ou photos aériennes et visite sur place si nécessaire)
- La localisation des anciens bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural ou patrimonial.

2^{ÈME} ÉTAPE : les évolutions prévisibles de l'agriculture à moyen terme

Compte tenu de l'âge des exploitants et des successions envisagées, une analyse prospective est réalisée permettant de mettre en évidence l'évolution attendue de l'occupation foncière et de l'utilisation des bâtiments agricoles.

Le cas échéant, il peut être important de prendre en compte les conséquences sur l'agriculture de projets déjà connus sur le territoire (grandes infrastructures, zones d'activités ...)

3^{ÈME} ÉTAPE : les enjeux agricoles à prendre en compte pour la réflexion sur le projet de zonage et de règlement

Cette mise en relief des enjeux agricoles à prendre en considération répond à deux préoccupations essentielles :

1° « économiser » le foncier agricole, maîtriser l'étalement urbain et la dispersion de l'habitat

Pour cela, dans les différents secteurs du périmètre d'étude, il convient de mettre en évidence les sensibilités par rapport à :

- des prélèvements de terres agricoles trop importants qui pourraient aller jusqu'à fragiliser certaines exploitations
- des développements urbains dans les secteurs à fort potentiel agricole ou dans des zones de production à haute valeur ajoutée (AOC ...)
- des limitations importantes de surfaces agricoles susceptibles de recevoir des effluents d'élevage, du fait de la dispersion de l'habitat
- des difficultés de circulation avec des machines agricoles ou des troupeaux, liées à l'étalement urbain
- des impacts olfactifs et sonores engendrés par la présence de bâtiments agricoles et par l'activité agricole. Ainsi, tout nouveau résident s'installant à proximité d'une zone agricole active le fait en connaissant la composante de son futur environnement de vie
- etc.

2° Maintenir les possibilités de développement des sites agricoles bâtis

Pour cela, doivent être repérés les sites sur lesquels une attention particulière doit être portée au moment du zonage :

- les sites agricoles bâtis ayant une ou plusieurs habitations de tiers dans leur environnement proche, voire situés à l'intérieur ou à proximité immédiate de zones urbaines
- les sites agricoles bâtis proches de zones « naturelles » présentant un intérêt environnemental reconnu.

Enfin, il est important de s'interroger sur le devenir des anciens bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural ou patrimonial : Peuvent-ils retrouver une vocation agricole ou est-il plus réaliste et préférable de permettre leur changement de destination pour une transformation en habitation ?

Annexe n°4

Le diagnostic environnemental

Préservation de la biodiversité

Étape 1 - Localisation et description des milieux naturels

- Milieux naturels, espèces végétales et animales
- Habitats naturels et habitats d'espèces d'intérêt communautaire et zones intéressantes pour les oiseaux (sites Natura 2000 Directive Oiseaux) :
 - à partir des documents d'objectifs (DOCOB) existants ou en l'absence, prise de contact impérative avec les opérateurs des sites Natura 2000 afin de connaître l'état d'avancement des études et de disposer des informations les plus récentes,
 - hors site Natura 2000, à partir des inventaires existants et à dire d'expert.
- Zones humides :
 - à partir des inventaires existants,
 - inventaires complémentaires réalisés au niveau de la commune.
- Localisation de la présence d'espèces protégées (faune et flore) :
 - présence potentielle sur la base des inventaires ZNIEFF,
 - présence réelle à partir du recueil de données auprès de gestionnaires. La précision de la localisation de la présence sera faite en fonction de la sensibilité de l'espèce.
- Cours d'eau et milieux associés : la localisation intégrera les cours d'eau ainsi qu'une bande d'une largeur adaptée à la fonctionnalité du cours d'eau et des berges.

Étape 2 - Analyse des dynamiques écologiques (réflexion sur les liens fonctionnels entre ces différents milieux en terme de continuité écologique, corridors biologiques, etc.).

Étape 3 - Détermination des enjeux naturalistes en lien avec les conclusions de l'étude agricole et forestière du territoire communal.

Étape 4 - Élaboration de prescriptions du document d'urbanisme (PADD, règlement, zonage, etc.) en adéquation avec les enjeux identifiés précédemment.

La localisation des milieux naturels les plus sensibles sera cartographiée.

Préservation de la ressource en eau

Prise en compte des enjeux du SDAGE et des SAGE :

Le département de l'Allier est concerné par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Bassin Loire Bretagne et par quatre Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Cher-Amont, Yèvre-Auron, Allier-Aval, Sioule).

L'élaboration des documents d'urbanisme doit intégrer les enjeux définis dans ces documents de planification.

Étape 1 - Liste du ou des SAGE(S) concernés par le périmètre.

Étape 2 - Identification des orientations du SDAGE et des enjeux du ou des SAGE(S) concernant le territoire d'étude.

Étape 3 - Cartographie des secteurs présentant une sensibilité particulière vis à vis des enjeux identifiés à l'étape 2.

Étape 4 - Élaboration de prescriptions du document d'urbanisme en adéquation avec les enjeux et les cartes définis aux étapes précédentes.

Eaux Usées :

Étape 1 - Description de la gestion des eaux usées sur le territoire communal :

- zonage assainissement collectif/individuel
- réseau de collecte des eaux usées (points faibles : taux de collecte)
- description de la ou des installation(s) de traitement des eaux usées

Étape 2 - Point sur la situation réglementaire des installations de traitement (vis à vis de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques).

Étape 3 - Analyse du potentiel de développement de l'urbanisation en regard de la charge (pollution et hydraulique) actuelle des installations de traitement et de la capacité nominale autorisée de ces dernières : étude prospective ; conclusion sur les éventuels équipements supplémentaires nécessaires (pour les stations en place ou sur des installations nouvelles).

Eaux pluviales :

Étape 1 - Description de la gestion des eaux pluviales en place (zone urbaine/réseau communal et zones d'aménagement type ZAC et lotissement).

Étape 2 - Point sur la situation réglementaire des systèmes de collecte existants (communaux et privés) vis à vis du code de l'environnement.

Étape 3 - Identification des secteurs sensibles vis à vis du risque d'inondation

(aspect quantitatif) et vis à vis du risque de dégradation de la qualité des eaux (impact qualitatif du rejet des eaux pluviales).

Étape 4 - Analyse des conséquences de la gestion des eaux pluviales existantes sur le développement de l'urbanisation à partir des étapes 1 et 3. En tirer les conclusions ad hoc concernant les aménagements à faire sur l'existant, ou les prescriptions à imposer pour les projets futurs (maîtrise des débits, prévention des pollutions).

Cours d'eau et zones humides :

Étape 1 - Localisation des cours d'eau et zones humides concernés par le périmètre.

Étape 2 - Description de l'état de conservation, de l'intérêt de ces milieux et des enjeux en terme de préservation de la ressource en eau.

Étape 3 - Élaboration de prescriptions du document d'urbanisme en adéquation avec les enjeux identifiés précédemment.

Annexe n°5

Le diagnostic forestier

L'étude préalable des espaces boisés de la commune devra être réalisée de façon à élaborer un document d'urbanisme intégrant l'ensemble des problématiques forestières du territoire.

Étape 1 - Connaissance du secteur forestier

- cartographie des zones boisées sur le territoire communal
- établissement de l'historique de l'occupation forestière des cinquante dernières années,
- identification des statuts fonciers (propriété privée, domaniale, communale, sectionale), des surfaces, des types d'essences forestières, de la desserte routière et de son état,
- analyse de la place de la forêt dans le fonctionnement du territoire (activités économiques et sociales, rôle dans l'écologie des milieux naturels et des espèces, etc.).

Étape 2 - Analyse spatiale des peuplements forestiers

- identification des forêts gérées et non gérées, recensement des documents de gestion éventuels ou en cours d'élaboration par l'ONF, les collectivités (terrains communaux et sectionaux), les propriétaires privés,
- cartographie des zonages relatifs à la réglementation des boisements (si concerné),
- définition des tendances évolutives des espaces en cours de fermeture par des boisements spontanés ou non dans les secteurs concernés par cette problématique et cartographie de ces espaces.

Étape 3 - Détermination des enjeux en terme de :

- préservation des milieux naturels et paysagers forestiers,
- de maintien de l'activité économique de la filière bois,
- d'autres usages de la forêt (rôle social, loisir, etc ...)

Étape 4 - Élaboration de prescriptions du document d'urbanisme en adéquation avec les enjeux identifiés précédemment.

Annexe n°6

Quels bâtiments autoriser dans les espaces à vocation agricole ?

D'une façon générale il s'agira d'espaces de protection de l'agriculture (seule activité autorisée avec les équipements collectifs) qui intègrent la totalité des sièges d'exploitation.

Cette zone a pour vocation d'accueillir :

- Les activités agricoles définies par l'article L311.1 du code rural.
- Les activités en continuité de l'acte de production : transformation et conditionnement des produits issus de l'exploitation.
- L'hébergement du matériel de coopérative agricole.

Les bâtiments autorisés sont :

Les bâtiments d'exploitation et le logement de l'exploitant, sous certaines conditions :

La création des logements de fonction doit être encadrée par certaines vérifications. Ces logements répondent-ils à ces critères ?

- concernent-ils un exploitant à titre principal ?
- sont-ils nécessaires au fonctionnement de l'exploitation ?
- sont-ils implantés à proximité des bâtiments existants ?

En conséquence, pour construire en zone agricole, le pétitionnaire devra démontrer :

- 1 - qu'il exerce bien une activité agricole, sur un ensemble de biens immeubles et meubles qui en sont le support,
- 2 - qu'il exerce cette activité à titre professionnel, c'est-à-dire qu'il est exploitant à titre principal,
- 3 - que la construction qu'il envisage sur cette parcelle est absolument nécessaire pour exploiter son activité agricole sur ce site.

Dans le cadre d'une création d'exploitation, seule la construction de bâtiments techniques permettant la mise en place de l'activité de production peut s'envisager dans un premier temps.

La construction d'un logement de fonction ne pourra intervenir que si l'exploitation agricole est reconnue viable et pérenne. Le pétitionnaire devra justifier que la

présence permanente et rapprochée des bâtiments techniques est nécessaire à son activité.

Le logement de fonction, directement lié et nécessaire à l'exploitation agricole, doit être implanté à proximité des bâtiments d'exploitation, en tenant compte des conditions locales propres à chaque site : nature du sol, forme ou situation topographique des parcelles, nature des bâtiments d'exploitation, position des bâtiments déjà existants, état de propriété du parcellaire...

Les bâtiments et le logement constituent le siège d'exploitation, c'est-à-dire le lieu où s'exerce l'activité agricole et où l'on va trouver l'ensemble des principaux biens concourant à cette activité, à savoir le bâtiment d'élevage, le bâtiment de stockage du matériel, des récoltes,...

Il faut considérer comme exploitant agricole, celui qui exerce à titre professionnel et habituel une activité agricole par nature à savoir une activité correspondant à la maîtrise ou à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle.

Les définitions sociales peuvent donner un éclairage sur cette notion d'exploitant agricole, puisqu'au regard de la législation sociale agricole, on peut définir :

- le chef d'exploitation ou agriculteur à titre principal, qui exerce une activité agricole sur une exploitation au moins égale à la moitié de la surface minimum d'installation (SMI). Il doit également consacrer plus de la moitié de son temps de travail à cette activité et doit dégager de cette activité au moins 50 % de ses revenus.
- l'exploitant agricole à titre secondaire, qui exerce une activité agricole sur une exploitation au moins égale à la moitié de la surface minimum d'installation (SMI) mais y consacre moins de 50 % de son temps de travail et/ou dégage moins de 50 % de ses revenus de cette activité agricole.
- le cotisant de solidarité, qui exerce une activité agricole accessoire sur une exploitation inférieure à la moitié de la SMI.

Les bâtiments nécessaires à une activité de diversification :

Transformation et conditionnement des produits issus de l'exploitation, hébergement, accueil à la ferme.

Afin d'éviter le mitage, les bâtiments construits doivent se situer à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation.

L'activité agricole doit rester l'activité principale.

Le changement de destination de bâtiments agricoles

Il n'est possible que pour des bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial, et sous réserve de ne pas compromettre l'exploitation agricole.

En conséquence, ces bâtiments susceptibles de changer de destination doivent être retenus sur la base des critères suivants :

- l'intérêt architectural et patrimonial,
- l'absence d'exploitation agricole à proximité,
- une vocation agricole qui paraît compromise : bâtiment désaffecté, bâtiment non fonctionnel, exploitation non viable.