

Projet de Fin d'Etudes

**Documents-projets de territoire et
opérations d'habitat dans le Val de
Loire : quelles relations ?**

**Cas d'études en zone périurbaine de
Tours sur les communes de Montlouis-
sur-Loire, La Riche et Saint-Pierre-des-
Corps**



2007-2008

**Directeur de recherche
DEMAZIERE Christophe**

GAYDON Cécile

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier M. Demazière pour son écoute et ses conseils précieux, ainsi que Chani Stroobant et Cyril Blondel.

Je remercie aussi toutes les personnes rencontrées lors des entretiens qui ont bien voulu répondre à mes questions et ainsi enrichir mon travail.

A tous ceux qui m'ont soutenue et aidée, à ma mère, à Michaël et à mes amis.

PERSONNES RENCONTREES

SMAT

- M. Tallois, chargé de mission SCoT

Communauté d'agglomération Tour(s)plus

- Mme Petitfrère, chargée de mission PLH

Communauté de Communes de l'Est Tourangeau

- Mme Ternoir, chargée de mission PLH

Commune de La Riche

- M. Langé, adjoint à l'urbanisme
- M. Cappellet, technicien

Commune de Montlouis-sur-Loire

- M. Garcera, adjoint à l'urbanisme
- Mme Poisson, technicienne

Commune de Saint-Pierre-des-Corps

- Mme Rivière, technicienne

Conseil Général 37

- M. Mispoulet, service logement

ICADE-CAPRI

- M. Bertrand, chargé d'opérations

SET

- Mme Lavat, chargée d'opérations

CERTUR

- M. Peron, chef de projet écologie aménagement

Sully Promotion

- M. Leroy, PDG

Monnet Decroix

- M. Millot, directeur commercial régional

Agence Blanchet

- M. Alix, architecte

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	p.3
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	p.4
SOMMAIRE	p.5
INTRODUCTION	p.6
PARTIE 1	
L'ETALEMENT URBAIN ET LES OPERATIONS D'HABITAT	p. 7
1. L'étalement urbain	p.8
2. L'aménagement urbain	p.9
3. Les acteurs de l'aménagement urbain	p.13
PARTIE 2	
LA DECENTRALISATION ET LES PROJETS DE TERRITOIRE	p.18
1. La décentralisation	p.19
2. Les communes, les EPCI et leurs projets de territoire	p.22
3. Les relations entre les différents projets de territoire	p.31
PARTIE 3	
LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE COMME « FILTRES COGNITIFS » POUR LA REALISATION D'OPERATIONS D'HABITAT	p.32
1. Les liens entre documents-projets de territoire et opérations d'habitat	p.33
2. L'hypothèse de recherche	p.35
3. Méthodologie	p.35
PARTIE 4	
LES RELATIONS ENTRE LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE ET LES OPERATIONS D'HABITAT EN INDRE-ET-LOIRE	p.36
1. Les opérations d'habitat et les documents-projets de territoire étudiés	p.37
2. Les projets communaux et les opérations d'habitat	p.58
3. Les projets intercommunaux et les opérations d'habitat	p.65
4. Les projets communaux et les intercommunaux	p.76
CONCLUSION	p.81
BIBLIOGRAPHIE	p.82
TABLE DES MATIERES	p.84
TABLE DES ILLUSTRATIONS	p.87
ANNEXES	p.89

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, nous assistons à un développement urbain mangeur d'espace : l'étalement urbain.

Les opérations d'extension urbaine de type ZAC, filière de production de logement la plus réglementée, font intervenir une multitude d'acteurs (communes, aménageurs, promoteurs-constructeurs, architectes...) dont le comportement n'est toujours prévisible. Chacun agit plus ou moins dans son propre intérêt.

Les documents-projets de territoire ayant une thématique habitat (SCoT, PLH, PLU, chartes...) encadrent directement ou indirectement les opérations d'habitat.

Ces échelles de projet (échelles communales et échelles intercommunales) constituent-elles réellement une référence lors de la création et la réalisation d'une opération d'aménagement ?

L'hypothèse de ce mémoire est la suivante :

Les territoires de projet (grande échelle) ne sont pas structurés de façon à être des référentiels lors de la création et de la réalisation d'une opération d'habitat (petite échelle).

Ce projet n'a pas pour but d'étudier les relations réglementaires entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat. Il s'agit d'une étude des systèmes d'acteurs, acteurs pouvant faire l'objet d'un apprentissage collectif.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous étudierons des opérations d'habitat de type ZAC se situant dans les communes périurbaines de la ville de Tours (Indre-et-Loire).

PARTIE 1

ETALEMENT URBAIN ET OPERATIONS D'HABITAT

Cette partie vise à comprendre pourquoi le paysage urbain se transforme notamment à cause de l'étalement urbain.

Pour cela, nous rappellerons tout d'abord ce qu'est l'étalement urbain et ses conséquences. Dans un deuxième temps, nous nous attacherons à expliquer les différentes filières de production de logements ainsi que les relations entre les divers acteurs de l'aménagement urbain (Communes, Aménageurs, promoteurs...).

Existe-t-il un décalage entre la volonté des politiques et la réalisation concrète de logements ?

Tous les acteurs de l'aménagement urbain présentent une « zone d'incertitude » où dominent les propres intérêts de chacun pouvant ainsi causer des décalages.

1. L'étalement urbain

Depuis les années 1970, ce ne sont plus les banlieues mais les communes périurbaines qui prennent le relais dans la croissance des aires urbaines¹, vidant les villes au profit de leur couronne périurbaine. Ce phénomène dévorateur d'espace est alors appelé « Etalement urbain ». (Jouvenel, 2003)

Les définitions du mot « périurbain » présentes dans la littérature française, notamment les définitions officielles de l'INSEE² et de la SEGESA³ apparaissent insuffisantes. Les espaces périurbains sont traités majoritairement pas le biais statistique mais une évolution est sensible montrant la nécessité de penser cet espace comme spécifique. (Stroobant, 2007)

L'étalement urbain s'accompagne généralement d'une spécialisation des espaces. L'usage généralisé de l'automobile pour les déplacements urbains n'a fait que renforcer ce « zoning » fonctionnel, et cela d'autant plus qu'il a été systématiquement encouragé par tous les documents de planification, directement inspirés des théories de l'urbanisme « fonctionnaliste ».

Très révélatrices d'une ségrégation sociale accentuée, les zones résidentielles se distinguent les unes des autres, opposant en particulier les grands ensembles d'habitat collectif aux banlieues pavillonnaires composées de lotissements qui, en quelques années, ont conquis le sol français. Cette vague a déferlé de façon souvent brutale et s'étale toujours plus loin. Ses effets se font désormais sentir dans l'espace rural où résident un nombre important de citoyens tributaires de la ville dense pour l'emploi et un grand nombre de service. (Marconis, 2005)

De nombreux analystes, géographes, urbanistes, élus locaux ont constaté ce phénomène d'étalement urbain, les lotissements, l'impact des réseaux de déplacement sur l'expansion de la ville, les difficultés de contrôles de cet urbanisme décousu... marquant le désir de rapprochement de la nature et le souhait d'un urbanisme densifié, allié à des questions de coûts...

De nombreuses personnes se sont insurgées et s'insurgent encore contre ce phénomène. « La ville chaos », « la ville éclatée », « la ville ghetto », « la ville disséminée » sont autant de qualificatifs qui dénoncent ces faits urbains. Les journaux, les médias n'ont de cesse, en général, de faire allusion à ces expressions pour dénoncer la « ville moderne », « la ville de tous les maux ».

¹ Selon INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par une couronne périurbaine (constituée de communes rurales ou d'unités urbaines) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

² Selon l'INSEE, les communes périurbaines sont les communes dont 40% des actifs résidents vont travailler dans une aire urbaine.

³ Selon la SEGESA, les zones périurbaines sont constituées d'aggrégats de cantons contigus autour de villes d'une certaine taille. Le rayon varie de 15 à 30 km en fonction de l'importance de l'agglomération centrale. (Rapport Larcher commandé par la DATAR et le Ministère de l'Agriculture)

Cependant, il ne faut pas oublier qu'une grande partie de la population est absente des écrits. En effet, 90, voire 95% d'entre elle estime vivre « bien », agréablement, dans son territoire.
(Dubois-Taine, 2002)

2. L'aménagement urbain

Même si, en France, la réalité est toujours un peu plus complexe, un territoire peut retrouver simultanément quatre filières distinctes de la production du sol urbain (Piron, 1994).

Ces types idéaux sont les suivants.

- Le développement en diffus
- La mutation encadrée
- L'aménagement négocié (modifié par la loi du 20 juillet 2005)
- L'aménagement public

2.1. Le développement en diffus

Le développement en diffus correspond à une urbanisation qui se développe naturellement le long des voies préexistantes, voies qui n'étaient pas réalisées à l'origine pour desservir directement des parcelles mais pour la communication entre quartiers ou entre villes. L'urbanisation s'est donc greffée en quelque sorte en parasite sur le système viaire.

Cette filière est ouverte à toutes les catégories d'acteurs, particuliers comme personnes morales, mais on y retrouve surtout des acteurs privés « modestes » qui construisent ou transforment pour eux-mêmes ou pour un marché très local qu'ils connaissent bien. Les acteurs importants publics ou privés, peu présents dans ce cas de figure, réalisent plutôt des opérations dans le centre des grandes villes où les possibilités de construire en hauteur leur apportent le volume d'activité minimal dont ils ont besoin pour amortir leurs frais. (Vilmin, 1999)

2.2. La mutation encadrée

Cette filière, comme la précédente, n'intervient pas directement dans la fabrication de terrains équipés et laisse les autres acteurs, propriétaires et opérateurs, réaliser leurs propres ajustements. Mais à la différence du développement en diffus, cette filière agit sur des secteurs qui vont changer d'aspect et de statut. C'est par exemple le cas de la réalisation de lotissements, d'opérations par des propriétaires en AFU (Association Foncière Urbaine)⁴, etc. Cette mutation va générer un besoin d'équipements nouveaux. Comme il y a apparition d'un nouveau paysage urbain, celui-ci doit être encadré réglementairement avec plus de précision que dans le cas du diffus.

⁴ L'AFU est une association de propriétaires pour devenir des aménageurs. Les propriétaires peuvent réaliser des remembrements de parcelles, construire et gérer des ouvrages d'intérêts collectifs.

Pour réaliser les équipements (voies, places, parcs publics, écoles, etc.), la collectivité doit disposer des emprises nécessaires grâce aux outils de la maîtrise foncière : préemption, expropriation... Les acquisitions se font au prix du marché. Dans cette filière, les privés agissent généralement moins que les professionnels. (Vilmin, 1999)

2.3. L'aménagement négocié

Avec la filière de l'aménagement négocié, le programme sera fonction de ce que l'aménageur proposera à la collectivité.

La procédure normale de l'aménagement négocié est la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)⁵ conventionnée qui reste une opération d'initiative publique mais dont la réalisation est confiée par contrat à un opérateur privé.

La ZAC s'applique en principe sur des périmètres d'une certaine taille car l'idée d'aménagement est dominante. Mais dans beaucoup de situations, la notion d'aménagement est secondaire parce que les terrains sont déjà équipés ou parce que les opérations restent modestes.

Les opérateurs privés qui interviennent dans cette filière de l'aménagement négocié doivent avoir une assise financière assez solide car ils sont censés assumer le risque de l'aménagement. En cas de défaillance de l'aménageur et d'interruption du programme, c'est la collectivité qui se trouve en difficulté. (Vilmin, 1999)

Cependant, la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a eu un impact important sur cette filière. En effet, les ZAC conventionnées sont désormais soumises aux mêmes règles que les ZAC concédées (voir à « Aménagement public »).

2.4. L'aménagement public

La collectivité devient elle-même un aménageur, directement en régie ou par concession à une Société d'Economie Mixte (SEM) ou un établissement public.

L'outil normal de l'aménagement public est la ZAC en régie ou concédée. Dans les deux cas, le risque d'un déséquilibre financier est assumé par la collectivité.

A la différence de l'aménagement négocié, la collectivité a la faculté de faire un véritable contrôle des prix des terrains au moyen du Droit de Préemption Urbain (DPU)⁶. Elle peut aussi maintenir les références de prix au niveau de l'usage antérieur des terrains en empêchant toute transaction qui dépasserait ce niveau.

La ZAC est aussi une procédure qui donne la possibilité d'imputer le coût des équipements, interne et externe, au bilan financier de l'aménagement.

⁵ Les ZAC sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement de terrains, notamment ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ». Extrait de la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967.

⁶ « En matière foncière, le Droit de Préemption est le droit pour une personne publique (commune le plus souvent) de se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire foncier déclare son intention d'aliéner un terrain. » (Choay, Merlin, 2005)

Les acteurs d'un tel aménagement sont essentiellement public (SEM, établissements publics, organismes HLM, CCI...). Les opérateurs privés interviennent en aval comme acheteurs de charges foncières⁷, c'est-à-dire de droits à construire sur des terrains équipés. (Vilmin, 1999)

Depuis la loi du 20 juillet 2005, relative aux concessions d'aménagement, les ZAC conventionnées faisant intervenir des aménageurs privés sont soumises aux mêmes règles que la ZAC concédée.⁸

⁷ La charge foncière comprend le prix du terrain, les frais d'acquisition, les dépenses d'aménagement du terrain, les taxes et les participations liées à l'opération de construction, ainsi que diverses participations. (Choay, Merlin, 2005)

⁸ « La loi du 20 juillet 2005 soumet désormais les conventions d'aménagement, qui reprennent la dénomination de « concessions d'aménagement », à un régime unique, rénové et ouvert à la concurrence. Ces concessions « unifiées » peuvent ainsi être conclues, indifféremment, avec toute personne publique ou privée. Conformément au principe communautaire de neutralité, les concessionnaires publics ou privés exercent les mêmes missions et peuvent bénéficier des mêmes prérogatives de puissance publique. Ils assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements prévus dans la concession ainsi que la réalisation des études nécessaires. Ils peuvent être chargés par le concédant d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation et de préemption. Enfin, ils procèdent à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession (article premier). » Extrait de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

	Diffus	Encadrement	Public
Mode de gestion	Urbanisme réglementaire	Dispositif détaillé	Réalisation par la collectivité (régie directe, concession)
Acteurs	Particuliers, professionnels	Lotisseurs, promoteurs, propriétaires en AFU	Aménageurs publics et privés
Risque financier pour la collectivité	Faible	Limité à la non réalisation	Direct ou Indirect selon le contrat
Niveau d'équipement initial	Equipé	Partiellement équipé	Peu ou pas équipé
Taille des terrains	Petits	Moyens	Moyens ou grands
Prix du foncier	Prix du terrain à bâtir	Prix du terrain à bâtir moins coût équipements et participations	Prix de l'usage antérieur
Diversité du programme	Diversité selon opportunité	Faible diversité	Diversité imposée par la collectivité
Forme urbaine produite	Risque de désordre et de gaspillage mais variété	Produits standards, risque d'effets « mosaïque »	Composition d'ensemble mais risque de manque de variété

Figure 1 : Les filières de l'aménagement urbain

Source : Vilmin, 1999

Réalisation : Cécile Gaydon

3. Les acteurs de l'aménagement urbain

Différents acteurs interviennent lors de la réalisation d'une opération dont les principaux sont : la commune, l'aménageur, le promoteur-constructeur et l'architecte. Ils interviennent tous dans la filière de « l'aménagement public » mais pas forcément dans les autres. Ainsi, la réalisation d'une ZAC servira de modèle afin de mieux comprendre le rôle de chacun et leurs relations.

(Pour plus d'informations sur les ZAC, voir en annexes.)

3.1. Une grande variété d'acteurs

3.1.1. La commune

La commune définit les grandes orientations du projet. Elle a désigné l'aménageur, lui a confié la responsabilité de réaliser les études, les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement et de viabilisation. Elle contrôle en permanence l'avancement des travaux et délivre les permis de construire.

3.1.2. L'aménageur

L'aménageur acquiert les terrains nécessaires, procède aux différentes études, fait réaliser les travaux de voirie et de réseaux, commercialise les terrains viabilisés aux promoteurs, et remet à la commune les espaces achevés destinés à entrer dans le domaine public.

Ainsi, l'aménageur opère sur du foncier qui n'est pas conformé au départ à la construction, qui n'est pas ou peu équipé et qui n'est pas, ou pas suffisamment, constructible juridiquement. Le COS (Coefficient d'Occupation des Sols)⁹ est nul ou ne correspond pas aux potentialités physiques et commerciales du terrain. Le rôle de l'aménageur est donc triple : opérer la restructuration foncière, équiper les terrains et obtenir la constructibilité juridique.

Il a aussi la capacité d'obtenir de la collectivité une modification du droit des sols à son profit. Pour cela, il doit avoir un statut public (SEM ou établissement public) ou être lui-même collectivité locale équipant les sols directement en régie. Mais l'aménageur peut aussi être une personne morale privée qui a l'envergure suffisante pour prendre en charge un morceau de commune et avec qui la collectivité accepte de négocier et de contracter. Cette faculté d'influer sur le droit des sols met l'aménageur en position de force vis-à-vis des propriétaires et des autres opérateurs. (Vilmin, 1999)

⁹ Le COS est la règle d'urbanisme qui définit la densité de construction autorisée à l'intérieur d'une même « zone » d'un POS. Il exprime la surface de plancher hors œuvre susceptible d'être construite par mètre carré de terrain. (Choay, Merlin, 2005)

3.1.3. Le promoteur-constructeur

Le promoteur-constructeur achète le terrain viabilisé, définit le programme, dépose le permis de construire, finance la construction de l'immeuble et commercialise les logements.

Le promoteur construit et commercialise des mètres carrés de plancher. Il intervient sur le foncier déjà préparé, c'est-à-dire restructuré pour constituer une unité foncière cohérente, équipé pour être desservi par les voies et réseaux et, enfin, doté d'un droit de construire. Grâce à ce droit exprimé par le COS (Coefficient d'Occupation des Sols), le promoteur sait à l'avance ce qu'il pourra construire, combien de mètres carrés de plancher il sera en mesure de commercialiser, c'est-à-dire quel chiffre d'affaire il pourra espérer d'après sa connaissance du marché immobilier local. Pour l'acquisition de « terrains support », le promoteur se trouve dans une situation de concurrence avec d'autres promoteurs.

Il est important de noter que dans d'autres filières de promotions, comme par exemple la réalisation d'un lotissement, le promoteur doit le plus souvent réaliser lui-même les voiries et les réseaux internes. (Vilmin, 1999)

La différence entre promoteur-constructeur et aménageur ne se juge pas au niveau de l'équipement des terrains mais dans la constructibilité juridique initiale et dans la situation de concurrence ou de monopole à l'achat des terrains par l'opérateur. (Vilmin, 1999)

3.1.4. L'architecte

L'architecte conçoit le bâtiment sur la base du programme du promoteur et encadre les entreprises qui réalisent les travaux.

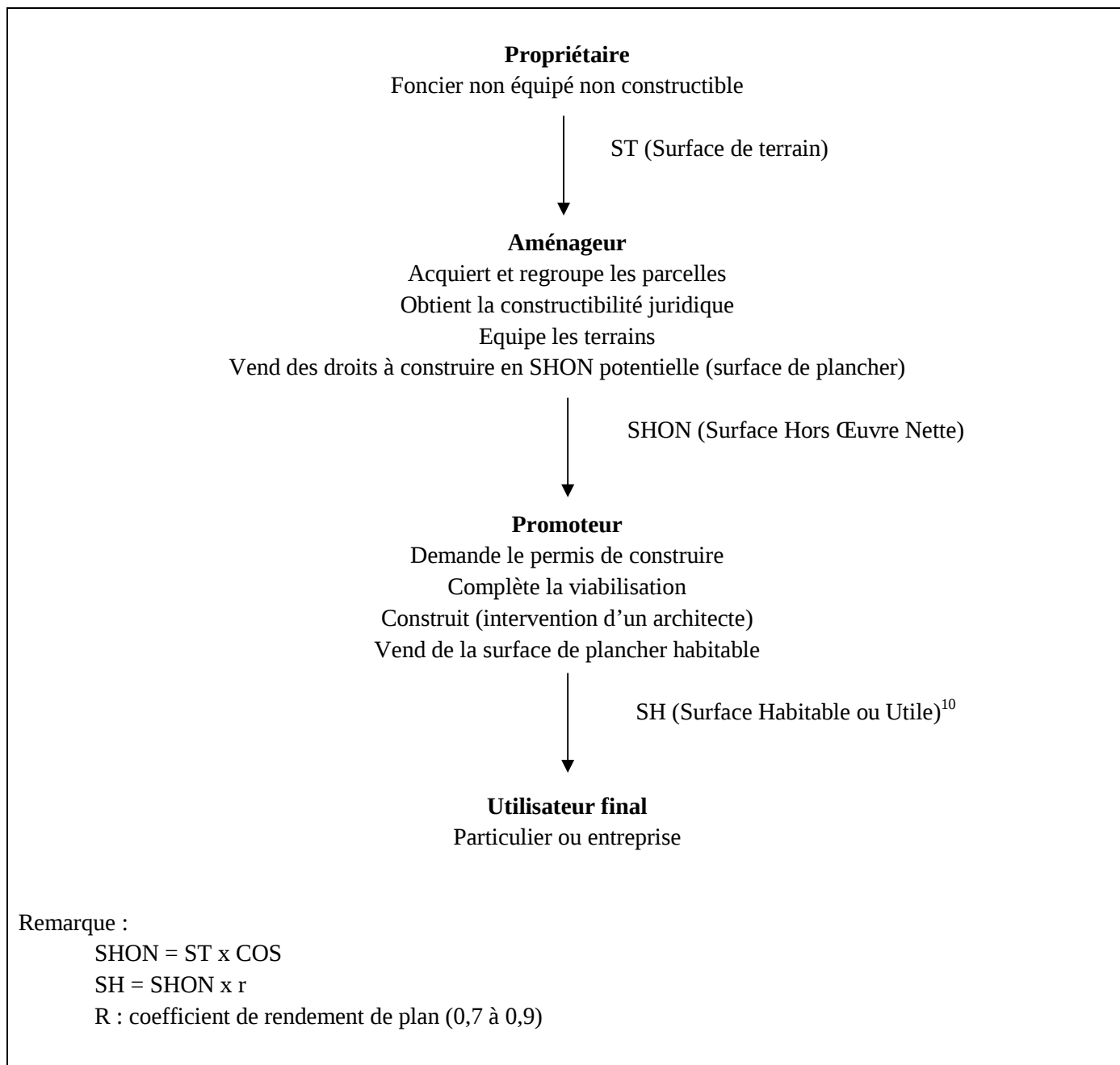


Figure 2 : Les étapes de la transformation d'un terrain

Source : Vilmin, 1999

Réalisation : Cécile Gaydon

¹⁰ La surface habitable correspond à la somme des surfaces des pièces habitables ou de service et des espaces de circulation intérieur. Elle se déduit de la SHON en soustrayant les surfaces occupées par les murs, cloisons et gaines techniques et les espaces communs (palier, cage d'escalier, ascenseur, etc.). (Choay, Merlin, 2005)

3.2. Le système d'acteurs

La ville est un système ouvert sur l'extérieur. La mairie n'est pas la seule à jouer, elle a en face d'elle d'autres acteurs : propriétaires fonciers, aménageurs, constructeurs, associations d'habitants...

Un système peut être défini comme un tout dont les parties, reliées dynamiquement, sont en interaction. L'ensemble de la structure du système se modifie lorsque l'on intervient sur l'état ou la position de l'un de ses composants. Dans sa définition cybernétique, il existe un régulateur, c'est-à-dire un centre de commande qui agit sur ces éléments pour l'adapter en permanence aux variations de son environnement et lui permettre de se maintenir ou de se développer. Ce régulateur agit par rétroaction, c'est-à-dire qu'il doit obtenir de l'information sur l'état du système et son environnement. (Vilmin, 1999)

Cependant, dans ce système ouvert, la mairie n'a de prise que sur certains éléments (la gestion foncière, le droit des sols, les équipements publics et leurs financements), d'autres lui échappent.

En effet, dans tout système d'action organisé, les participants s'ingénient à accroître le « domaine d'incertitude » qu'ils contrôlent pour renforcer leur pouvoir vis-à-vis des autres parties prenantes et pour leurs propres intérêts (Crozier, Friedberg, 1977). Les principaux acteurs conservent une latitude importante à ne pas se conformer aux attentes de la mairie.

Par conséquent, la commune ne peut pas jouer aussi directement le rôle de régulateur. Elle doit coopérer avec d'autres centres de contrôle qui opèrent à des échelles géographiques différentes, comme l'Etat ou les entreprises, afin d'agir indirectement sur des éléments qui lui échappent. (Vilmin, 1999)

Un système en aménagement urbain est en grande partie indéterminé. Malgré les exercices de planification et de programmation, ce qui advient n'est pas souvent conforme à ce qui avait été prévu à l'origine.

A propos de la guerre, Clausewitz écrivait que le plan de bataille est caduc à l'instant même où s'engage le combat. L'aménagement urbain n'a pas la violence, ni le rythme de la guerre mais il est un champ sur lequel les acteurs coopèrent et s'affrontent. Le plan d'aménagement est tout aussi nécessaire que le plan de bataille, mais il est bien difficile de prévoir le comportement des acteurs. Doter le document d'urbanisme d'un caractère juridique ne suffit pas à s'assurer de sa réalisation. (Vilmin, 1999)

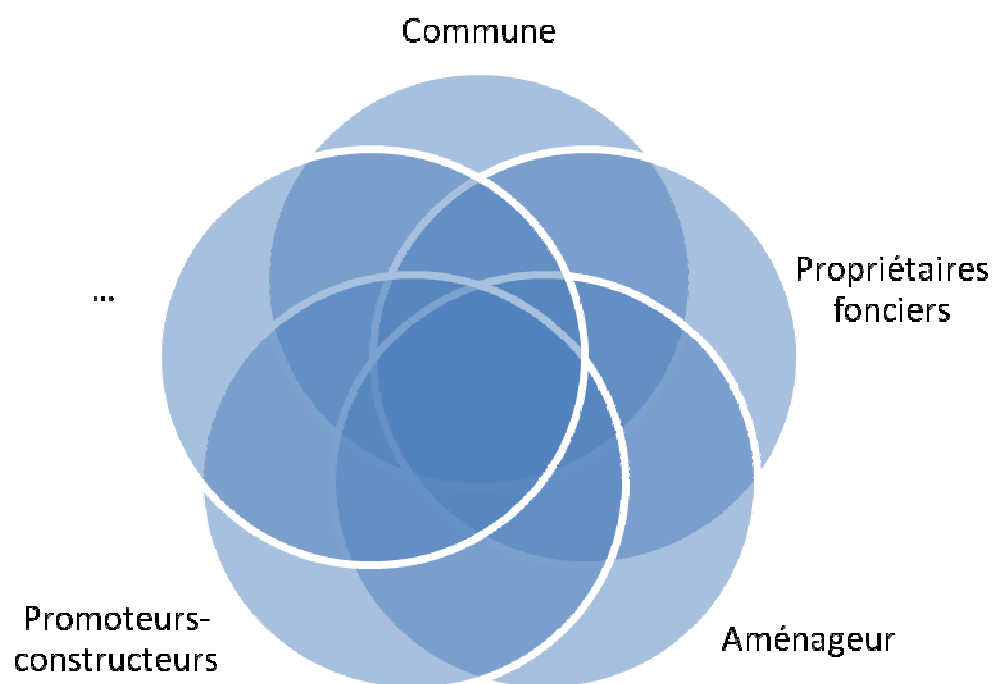


Figure 3 : Le système
d'acteurs en
aménagement urbain
Réalisation : Cécile Gaydon

Ce schéma représente le système d'acteurs de l'aménagement urbain. La zone d'incertitude de chaque acteur se situe là où les cercles ne se superposent pas. Quant au centre du schéma, il constitue les échanges.

PARTIE 2

LA DECENTRALISATION ET LES PROJETS DE TERRITOIRE

« Fruit d'une volonté collective de transformation d'un territoire, le projet de territoire est l'expression d'une vision prospective partagée. Il identifie les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il constitue ainsi un cadre de référence pour tous les acteurs du territoire quelque soit leur statut pour initier et développer leurs initiatives. Global dans son approche et intégrant les relations avec les autres territoires (proches ou plus lointains), il s'inscrit dans une perspective de long terme et doit permettre, dans le cadre d'une évaluation continue, des adaptations régulières. »¹¹

Un document-projet de territoire est le résultat d'un projet de territoire. Il en existe une multitude en France dont les plus connus sont les Plans Locaux d'Urbanisme et les Plans de Déplacements Urbains.

Les principaux documents-projets de territoire traitant de l'habitat ou ayant une thématique habitat sont :

- les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU),
- les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH),
- les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT),
- les chartes de Pays et de PNR.

Dans un premier temps, nous énoncerons brièvement les principales conséquences de la décentralisation sur les collectivités territoriales et leurs groupements dans le domaine de l'Habitat.

Puis, dans un second temps, nous étudierons les principaux projets de territoire (PLU, PLH et SCoT), leurs objectifs et leurs structures porteuses ainsi que les relations entre les projets de territoire.

¹¹ Source : <http://www.projetdeterritoire.com>

1. La décentralisation

La décentralisation est un transfert de compétences de l'Etat à d'autres institutions : les collectivités territoriales et les établissements publics.

Les collectivités bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget, sous la surveillance d'un représentant de l'État. Quant aux établissements publics, leur autonomie est limitée aux services qui leur sont confiés et par la tutelle exercée par l'autorité administrative dont ils dépendent.

Figure 4 : Les lois de décentralisation

Les lois de décentralisation

L'administration française a été profondément modifiée par la loi dite de « Décentralisation » du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette loi fut suivie par deux autres lois dites de « répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales » : la loi du 7 janvier 1983 et la loi du 22 juillet 1983.

Les principaux éléments de cette réforme sont les suivants.

- Les régions deviennent des collectivités territoriales.
- Les organes des collectivités décentralisées sont élus. Les présidents des conseils généraux et régionaux deviennent chefs de l'exécutif. Avant 1982, c'était le Préfet qui assurait l'exécution des mesures prises par le département et la région.
- Les trois collectivités territoriales (régions, départements, communes) n'ont plus de tutelle a priori : les décisions sont immédiatement exécutoires. Cependant, un contrôle *a posteriori* de légalité (en cas de non respect de la loi, le représentant de l'Etat saisit le juge administratif) et un contrôle *a posteriori* sur les actes budgétaires (le représentant de l'Etat saisit la Chambre régionale des comptes) demeurent.

Allant dans le sens d'un approfondissement de la décentralisation, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 établit que l'organisation de la République est décentralisée, institue le référendum décisionnel local, le droit de pétition pour les électeurs...

Enfin, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé les nouveaux transferts de compétences. Par exemple, le logement social est pour l'essentiel dévolu à la compétence des départements.

1.1. L'évolution de la politique locale du logement et de l'habitat¹²

C'est au début des années 1980 que la politique du logement devient locale, quand les lois de décentralisation font pour la première fois référence aux politiques locales de l'habitat et suscitent l'élaboration de programmes d'actions spécifiques. Ces lois donnent aux communes, aux départements et aux régions la possibilité de définir, « dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat » (article 76 de la loi du 7 janvier 1983).

Durant les années 1990, cette orientation sera renforcée par une série de mesures qui souligneront le rôle central des politiques locales de l'habitat et tenteront de leur donner une échelle territoriale adaptée à une intervention cohérente en matière de politique de logement et d'urbanisme (bassin d'habitat, agglomération).

Cette prise en charge de la politique de l'habitat au niveau intercommunal sera confortée par la loi Chevènement qui, en 1999, donne une compétence habitat aux communautés d'agglomération et confirme ainsi la primauté du découpage politique du territoire sur tout autre découpage administratif.

La décentralisation opère alors un partage radical des compétences : à l'Etat la responsabilité du financement du logement et aux communes la responsabilité de l'urbanisme opérationnel et réglementaire et le pouvoir de décider de l'usage des sols ainsi que du rythme et de la nature de la construction sur le territoire.

La nouvelle phase de décentralisation, en 2004, ventile les compétences entre les différents niveaux de pouvoir politique (Etat, départements, communes et leurs groupements) pour rompre avec le système de responsabilités croisées.

1.2. Les compétences en urbanisme et en logement des communes et des EPCI

1.2.1. Les communes

Si la commune est l'échelon qui a été le moins concerné par la décentralisation, ses missions ont néanmoins été élargies. Ses compétences sont identiques d'une commune à une autre, quelle que soit sa taille.

Ses compétences traditionnelles sont les fonctions d'état civil, les fonctions électorales, l'entretien de la voirie communale, l'aménagement (logement social, zones d'activités, assainissement, protection des sites, etc.)...

Ses nouvelles compétences, dues aux lois de décentralisation, concernent les domaines de l'urbanisme, du logement, de l'enseignement, de l'action économique, des ports de plaisance et des aérodromes, de la santé, de l'action sociale, et de la culture.

¹² Source des paragraphes suivants : Ballain, 2005

1.2.2. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est un établissement public administratif doté d'une personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a donc ses propres moyens d'action. De plus, il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion ; ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le Préfet et de la juridiction administrative, et les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.¹³

À la différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées. Les EPCI n'exercent que les compétences que leur ont attribuées les communes membres. Ainsi, leurs compétences varient énormément entre deux types d'intercommunalité mais aussi entre un même type d'intercommunalité.

Suite aux lois de décentralisation, les EPCI ont la possibilité d'élaborer un Schéma de Cohérence Territoriale, de définir un Programme Local de l'Habitat et d'obtenir, par délégation, la gestion du contingent préfectoral. Le contingent préfectoral constitue la part de logements sociaux réservés à l'Etat, il représente en général 30% de la totalité des logements d'un immeuble social et dont 5% est réservé au relogement des fonctionnaires et 25% à celui des « mal-logés ».

Figure 5 : Les compétences des communes et des EPCI suite aux lois de décentralisation (dans le domaine de l'urbanisme et du logement)

Source :

<http://www.vie-publique.fr/>

Réalisation : Cécile Gaydon

	Communes	EPCI
Urbanisme	Elaboration et approbation du Plan Local d'Urbanisme (PLU)	Elaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)
	Autorisation de permis de construire	
Logement	Compétence en matière de logements sociaux et étudiants (loi du 13 août 2004)	Définition d'un Programme Local de l'Habitat (PLH)
	Délégation possible au maire ou au président de l'EPCI de la gestion du contingent préfectoral (loi du 13 août 2004)	

¹³ Source : <http://www.minefi.gouv.fr/>

2. Les communes, les EPCI et leurs projets de territoire

2.1. La commune

2.1.1. La plus petite circonscription française

Les communes sont des collectivités territoriales, au même titre que les régions et les départements. Elles correspondent à la circonscription la plus petite du territoire français avec environ 36 000 communes.

Avant la Révolution française, il n'existait pas d'entité comparable à la commune. Le plus petit niveau d'administration était la paroisse. Il y en avait plus de 60 000 dans le royaume de France. Créées en 1789 lors de la révolution française, les communes ont énormément évolué. Le nombre de compétences n'a cessé d'augmenter jusqu'à nos jours notamment avec les lois de décentralisation.

Les plus grands changements ont eu lieu en 1831 avec le retour au principe de l'élection du conseil municipal et en 1884 avec l'élection au suffrage universel du conseil municipal.

2.1.2. Son projet de territoire : le Plan Local de l'Urbanisme (PLU)

La loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi SRU) a réformé en profondeur l'évolution et l'aménagement des communes. Ainsi, le Plan Local de l'Urbanisme (PLU) remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS). La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2000 a ensuite précisé et simplifié la législation des PLU issu de la loi SRU.

Le PLU n'est pas uniquement un document d'urbanisme réglementaire comme les POS, mais un véritable projet communal. Il fixe sur tout le territoire les règles générales et les servitudes d'utilisations des sols, et notamment celles visant à interdire les constructions.

Il est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des communes. Le choix d'élaborer un PLU montre la volonté des élus locaux de disposer d'un instrument au service d'un projet de développement de leur territoire.

Le POS d'une commune reste en vigueur tant qu'un PLU n'a pas été approuvé.

Au 1^{er} janvier 2007, plus de 55 millions d'habitants vivaient sur un territoire recouvert par un POS ou par un PLU soit 16 284 communes disposant à cette date d'un POS ou d'un PLU approuvé (contre 8 184 en 1983). (Gérard, 2007)

(Pour plus d'informations sur les PLU, voir en annexes.)

2.2. Les EPCI

Comme nous l'avons dit précédemment, un EPCI est un établissement public administratif doté d'une personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a donc ses propres moyens d'action. De plus, il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion ; ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le Préfet et de la juridiction administrative, et les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.¹⁴

L'intercommunalité, c'est le rassemblement de plusieurs communes, au sein d'un établissement public. En France, il existe deux types d'intercommunalité :

- La forme sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont membres,
- La forme à fiscalité propre, caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par la possibilité de prélever l'impôt (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe professionnelle).

2.2.1. Les EPCI à fiscalité propre

2.2.1.1. L'intercommunalité pour palier aux faiblesses de l'émiettement communal

La coopération intercommunale constitue une réponse élaborée par les acteurs publics, tant locaux que nationaux, à une situation spécifique à la France : l'émiettement communal. En effet, les communes créées lors de la Révolution française sont aujourd'hui au nombre de 36 778.

Cet émiettement constitue indéniablement une faiblesse, qu'il s'agisse de faire face au déclin démographique dans certaines zones rurales ou d'organiser la croissance rapide de certaines agglomérations, et notamment leurs franges périurbaines. En France métropolitaine, environ une commune sur quatre a moins de 200 habitants, une sur deux a moins de 400 habitants et seulement 900 communes ont plus de 10 000 habitants regroupant près de la moitié de la population française. En théorie, toutes ces structures ont le même fonctionnement et les mêmes pouvoirs, mais leur marge de manœuvre est restreinte notamment sur le plan financier. (Demazière, 2005)

Cependant, contrairement à une idée reçue, le développement de l'intercommunalité n'est pas seulement dû au morcellement communal extrême. En effet, nous observons un développement presque général du droit et de la capacité de constituer, à l'échelle territoriale, des formes de coopérations qui concernent tout autant les institutions de niveau régional, infra-régional ou municipal. La loi Chevènement, en 1999, a eu un impact majeur sur le développement intercommunal, ainsi que, au niveau local, certains éléments moteurs comme la « culture politique territoriale », l'« apprentissage institutionnel » et le « leadership politique ». (Négrier, 2005)

¹⁴ Source : <http://www.minefi.gouv.fr/>

Figure 6 : Les lois relatives
au développement
intercommunal

Source :
Négrier, 2005

Les lois relatives au développement intercommunal

Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 ont un rôle essentiel dans le développement de la coopération intercommunale.

La première loi a posé les bases des formes de coopérations (communauté de communes et communauté de ville) et établissait un territoire de solidarité et une institution spécifique pour le gérer : l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La deuxième loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement », se situe dans la continuité des tentatives de rationalisation de la coopération territoriale.

Elle apparaît d'abord comme une tentative de simplification de cet état des lieux, en proposant trois formules de coopération en fonction de la nature démographique du territoire : communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine. Ce sont des EPCI à fiscalité propre.

Elle est ensuite conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale en donnant au représentant de l'Etat, le Préfet, la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI. Il s'agit de l'une des dispositions les plus controversée de la loi.



La France intercommunale 1993



La France intercommunale 1999



La France intercommunale 2007

Figure 7 : L'évolution de
l'intercommunalité sur 15
ans

Source :

<http://www.adcf.asso.fr/>

Réalisation : Cécile Gaydon

 Territoires intercommunalisés

Plusieurs formules de coopérations existent actuellement. Les plus nombreuses, proposées par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, sont les communautés de communes (en milieu rural, périurbain et pour les villes moyennes), les communautés d'agglomération (pour les centres urbains et leur périphérie) et les communautés urbaines (pour les grandes villes).

Un autre type de structure de coopération, mis en place par la loi « Rocard » du 13 juillet 1983, est le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN). Cependant la loi « Chevènement » prévoit la transformation progressive des SAN en communautés d'agglomération.

Selon l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), au 1^{er} janvier 2007, le territoire français était recouvert de 2400 communautés de communes, 169 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 5 syndicats d'agglomérations nouvelles. Au total, ces structures de coopération regroupent 54,2 millions d'habitants soit 85,5% de la population, et concernent 33 141 communes soit 91% d'entre elles.

2.2.1.2. Exemple de projet de territoire : le Programme Local de l'Habitat (PLH)

Les Programmes Locaux d'Habitat (PLH) ont été créés par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Ils ont été ensuite renforcés par la loi d'Orientations sur la Ville du 13 juillet 1991, qui définit son contenu et met en place la procédure d'élaboration.

Selon l'Art.L.302-1.A1.3 du Code de la Construction et de l'Habitat, les PLH définissent les objectifs et les principes d'une politique « visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement ».

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 inscrit les PLH dans la hiérarchie des documents d'urbanisme. Ils deviennent l'outil répartissant territorialement les objectifs en terme d'habitat social.

Le PLH est le document stratégique dont se dotent les EPCI depuis la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales pour piloter leur politique de l'habitat. Il définit précisément sur six ans les objectifs et les moyens permettant de développer l'offre quelque soit le type d'habitat et d'améliorer le parc de logements existants en croisant les approches sociale, économique et territoriale du logement. Cette loi offre la possibilité de signer une convention de délégation des aides publiques à la pierre entre l'Etat et l'EPCI délégataire.

Enfin, depuis la loi portant Engagement National pour le Logement (ENL) du 13 juillet 2006, le PLH devient un document obligatoire pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et certaines communautés de communes.

(Pour plus d'informations sur les PLH, voir en annexes.)

2.2.2. Les EPCI sans fiscalité propre

2.2.2.1. Les différents EPCI sans fiscalité propre¹⁵

En France, différents types d'EPCI sans fiscalité propre existent : les syndicats de communes et les syndicats mixtes.

Les syndicats de communes

Les syndicats de communes ne s'appuient pas sur un projet de développement commun mais poursuivent la mise en œuvre de services d'utilité commune pour les adhérents. Certains établissements poursuivent un seul objet (SIVU), d'autres plusieurs (SIVOM).

Les Syndicats à Vocation Unique (SIVU), créés par la loi du 22 mars 1890, sont des associations de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ils sont généralement de taille réduite et les compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, les activités scolaires et périscolaires ainsi que l'assainissement.

En novembre 2006, on comptait 12 149 SIVU. C'est la forme la plus répandue de syndicats parmi les EPCI sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, mixte), car ils représentent 74% des 16 399 syndicats.

Les Syndicats à Vocation Multiple (SIVOM), créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités contrairement aux SIVU. Les compétences les plus répandues des SIVOM relèvent des domaines de l'assainissement, de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, des activités scolaires et périscolaires, du tourisme et des équipements publics.

En novembre 2006, on dénombrait 1 501 SIVOM, ce qui représente 9,2% de l'ensemble des EPCI sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, mixte).

Enfin, les Syndicats à la carte permettent à une commune de n'adhérer à un syndicat que pour une partie des compétences exercées par celui-ci.

Les syndicats mixtes

Les Syndicats Mixtes, créés par le décret du 20 mai 1955, doivent comprendre au moins une collectivité et permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics, à la différence des SIVU ou SIVOM n'associant que des communes entre elles. Ces associations sont créées en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses membres, notamment en matière de collecte ou élimination des ordures ménagères, de traitement ou de distribution d'eau, de tourisme.

En novembre 2006, on en dénombrait 2 749 sur un total de 16 399 EPCI sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, mixte), soit 16,8 %.

¹⁵ Source : circulaire du ministère de l'Intérieur relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi "libertés et responsabilités locales", 15 septembre 2004.

2.2.2.2. Exemple de projet de territoire porté par un syndicat mixte : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, ont été remplacés par les Schémas Directeurs (SD) en 1983. Par la suite, les SD sont apparus inadaptés aux grands objectifs des agglomérations des années 2000. La loi SRU du 13 décembre 2000 les a remplacés par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT).

Le SCoT fixe les grands objectifs en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile du territoire concerné.

Au 1^{er} janvier 2007, 218 SCoT étaient en cours d'élaboration et 111 SCoT ou SD étaient approuvés. (Gérard, 2007)

(Pour plus d'informations sur les SCoT, voir en annexes.)

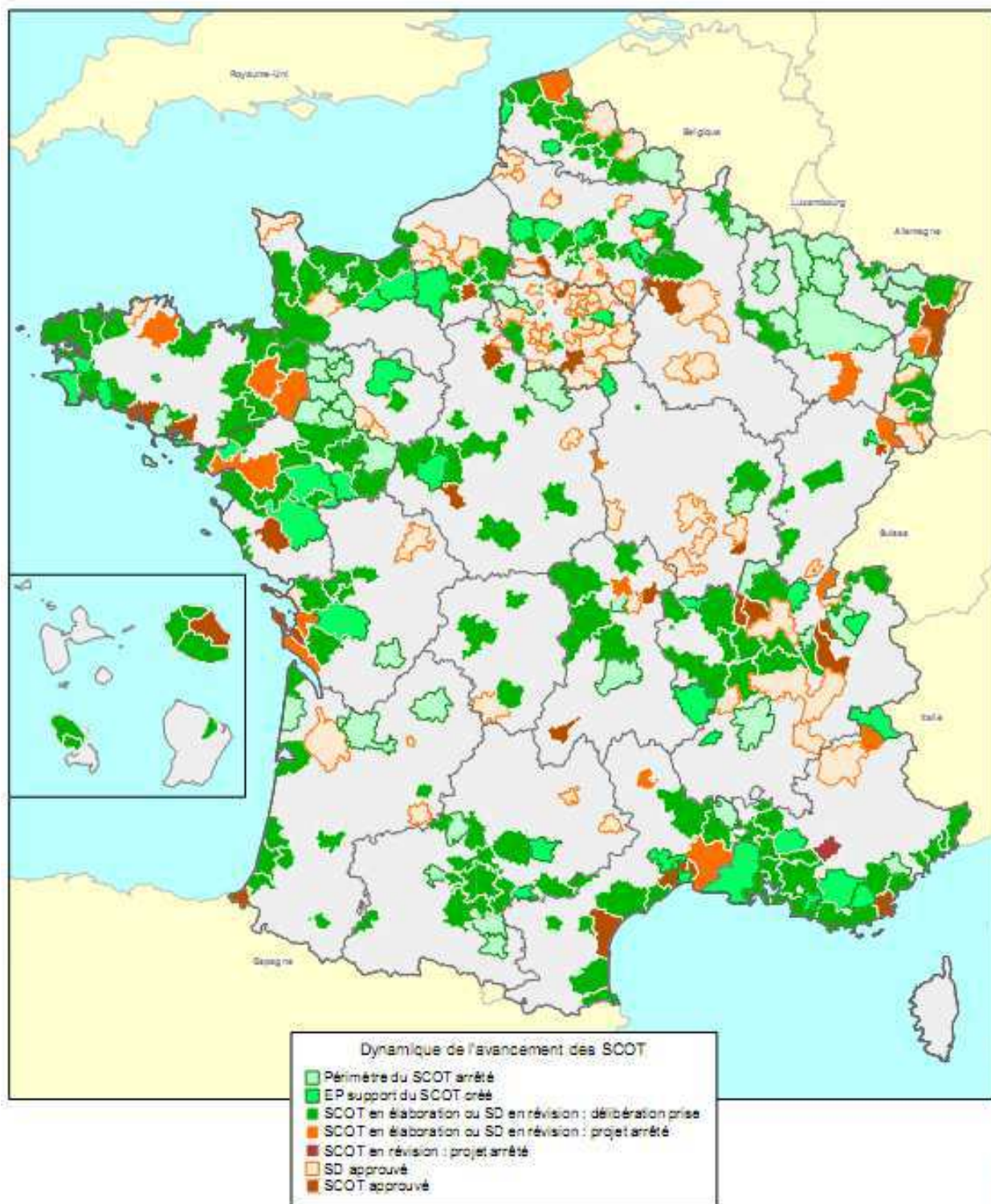


Figure 8 : Etat
d'avancement des SCOT au
1^{er} janvier 2007

Source :
<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/>

Document-projet de territoire	Structure(s)	Territoire	Objet
PLU	Commune (voire EPCI)	Territoire communal (voire intercommunal)	Document d'urbanisme communal (ou intercommunal). Il fixe sur tout le territoire les règles générales et les servitudes d'utilisations des sols, et contient un PADD.
PLH	EPCI	Territoire intercommunal (voire communal)	Document d'urbanisme intercommunal (ou communal) de prévision et de programmation visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale.
SCoT	EPCI	Territoire intercommunal	Document d'urbanisme d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelle du bassin de vie, du projet politique et urbain. Contient un PADD.

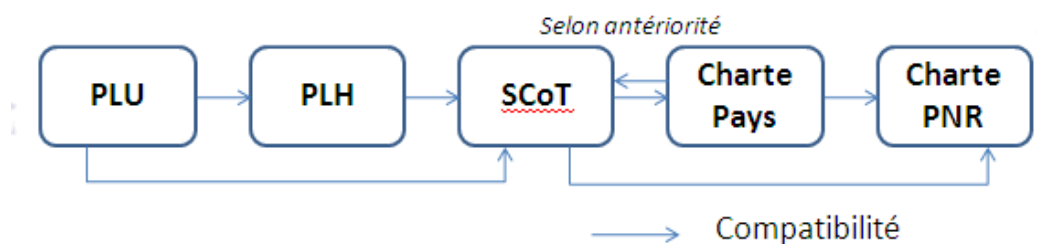
Figure 9 : Exemples de documents-projets de territoire ayant une thématique habitat
Réalisation : Cécile Gaydon

3. Les relations entre les différents projets de territoire

3.1. Les relations réglementaires entre les différents projets de territoire

La loi SRU du 13 décembre 2000 précise les obligations de compatibilité, et non de conformité, entre les documents-projets de territoire. De manière générale, les projets des petites échelles territoriales doivent être compatibles avec ceux des plus grandes. Par exemple, le PLU doit être compatible avec le PLH et le SCoT, le PLH doit être compatible avec le SCoT, etc.

Figure 10 : Compatibilité entre les documents-projets de territoire traitant de l'habitat
Réalisation : Cécile Gaydon



Les chartes de Pays et de PNR, portées par des syndicats mixtes, des associations ou autres, doivent aussi être compatibles entre elles et avec les SCoT (selon antériorité). Les PLH et les PLU doivent être compatibles avec eux, directement ou indirectement.

Par conséquent, la loi SRU permet d'avoir une cohérence dans les différentes politiques territoriales que ce soit dans le domaine de l'habitat ou dans un autre. Des relations importantes entre les documents-projets de territoire existent.

3.2. Les relations entre les acteurs

Comme nous avons pu le voir dans la partie précédente « *Les communes, les EPCI et leurs projets de territoire* », les maires, les EPCI, le département, la région, les représentants de l'Etat... sont associés à chaque réalisation de projet de territoire. Les habitants par le biais des enquêtes publiques peuvent aussi donner leur avis. Les lois encadrent donc les procédures de réalisation de projets. Cependant, les ententes entre les personnes peuvent varier d'un territoire à un autre.

PARTIE 3

LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE COMME « FILTRES COGNITIFS » POUR LA REALISATION D'OPERATIONS D'HABITAT

Les deux premières parties de ce mémoire exposent le contexte général dans lequel se situe cette recherche : les opérations d'habitat et les documents-projets de territoire.

Nous remarquons que les relations liant les documents-projets de territoire et les opérations d'extensions urbaines ne sont pas évidentes à percevoir, mise à part au niveau du projet communal et des opérations d'habitat. Mais qu'en est-il des projets intercommunaux ?

« Quoi » est en relation avec « quoi » ? « Qui » est en relation avec « qui » ?

Cette troisième partie vise à expliquer le cadre d'analyse de ce mémoire, c'est-à-dire sous quel angle d'étude le sujet est traité.

Pour cela, nous nous interrogerons sur comment peuvent être liés ces deux thèmes : documents-projets de territoire et opérations d'habitat.

Ensuite, nous exposerons l'hypothèse de recherche et la méthodologie adoptée.

1. Les liens entre documents-projets de territoire et opérations d'habitat

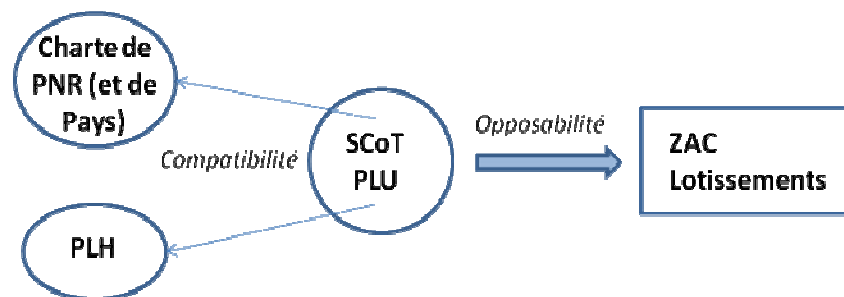
Deux types de relations lient ces deux thèmes « documents-projets de territoire » et « opérations d'habitat ». Il peut s'agir soit d'une approche réglementaire, soit d'une approche « cognitive ».

1.1. L'approche réglementaire

Parmi les principaux documents-projets de territoire traitant de la thématique habitat, seuls les SCoT et les PLU sont opposables aux opérations d'extension urbaine tels que les ZAC et les lotissements.

Les chartes de PNR, les chartes de Pays et les PLH encadrent indirectement cet urbanisme opérationnel au travers des SCoT et des PLU. En effet, les PLU doivent être compatibles avec les PLH et les SCoT avec les chartes.

Figure 11 : Relations réglementaires entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat
Réalisation : Cécile Gaydon



1.2. L'approche « cognitive »

Bernard Pecqueur, professeur-chercheur à l'Université de Grenoble, développe dans son ouvrage intitulé *Dynamiques territoriales et mutations économiques* (1996) la notion de « filtre cognitif ».

Il explique que pour « se coordonner dans la production et l'échange, les acteurs constituent des filtres interprétatifs permettant de résoudre les problèmes d'incertitude et de non convergences lorsque cette incertitude n'est pas probabilisable ». Ainsi, « parmi les nombreux processus de constitution de filtre interprétatif, le territoire pouvait en être un et devenir un cadre cognitif ».

Adapté à notre thème de recherche, nous pouvons en déduire qu'au delà des relations réglementaires, les documents-projets de territoire peuvent représenter des « filtres cognitifs » pour la réalisation d'opérations d'habitat.

Pour qu'un document-projet de territoire voit le jour, il faut qu'à la base les acteurs de ce territoire se réunissent et débattent sur des thèmes précis comme celui de l'Habitat. Cette étape primordiale se caractérise par un « apprentissage collectif ». Par conséquent, ces territoires de projets sont des espaces dits « espaces d'intelligibilité des acteurs » (Pecqueur, 1996).

Ainsi, les projets de territoire peuvent devenir des référents, c'est-à-dire des « filtres cognitifs », lors de la réalisation d'une opération d'habitat si, et seulement si, cet apprentissage c'est correctement réalisé. Par exemple, les réflexions intercommunales sur la mixité urbaine, la forme urbaine, la mobilité résidentielle, etc., seront appropriées individuellement par les acteurs communaux et ensuite influenceront les opérations d'habitat sur le territoire de chacun.

Par contre, la qualité des documents des projets de territoire n'est pas un indicateur d'apprentissage. Au contraire, les différences d'opinions, les accrochages entre acteurs, etc., peuvent être la cause d'un document de mauvaise qualité où aucun consensus n'a été trouvé, mais où l'apprentissage de chacun en ait grandement renforcé.

2. L'hypothèse de recherche

Dans le cadre de cette étude, l'approche de B. Pecqueur sur la notion de « filtre cognitif » est retenu et non le lien réglementaire entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat. Ce travail constitue donc une nouvelle approche de ces relations.

Ainsi, l'hypothèse formulée pour cette recherche est la suivante.

Les territoires de projet (grande échelle), en tant que lieux d'intelligibilité, ne sont pas structurés de façon à être des référentiels lors de la réalisation d'une opération d'habitat (petite échelle).

La multiplication des échelles de projets et des acteurs de compétences différentes est un facteur de cette déconnection favorisant un « brouillage ».

3. La méthodologie

Les méthodes les plus pertinentes pour étudier les relations entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat sont l'élaboration de frises chronologiques et les entretiens semi-directifs.

3.1. Frises chronologiques

La première méthode consiste en l'élaboration de frises chronologiques sur la création et la réalisation des documents-projets de territoire et des opérations d'habitat. Cette phase essentielle d'énumération de dates clefs permettra de croiser ces frises entre elles afin de déterminer s'il existe des corrélations ou non.

3.2. Entretiens semi-directifs

La deuxième méthode consiste à rencontrer des acteurs de l'habitat : élus, techniciens, aménageurs, promoteurs-constructeurs...

Préalablement à ces entretiens, une analyse des documents-projets de territoire et des dossiers des opérations d'habitat est nécessaire afin de comprendre comment la grande échelle est prise en compte au niveau de la petite échelle, et inversement. Cette étape peut aussi servir à compléter la première étape (frises). Tous les documents nécessaires sont consultables en Mairie ou à l'agence d'urbanisme.

Les entretiens semi-directifs servent à recueillir différentes informations (Voir les guides d'entretien en annexe.) non disponibles dans les écrits et à approfondir le sujet.

PARTIE 4

LES RELATIONS ENTRE LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE ET LES OPERATIONS D'HABITAT EN INDRE-ET-LOIRE

Les terrains d'études choisis pour tester l'hypothèse de recherche sont des ZAC de communes périurbaines de la ville de Tours (La Riche, Saint-Pierre-des-Corps et Montlouis-sur-Loire).

Dans un premiers temps, nous présenterons sous forme de « fiches » les terrains d'études et les documents-projets de territoire.

Puis dans un deuxième temps, nous étudierons les relations entre les projets communaux et les opérations d'habitat, les relations entre les projets intercommunaux et les opérations d'habitat, et les relations entre les projets communaux et les projets intercommunaux.

Les territoires de projet en Indre-et-Loire sont-ils structurés de façon à être des référentiels lors de la réalisation d'une opération d'habitat ?

Existe-t-il des liens entre des documents-projets de territoire et les opérations d'habitat ?

Si oui, lesquels ? Les relations sont-elles directes, indirectes ?

Si non, pourquoi ? A quel(s) niveau(x) ces relations sont absentes ?

Quelle évolution de ces relations peut-on espérer ces prochaines années ?

1. Les opérations d'habitat et les documents-projets de territoire étudiés

1.1. Les terrains d'études

1.1.1. Les opérations d'habitat

Les opérations d'habitat que nous étudierons dans le cadre de ce mémoire de recherche sont les Zones d'Aménagement Concerté suivantes.

- ZAC du Prieuré à La Riche
- ZAC du Botanique à La Riche
- ZAC Grand Cour à Saint-Pierre-des-Corps
- ZAC des Hauts de Montlouis à Montlouis-sur-Loire

Pourquoi les ZAC ?

Les ZAC font parties de la filière la plus réglementée, comme nous l'avons expliqué dans la partie 1. Par conséquent, si des relations entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat ont lieu, il sera plus aisé de les constater en étudiant les ZAC.

1.1.2. Les documents-projets de territoire

Dans ce mémoire, nous prendrons le parti d'étudier les SCoT, les PLH et les PLU (ou à défaut les POS).

En effet, d'après la troisième partie expliquant les relations réglementaires entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat, il semble plus pertinent d'étudier les PLU et les SCoT (figure 11) aux autres projets. A cela, nous rajouterons les PLH car ceux-ci doivent être compatibles au SCoT, et les PLU doivent être à leur tour compatibles au PLH (figure 10).

Suite aux ZAC que nous avons retenu, les documents-projets étudiés seront les suivant.

- SCoT de l'agglomération tourangelle
- PLH de la communauté d'agglomération Tour(s)plus
- PLH de la communauté de communes de l'Est Tourangeau (CCET)
- POS de la commune de La Riche
- POS de la commune de Saint-Pierre-des-Corps
- PLU de la commune de Montlouis-sur-Loire

1.2. Les fiches de présentation

Densité : 400 hab/km²

Habitat :

Superficie urbanisée : 82%

Habitat pavillonnaire : 65%

Nombre de personnes par ménage : 2,3 personnes

Schéma de Cohérence Territoriale :

Année d'adoption : /

Identité :

Année de création : 1999

Nombre de communes membres : 14

Nombre d'habitants : 258 170 habitants en 1999

(68,6% de l'aire urbaine)

Superficie : 250 km²

Densité en 1999 : 1 036 hab/km²

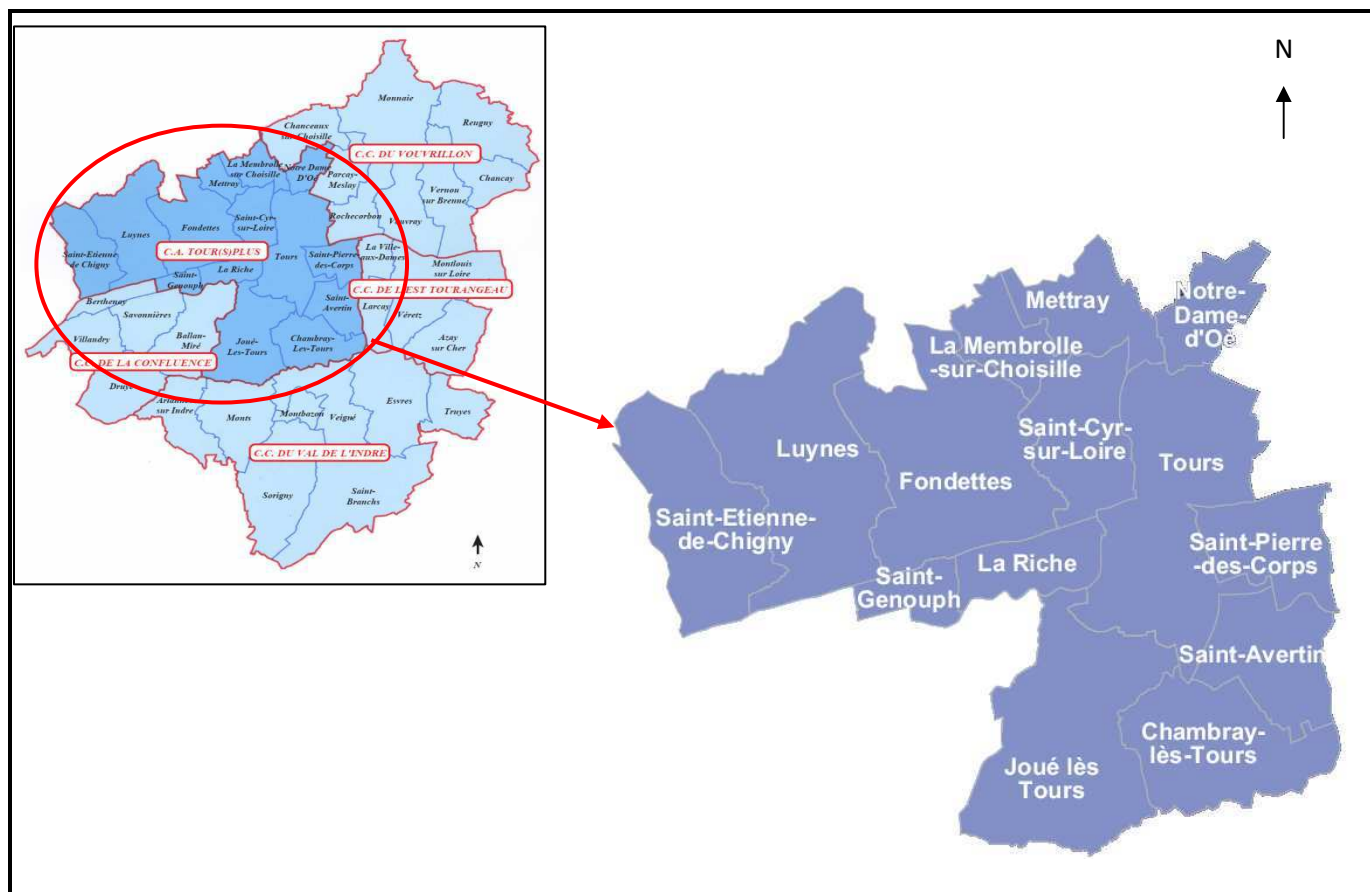
Nombre de ménages : 116 616 ménages

Compétences :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat
- Politique de la ville
- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
- Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- Assainissement
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs

Figure 13 : Localisation de Tour(s)plus dans le SCoT

Source : AUAT, Réalisation : Cécile Gaydon



Habitat :

Catégorie des logements en 1999 :

Nombre de résidences principales : 116 616 (90,7%)

Nombre de résidences secondaires : 2 592 (2,0%)

Nombre de logements vacants : 9 361 (7,2%)

Caractéristiques des résidences principales en 1999 :

Part des propriétaires : 42,06%

Part des locataires : 52,06%

Part des maisons : 37,28%

Part des appartements : 60,24%

Programme Local de l'Habitat :

Année d'adoption : 2004

Actions :

1. Accompagner la réalisation des objectifs en matière de production de logements
2. Aider à l'accession sociale au sein de l'agglomération et au développement de logements à loyers intermédiaires
3. Création d'un groupe d'échange et d'observation sur les opérations d'aménagement et la qualité résidentielle
4. Définition et mise en œuvre d'une politique foncière d'agglomération
5. Mise en place d'un observatoire de la demande locative sociale et d'une conférence intercommunale du logement
6. Assistance à la production de logements et au relogement pour les personnes en difficultés économiques et sociales
7. Assistance à la production de logements pour les jeunes en parcours d'insertion
8. Mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage au sein de Tour(s)plus
9. Gestion et adaptation du parc de logements sociaux existants
10. Valorisation du parc de logements privés existants



LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'EST TOURANGEAU

Identité :

Année de création : 1999

Nombre de communes membres : 5

Nombre d'habitants : 22 065 habitants en 1999

(6,5% de l'aire urbaine)

Superficie : 80,45 km²

Densité en 1999 : 274 hab/km²

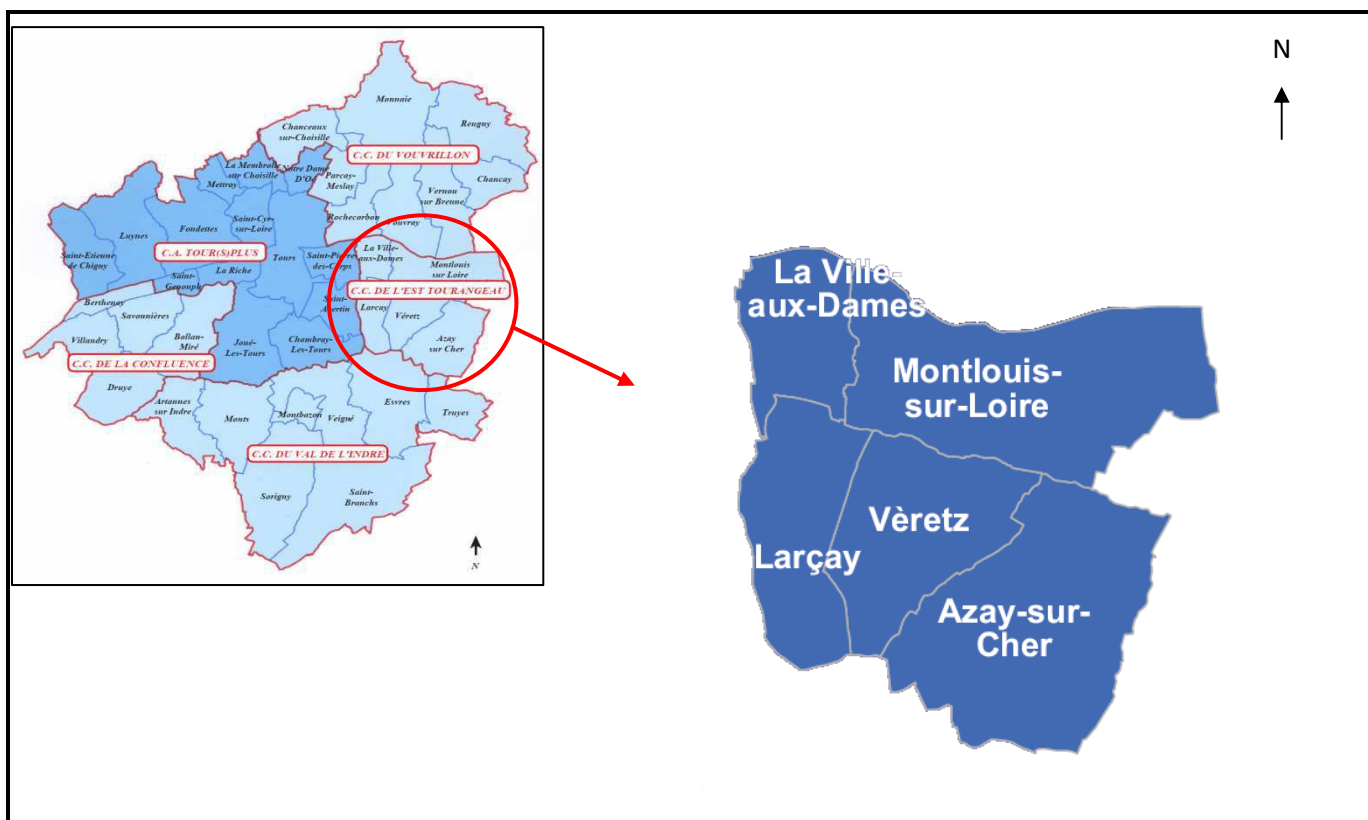
Nombre de ménages : 7 791 ménages

Compétences :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Politique du logement social et action en faveur du logement des personnes défavorisées et des jeunes
- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
- Elimination des déchets ménagers et assimilés
- Gens du voyage
- Politique culturelle et de loisirs
- Action sociale
- Gendarmerie
- Etudes
- Eclairage public

Figure 14 : Localisation de la CCET dans le SCoT

Source : AUAT, Réalisation : Cécile Gaydon



Habitat :

Catégorie des logements en 1999 :

Nombre de résidences principales : 7 791 (93,4%)

Nombre de résidences secondaires : 271 (3,3%)

Nombre de logements vacants : 278 (3,3%)

Caractéristiques des résidences principales en 1999 :

Part des propriétaires : 75,2%

Part des locataires : 22,5%

Part des maisons : /

Part des appartements : /

Programme Local de l'Habitat :

Année d'adoption : 2004

Actions :

1. Développer une offre de logements intermédiaires
2. Répondre à la demande spécifique des jeunes
3. Faciliter la semi-sédentarisation des gens du voyage
4. Accompagner les personnes en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement
5. Mettre en place une politique foncière
6. Ajuster au site maillage et densité
7. Encourager la construction dans le cadre d'opérations d'aménagement concerté
8. Evaluer en continu



LA RICHE

Identité :

Nombre d'habitants : 8 661 habitants en 1999

9 600 habitants en 2006 (estimation)

Superficie : 817 hectares

Densité en 1999 : 1 053 hab/km²

Composition des ménages : 3851 ménages

dont 39,7% sont des ménages d'une personne

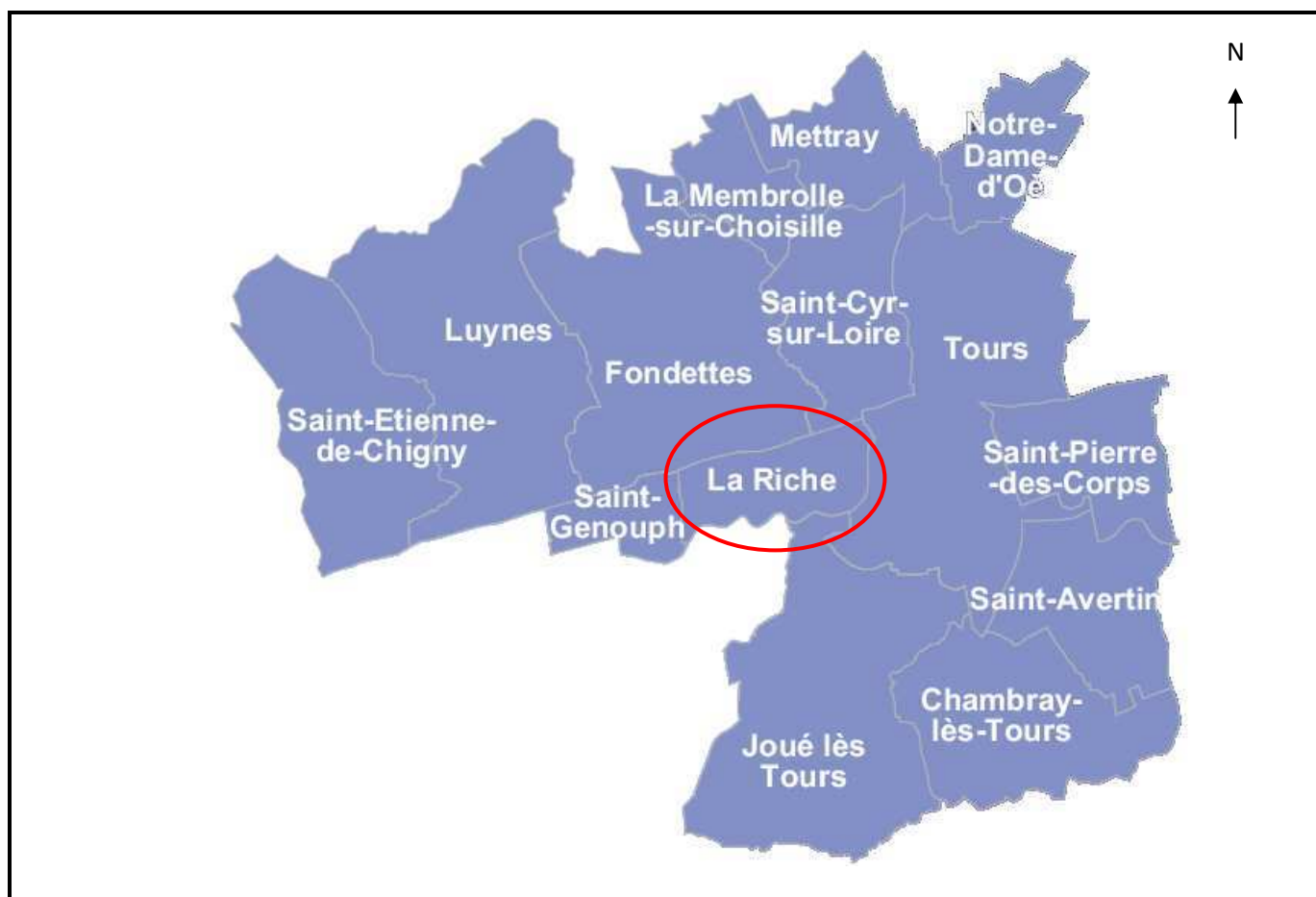
Distance à Tours : 2,5 km

Intercommunalité :

Commune membre de la communauté
d'agglomération Tour(s)plus

Figure 15 : Localisation de La Riche dans l'agglomération tourangelle

Source : AUAT, Réalisation : Cécile Gaydon



Plan d'Occupation des Sols :

Année d'adoption : 2000 (modifications en 2005 et 2007)

Orientations :

- Affirmer des continuités urbaines
- Donner une image plus lisible et plus homogène de la ville
- Faire émerger un nouveau paysage
- Affirmer une identité économique

Habitat :

Catégorie des logements en 1999 :

Nombre de résidences principales : 3 851 (89,5%)

Nombre de résidences secondaires : 142 (3,3%)

Nombre de logements vacants : 311 (7,2%)

Caractéristiques des résidences principales en 1999 :

Part des propriétaires : 37,3%

Part des locataires : 60,1%

Part des maisons : 35,8%

Part des appartements : 62,0%

Ancienneté moyenne d'emménagement en 2006 : 10 ans

Opérations d'habitat étudiées : ZAC du Prieuré, ZAC du Botanique



SAINT-PIERRE-DES-CORPS

Identité :

Nombre d'habitants : 16 236 habitants en 1999

Superficie : 1 128 hectares

Densité en 1999 : 1 398 hab/km²

Composition des ménages : 6 541 ménages

dont 31,4% sont des ménages d'une personne

Distance à Tours : 3 km

Intercommunalité :

Commune membre de la communauté
d'agglomération Tour(s)plus

Figure 16 : Localisation de Saint-Pierre-des-Corps dans l'agglomération tourangelle

Source : AUAT, Réalisation : Cécile Gaydon



Plan d'Occupation des Sols :

Année d'adoption : 2000 (modification en 2001)

Orientations :

- Offrir un parc de logement varié et renouvelé afin de relancer une dynamique urbaine
- Rénover l'image de la ville
- Améliorer le fonctionnement urbain par le renforcement ou la création de liaisons nouvelles

Habitat :

Catégorie des logements en 1999 :

Nombre de résidences principales : 6 541 (92,0%)

Nombre de résidences secondaires : 28 (0,4%)

Nombre de logements vacants : 514 (7,2%)

Caractéristiques des résidences principales en 1999 :

Part des propriétaires : 43,2%

Part des locataires : 54,8%

Part des maisons : 43,9%

Part des appartements : 53,5%

Ancienneté moyenne d'emménagement en 2006 : /

Opération d'habitat étudiée : ZAC Grand Cour



MONTLOUIS-SUR-LOIRE

Identité :

Nombre d'habitants : 9 817 habitants en 1999

Superficie : 2 455 hectares

Densité en 1999 : 393 hab/km²

Composition des ménages : 3 447 ménages

dont 19,4% sont des ménages d'une personne

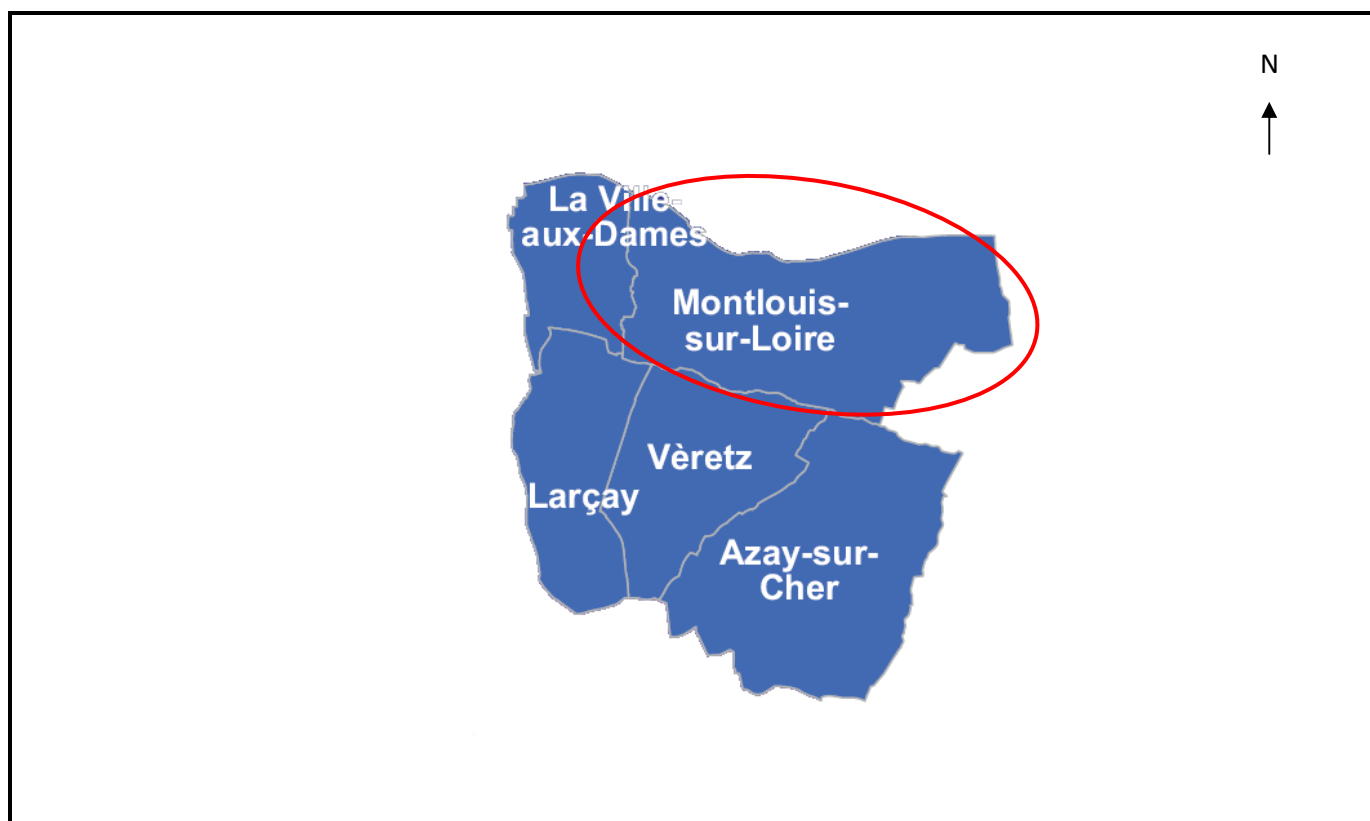
Distance à Tours : 16 km

Intercommunalité :

Commune membre de la communauté de communes de l'Est Tourangeau (CCET)

Figure 17 : Localisation de Montlouis-sur-Loire dans la CCET

Source : AUAT, Réalisation : Cécile Gaydon



Plan Local de l'Urbanisme :

Année d'adoption : 2006

Orientations :

- Construire un territoire équilibré et cohérent entre ville et vigne
- Faciliter les déplacements et en rééquilibrer les modes
- Accroître et diversifier la production de logements
- Qualifier et diversifier l'activité économique
- Valoriser les patrimoines et maîtriser les risques

Habitat :

Catégorie des logements en 1999 :

Nombre de résidences principales : 3 447 (93,4%)

Nombre de résidences secondaires : 120 (3,3%)

Nombre de logements vacants : 121 (3,3%)

Caractéristiques des résidences principales en 1999 :

Part des propriétaires : 69,2%

Part des locataires : 27,9%

Part des maisons : 43,9%

Part des appartements : 53,5%

Ancienneté moyenne d'emménagement en 2006 : /

Opération d'habitat étudiée : ZAC des Hauts de Montlouis

ZAC du PRIEURÉ – LA RICHE

Identité :

Année de création : 1992

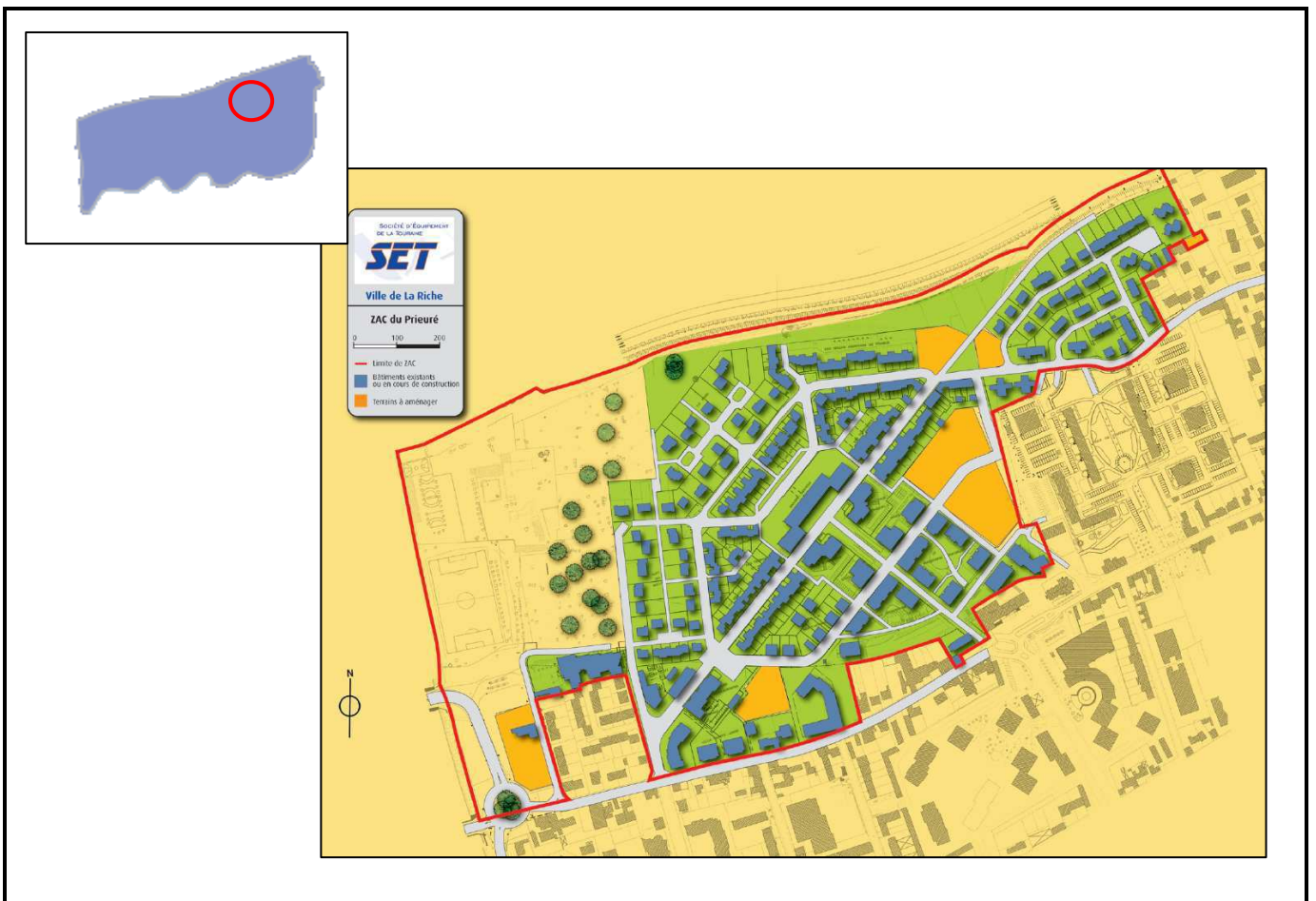
Document d'urbanisme : PAZ

Articulation avec le projet communal :

- Renforcer le pôle urbain central
- Intégrer le quartier Niqueux-Bruère au futur cœur de ville
- Tisser des liaisons fortes au sein de l'espace urbain
- Amplifier progressivement la densification économique et urbaine de la commune
- Promouvoir une nouvelle image qualitative de la ville

Figure 18 : Localisation de la ZAC du Prieuré et schéma d'aménagement

Source : SET, Réalisation : Cécile Gaydon



Programme :

Aménageur : SET

Mode de réalisation : Concession

Superficie : 28 hectares

Programme de construction : 1 034 logements

5 520 m² de SHON pour les activités

8 510 m² de SHON pour les équipements publics de superstructures

Équipement publics : parc urbain, jardin du Prieuré, centre aéré, échangeur, centre social, médiathèque, chaufferie urbaine

Promoteurs : Monné Decroix, Nexity Georges V, Bouwfonds Marignan Immobilier, Roncé Immobilier, Sully Loire Promotion...

Figure 19 : Les différents types d'habitat de la ZAC du Prieuré

Réalisation : Cécile Gaydon



ZAC du BOTANIQUE – LA RICHE

Identité :

Année de création : 2007

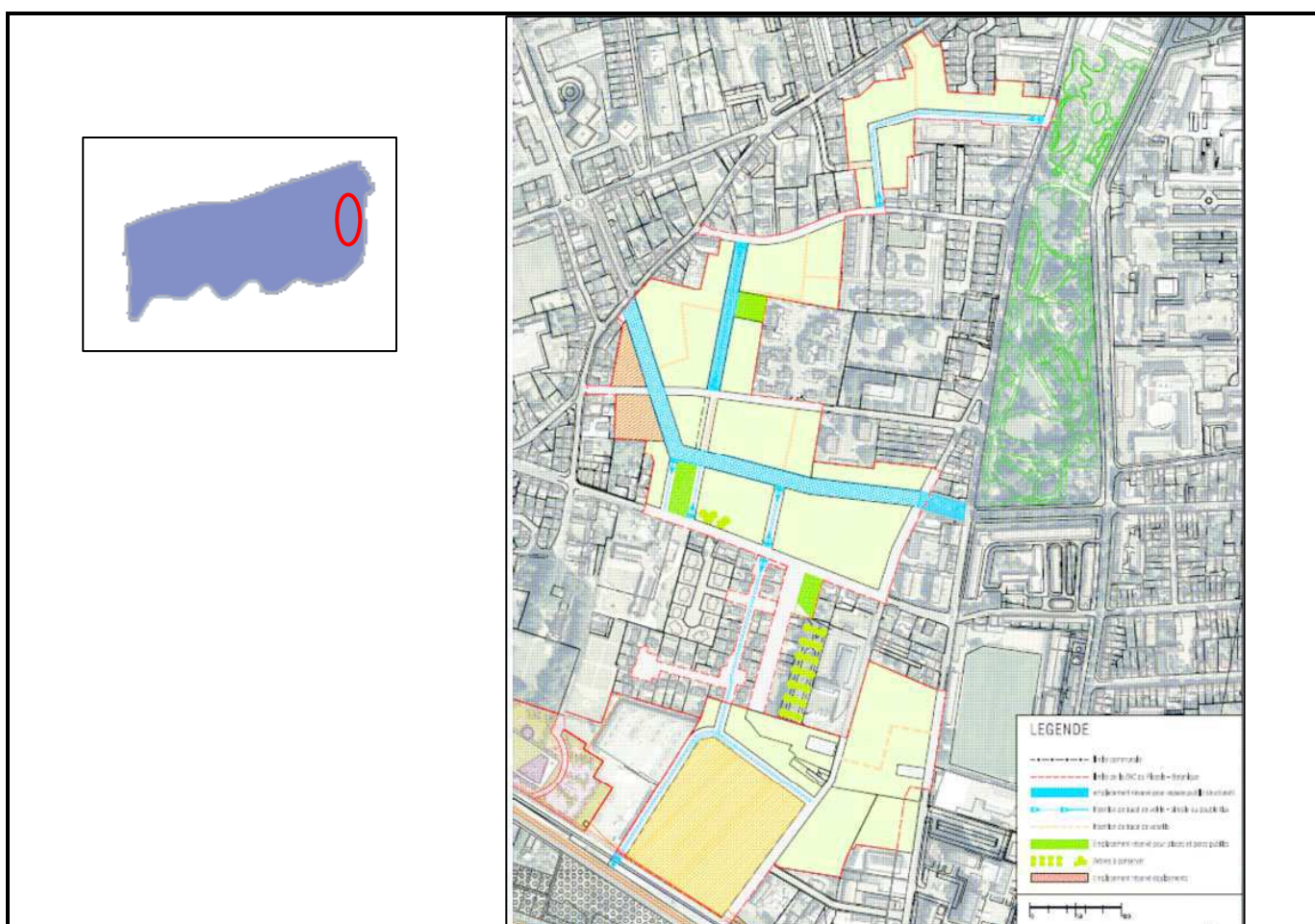
Document d'urbanisme : /

Articulation avec le projet communal :

- Assurer une continuité urbaine forte entre le centre ville et l'entrée de Tours
- Adapter les emplacements et hauteurs des constructions à leur environnement
- Valoriser le paysage larichois grâce à une présence importante de plantations et d'espaces verts
- Répondre aux exigences de qualité environnementales fortes (réduction des risques d'inondation, terrasses plantées...)

Figure 20 : Localisation de la ZAC du Botanique et schéma d'aménagement

Source : POS de La Riche, Réalisation : Cécile Gaydon



Programme :

Aménageur : ICADE-CAPRI

Mode de réalisation : Concession

Superficie : 15,6 hectares

Programme de construction : 74 000 m² de SHON de logements, soit environ 1000 logements

(15% en locatif social, le reste étant réparti entre le locatif intermédiaire, locatif investisseur et accession)

6 200 m² de SHON de commerces, services de proximité et logements spécialisés

6 500 m² de SHON pour un groupe scolaire

4 300 m² de SHON de bureaux

Equipement publics : groupe scolaire de six classes

Promoteurs : /

ZAC Grand Cour – SAINT-PIERRE-DES-CORPS

Identité :

Année de création : 2000

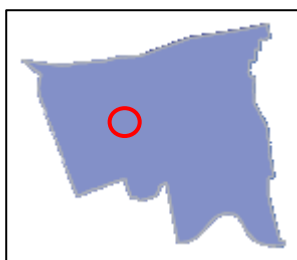
Document d'urbanisme : POS

Articulation avec le projet communal :

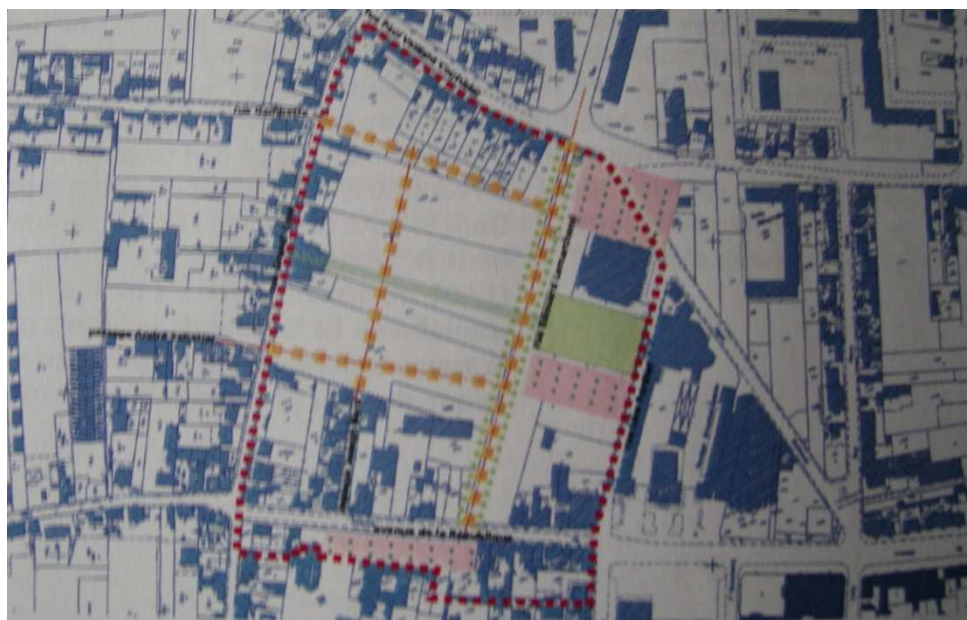
- Renforcer la convivialité et le dynamisme du centre et améliorer les relations entre quartiers
- Retrouver une vitalité démographique
- Produire des logements adaptés à la diversité de la population

Figure 21 : Localisation de la ZAC Grand Cour et schéma d'aménagement

Source : Dossier de création de la ZAC Grand Cour, Réalisation : Cécile Gaydon



- Périmètre de la ZAC
- Voies nouvelles
- Cheminement piétonnier
- Parking paysager
- Square
- Arbres d'alignement



Programme :

Aménageur : OPAC 37

Mode de réalisation : Concession

Superficie : 4,6 hectares

Programme de construction : 330 logements

(1/3 locatifs sociaux, 1/3 locatifs privés, 1/3 en accession à la propriété)

2 500 m² de SHON pour les locaux d'activité

Equipement publics : square public

Promoteurs : ICF Atlantique, OPAC, Khor Immobilier, Belin Promotion, Bouwfonds Marignan Immobilier...

Figure 22 : Les différents types d'habitat de la ZAC Grand Cour

Source : Stage de Groupe, Réalisation : Cécile Gaydon



ZAC des HAUTS DE MONTLOUIS

MONTLOUIS-SUR-LOIRE

Identité :

Année de création : 2007

Document d'urbanisme : PLU

Articulation avec le projet communal :

- Développer un nouveau quartier avec une centralité forte
- Diversifier les types d'habitat
- Faciliter les déplacements en développant un réseau de voies structurantes et favorisant les circulations douces piétons-vélos
- Préserver un cadre de vie de qualité à travers l'aménagement d'espaces verts publics importants et variés

Figure 23 : Localisation de la ZAC des Hauts de Montlouis et schéma d'aménagement

Source : Dossier de création de la ZAC des Hauts de Montlouis, Réalisation : Cécile Gaydon



Programme :

Aménageur : SET

Mode de réalisation : Concession

Superficie : 34 hectares

Programme de construction : 90 000 m² de SHON de logements, soit 760 logements

420 logements individuels (maisons de ville et lots à bâtir)

340 logements collectifs

10 000 m² de SHON de bureaux, activités, équipements publics

Equipement publics : réserves foncières pour équipements à déterminer (école, salle communale...)

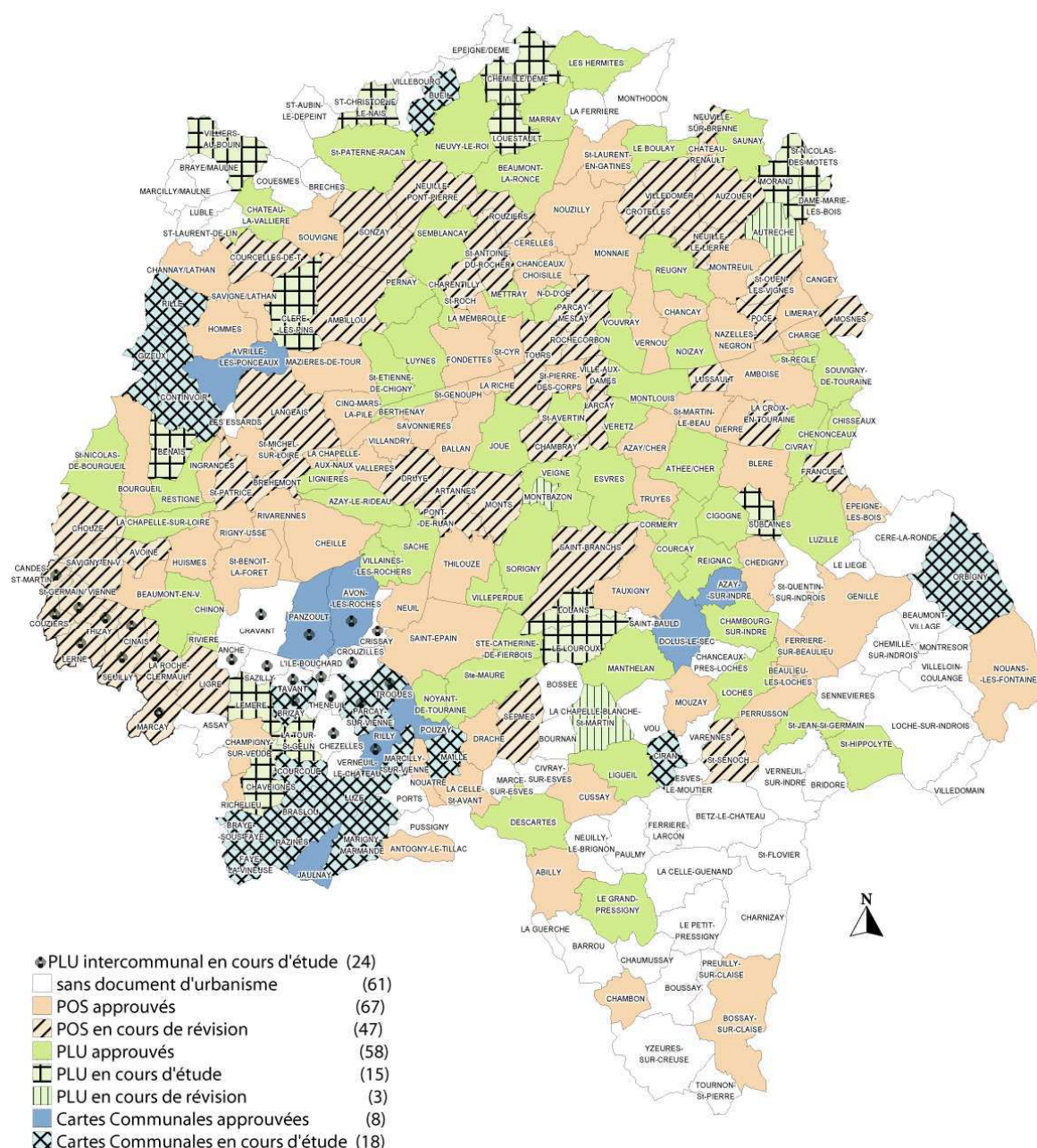
Promoteurs : /

Remarque : La ZAC est conduite selon une Approche Environnementale de l'Urbanisme (ADEME).

2. Les projets communaux et les opérations d'habitat

2.1. Les projets communaux

En 2007, le territoire d'Indre-et-Loire était presque entièrement couvert de documents d'urbanisme communaux : PLU, POS mais aussi cartes communales.



277 communes en Indre et Loire, dont 216 avec document d'urbanisme en cours, en révision ou approuvé.

SDELCO5/PTU - 01/01/2007 - TJP - POS_PLU_01.01.07c WOR

Figure 24 : Etat des lieux des projets communaux en Indre-et-Loire (au 1^{er} janvier 2007)

Réalisation : DDE 37

Les communes qui nous intéressent dans le cadre de cette étude sont toutes dotées de règlements.

Les communes de La Riche et de Saint-Pierre-des-Corps ont adopté des POS en 2000, et la commune de Montlouis-sur-Loire a adopté un PLU en 2006.

Dans chacun des cas, le PLU ou le POS est doté d'un projet communal (cf. fiches). Les POS valent PLU.

2.2. POS/PLU vs ZAC

L'analyse des frises suivantes met en évidence le fait que les projets communaux sont souvent liés aux opérations d'habitat de type ZAC (corrélations de dates).

Remarque : Pour des raisons de lisibilité, seules les dates pertinentes pour cette analyse ont été inscrites. Les frises complètes ont été annexées.

2.2.1. La commune de La Riche

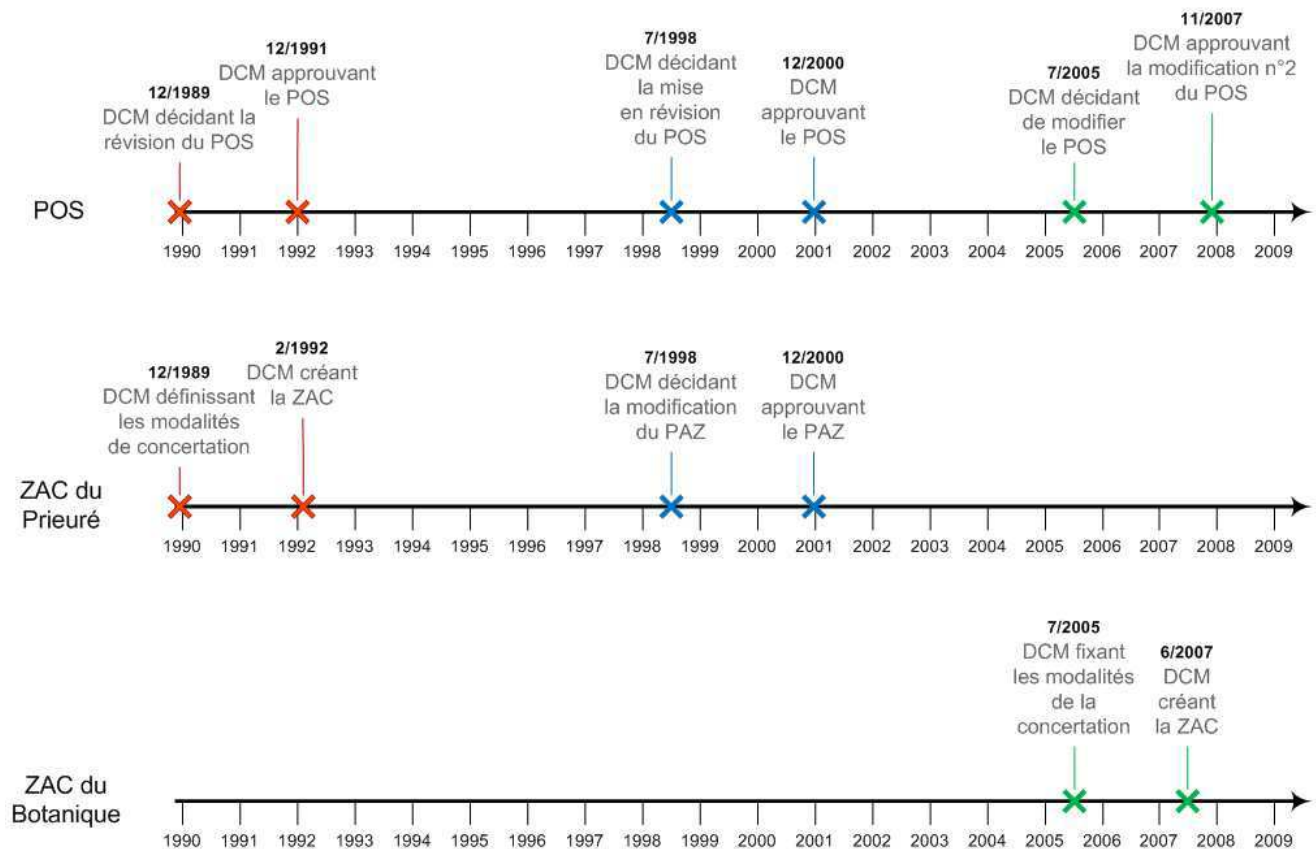


Figure 25 : Frises du POS de La Riche, de la ZAC du Prieuré et de la ZAC du Botanique
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal

Trois relations entre le POS et les ZAC sont mises en évidence par un jeu des couleurs.

En décembre 1989, le conseil municipal de La Riche a décidé de réviser son POS suite à la création du périphérique au Nord de la commune rendant constructible plusieurs hectares auparavant en zone inondable. Ne voulant pas laisser cette zone de 28 hectares réglementée seulement par le POS, la commune a décidé de réaliser une ZAC : la ZAC du Prieuré.

Peu de temps après l'approbation du POS en décembre 1991, la ZAC fut créée.

En juillet 2005, le conseil municipal a décidé de modifier son POS et de fixer les modalités de concertation préalable à la ZAC du Botanique en juillet 2005. Le POS a ensuite été approuvé en novembre 2007 et la ZAC a été créée juin 2007. L'entretien réalisé avec le technicien à La Riche nous a confirmé que le POS avait été modifié dans le but d'aménager la ZAC du Botanique.

Comme dans ces deux cas, nous pouvons trouver des corrélations fortes entre les projets de territoire et les opérations d'habitat, mais des fois non.

Par exemple, en juillet 1998, le conseil municipal de La Riche a décidé de mettre en révision son POS. Le même mois de la même année, la décision de modification du PAZ de la ZAC du Prieuré a été prononcée.

La ville de La Riche a dû faire face à des modifications démographiques, à la réalisation de projets menées successivement (ZAC du Centre Ville et ZAC du Prieuré), à l'adoption du Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle ainsi qu'à la mise en place du projet d'intérêt général contre les risques d'inondation en Val de Loire, nécessitant de réviser le POS. L'avancement de l'opération de ZAC n'est pas la cause majeure de ce changement.

Le PAZ de la ZAC a dû être modifié, selon la chargée d'opérations de la SET, afin de densifier le secteur, de modifier la place centrale et de réaliser une étude paysagère.

2.2.2. La commune de Saint-Pierre-des-Corps

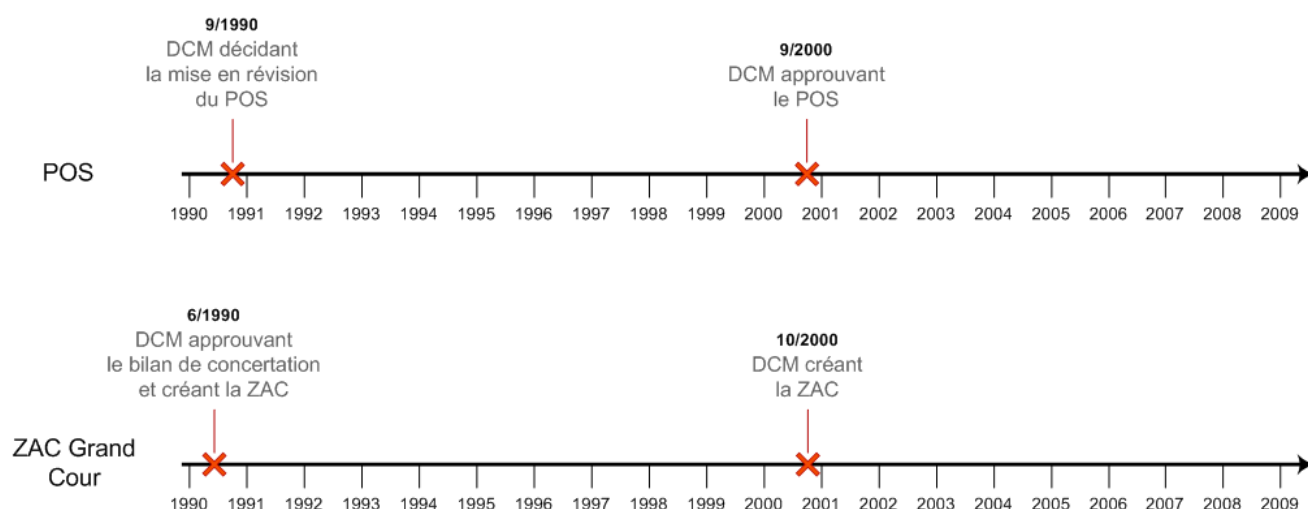


Figure 26 : Frises du POS de Saint-Pierre-des-Corps et de la ZAC Grand Cour
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal

Le conseil municipal de Saint-Pierre a créé la ZAC trois mois seulement avant la décision de mettre en révision le POS, en juin 1990. Cependant, cet acte de création est devenu caduc en juin 1992, suite à l'absence de PAZ. En février 1994, le conseil municipal décide de recréer cette ZAC et de lui adosser un PAZ, mais en mars 1995 cette délibération est annulée par le Tribunal Administratif d'Orléans. La commune finit par créer définitivement la ZAC en octobre 2000, un mois après l'approbation du POS.

Selon la technicienne de Saint-Pierre-des-Corps, les difficultés rencontrées par la commune pour créer la ZAC Grand Cour et pour adopter un nouveau POS sont liées aux plans de protection établis par l'Etat. La ZAC et le POS ont mis une dizaine d'années à être réalisés car décrétés non compatibles avec le plan concernant les zones inondables. La circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 redéfinit une politique de gestion de l'urbanisation dans les zones inondables dans un souci de développement durable et de protection maximale des personnes et des biens. Ainsi, en 1994, le dossier de ZAC n'étant pas commencé, la procédure a été stoppée.

« Ces deux dossiers étaient prêts à sortir depuis longtemps mais il a fallu tout revoir ».

« Cela a permis de travailler un vrai projet urbain. »

Ce n'est qu'en 2000 que les projets de POS et de ZAC ont pu finalement être approuvés.

2.2.3. La commune de Montlouis-sur-Loire

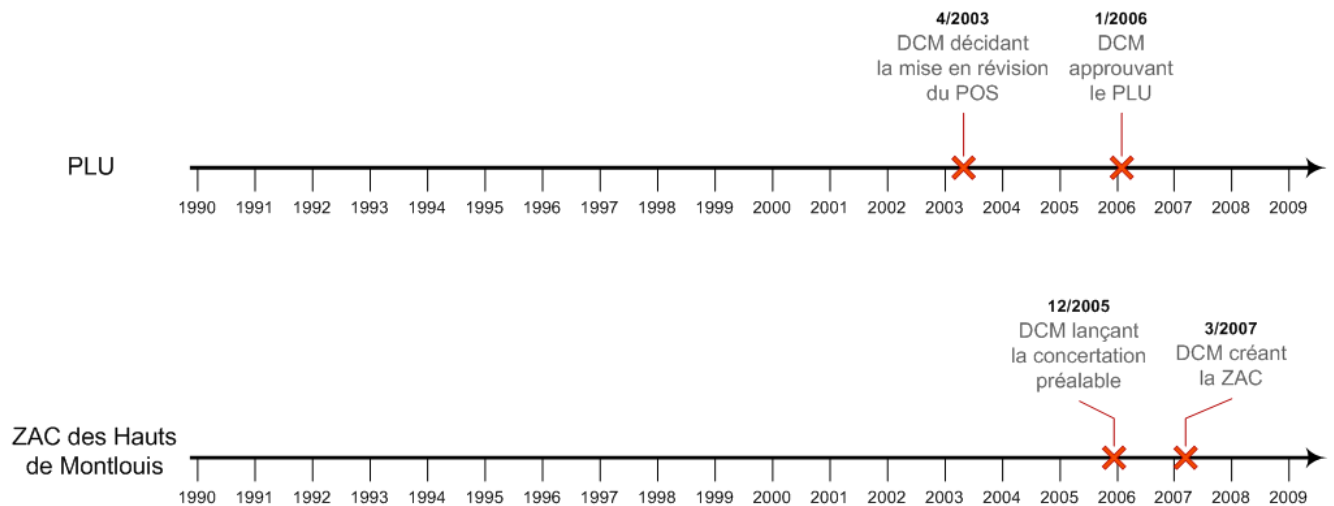


Figure 27 : Frises du PLU de Montlouis-sur-Loire et de la ZAC des Hauts de Montlouis
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal

La commune de Montlouis-sur-Loire a décidé en avril 2003 de réviser son POS. En décembre 2005, la concertation préalable à la ZAC est lancée, un mois plus tard le PLU est approuvé et trois mois plus tard la ZAC est créée.

Ce chevauchement montre la volonté de la commune à être cohérente entre le document d'urbanisme et l'opération de ZAC, ce que la technicienne de Montlouis-sur-Loire a confirmé lors d'un entretien.

En conclusion, nous pouvons constater que de fortes relations existent entre les projets de territoire communaux et les opérations d'habitat. Des adaptations de documents d'urbanisme ont lieu lorsque la mairie décide de réaliser une opération de ZAC.

Même si toutes les hypothèses de relations n'ont pas pu être confirmées, cette conclusion n'est pas pour autant fausse, par exemple le hasard que deux événements se déroulent dans un intervalle de temps proche peut intervenir.

2.3. Les relations entre acteurs

2.3.1. De nombreuses relations entre les acteurs

La mairie est en permanence en contact avec les acteurs de l'aménagement urbain : aménageurs, promoteurs-constructeurs, architectes...

La mairie et les aménageurs se rencontrent pour la première fois lors de la mise en concurrence.

Pour la ZAC du Botanique, il s'agissait d'un concours sur esquisse « mettant en concurrence des acteurs devant se coupler entre urbaniste et aménageur » (Adjoint à l'urbanisme de La Riche). C'est ainsi que la mairie choisit son aménageur parmi les propositions.

L'aménageur de la ZAC, en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage, travaille en permanence avec la mairie. Il s'agit d'une « collaboration étroite et en toute transparence » (Chargée d'opérations à la SET).

La technicienne de Montlouis-sur-Loire dit téléphoner « très souvent voire toutes les semaines à la SET ».

« Le relationnel entre les élus et l'aménageur est très important. S'il n'y a pas de climat de confiance, il n'y a pas de possibilité de travail » (Chargée de mission à la SET).

Lors de l'avancement du projet, « la commune est toujours associée étroitement même quand il s'agit de choisir les promoteurs et leurs architectes. ». Parfois, des « sortes de concours simplifiés ont lieu entre différents opérateurs sur un même espace foncier » (Adjoint à l'urbanisme de La Riche).

Les promoteurs-constructeurs consultent la mairie « à chaque phase du projet » (Directeur commercial régional de Monné Decroix) : lors du dépôt du permis de construire, lors de l'achat du terrain...

Pour dessiner les plans de construction, Monné Decroix fait appel à « un architecte local ayant une sensibilité locale ».

L'architecte est en contact avec la mairie lors de la présentation du projet et du dépôt du permis de construire. Il est aussi en contact avec l'aménageur « pour les raccordements aux réseaux » (Architecte à l'agence Blanchet).

Icade-Capri tient compte de l'avis de la mairie lors du choix de l'architecte.

2.3.2. Les pouvoirs de contrôle de la commune

Les élus ont un pouvoir de contrôle sur les opérations d'habitat.

Dans le cas de notre étude, trois niveaux de contrôle se sont été révélées être particulièrement utilisés.

D'après l'analyse des frises des POS/PLU et des ZAC, les élus ont opéré à des modifications de leur document de territoire dans le but de mener à bien une opération de type ZAC. Cela a été clairement prouvé dans le cas de la ZAC du Botanique (modification du POS), de la ZAC des Hauts de Montlouis (révision du POS) et de la ZAC du Prieuré (révision du POS).

Cette capacité à modifier un tel document donne énormément de pouvoir à la mairie face aux autres acteurs de l'aménagement urbain.

Le deuxième niveau de contrôle concerne les aménageurs. Ce sont les élus choisissent leur aménageur.

Par exemple, la commune de Montlouis-sur-Loire a souhaité travailler avec la SET car l'aménageur avait déjà réalisé une ZAC sur la commune (Les terrasses de Bodets), et la commune de La Riche a souhaité travailler avec Icade-Capri (ZAC du Botanique) principalement parce que cet aménageur assumera les risques financiers liés à l'opération.

Dans certains cas, les élus organisent des concours entre promoteurs-constructeurs. Ceci a eu lieu pour les logements collectifs de la ZAC du Prieuré.

Le dernier niveau de contrôle, c'est le permis de construire.

Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, chaque commune a la compétence de délivrer des permis de construire sur son territoire. Ainsi, le petit propriétaire comme le grand promoteur doit demander un permis avant de construire une maison individuelle ou un grand immeuble.

Ces trois niveaux de contrôle placent la mairie en position de force vis-à-vis des autres acteurs de l'aménagement urbain.

Conclusion

- ➔ Fortes relations chronologiques entre les POS/PLU et les ZAC
- ➔ De nombreux échanges entre la mairie et les acteurs de l'aménagement urbain
- ➔ Les élus en tant qu'éléments de contrôle des ZAC

Ces territoires de projet (communes) semblent être structurés de façon à être des référentiels lors de la réalisation d'une ZAC. Mais qu'advient-il d'une opération lorsque le permis de construire est signé ? Aucun contrôle de la commune n'est possible.

3. Les projets intercommunaux et les opérations d'habitat

3.1. Les PLH

3.1.1. La longue marche vers l'intercommunalité

D'après la thèse de Mme Fortier (2003) et l'article de M. Demazière (2005), l'intercommunalité de Tours a mis du temps à se mettre en place pour cause de mésententes entre communes.

De 1959 à 1995, alors que J. Royer était maire de Tours, aucune intercommunalité n'a fonctionné. Le district de Tours était même une parfaite « coquille vide » durant les six mandats de J. Royer. Favorisant l'hégémonie de la ville-centre, ce district de neuf communes n'a jamais fonctionné ni voté de budget. La fusion réalisée entre Tours et deux communes offrant des réserves foncières au cours des années 60 montre que le maire de Tours n'a jamais eu de volonté autre que communale. Après les lois de décentralisation, l'intercommunalité va être au cœur des débats électoraux dans l'agglomération tourangelle, mais sera très longue à se concrétiser. En 1988, dix communes de l'agglomération, toutes dirigées par des maires de la même sensibilité politique, créent un SIVOM où les communes de La Riche et Saint-Pierre-des-Corps sont exclues. Mais considérant qu'il n'a pas de cohérence, le préfet refuse d'entériner le périmètre proposé.

Les élections municipales de 1995 voient basculer à gauche les deux plus importantes villes de l'agglomération et du département, Tours et Joué-lès-Tours. Un SIVOM à la carte est finalement créé. Le nouveau maire de Tours, Jean Germain, va s'investir dans la mise en place de l'intercommunalité et accéder à certaines demandes des communes périphériques. Après avoir accueilli de nouvelles communes, le syndicat s'est mué au 30 décembre 1999 en communauté d'agglomération.

De la même manière, le syndicat de l'Est Tourangeau créé en 1996 s'est transformé le 14 décembre 1999 en communauté de communes (CCET).

Ayant apprivoisé l'intercommunalité, les élus tourangeaux ont pu saisir l'aubaine financière proposée par la loi Chevènement.

En un an, cinq EPCI à fiscalité propre ont été créées dans le périmètre du SCoT (inexistant à l'époque) :

- La communauté d'agglomération Tour(s)plus créée le 30 décembre 1999,
- La communauté de communes de l'Est Tourangeau créée le 14 décembre 1999,
- La communauté de communes du Val de l'Indre créée le 20 décembre 1999,
- La communauté de communes de la Confluence créée le 1^{er} décembre 2000,
- La communauté de communes du Vouvillon créée le 15 décembre 2000.

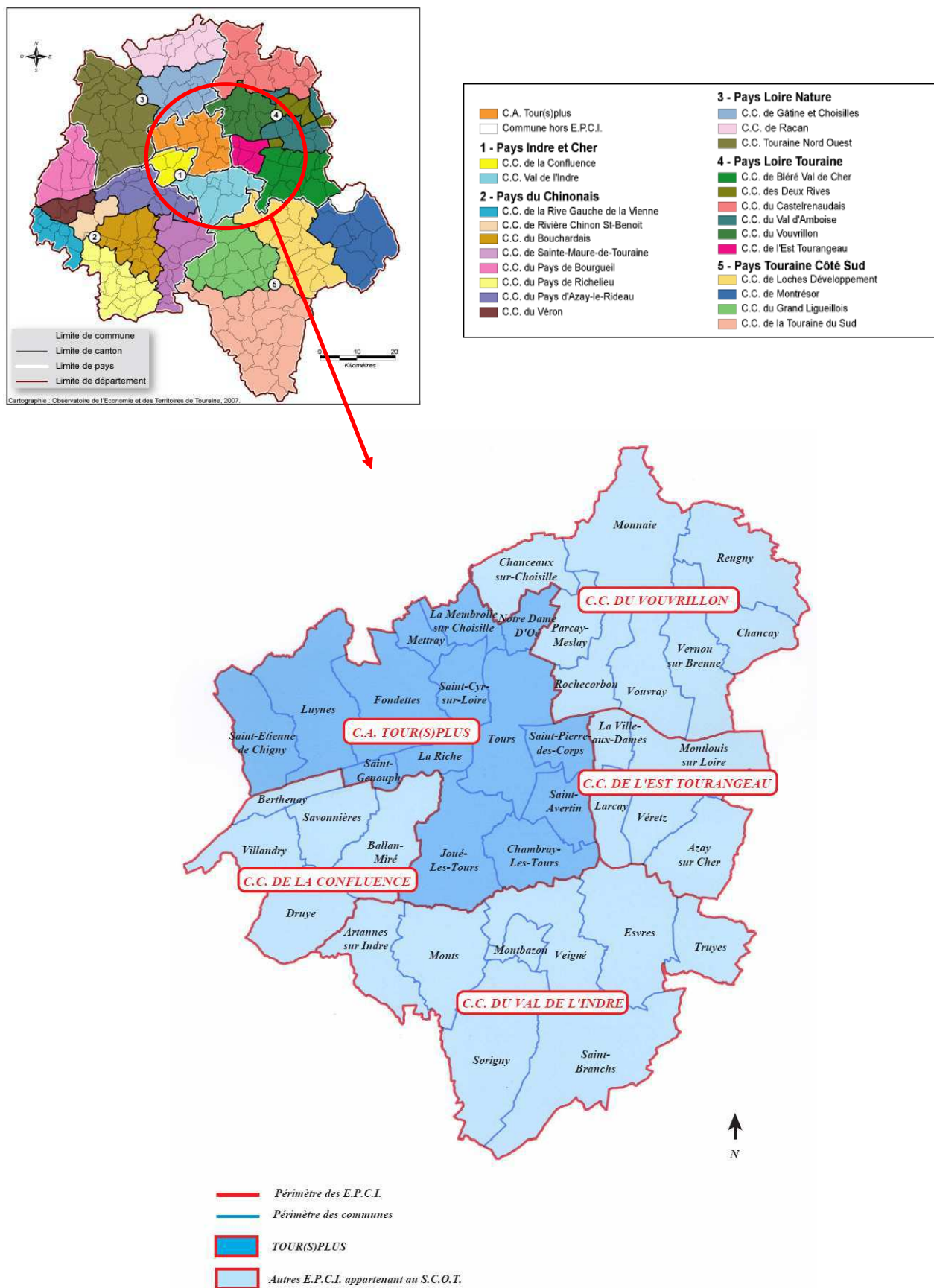


Figure 28 : Les EPCI à fiscalité propre du SCoT de l'agglomération tourangelle

Source : SMAT

Réalisation : Cécile Gaydon

Après un contexte néfaste à la création de l'intercommunalité, les élus se sont réunis et concertés, puis « tout a été très rapide » (Chargée de mission à Tour(s)plus). Peu de temps après la création des EPCI, des projets intercommunaux ont été élaborés. En 2004, les PLH de la communauté d'agglomération Tour(s)plus et de la communauté de communes de l'Est Tourangeau ont été approuvés tous les deux à l'unanimité.

« La création de l'agglomération a démarré du néant le 30 décembre 1999, et il y avait une telle attente en matière de communication que, tout de suite, ça a été très très riche ». « Il y avait un vrai besoin de communiquer ensemble sur des problèmes qui ne s'arrêtaient pas aux limites des communes. » (Chargée de mission à Tour(s)plus)

« Le PLH a été l'occasion pour les communes de discuter ensemble. » (Chargée de mission à la CCET)

Il ressort des entretiens avec les élus et les techniciens que le territoire intercommunal est devenu une véritable échelle de référence en matière d'habitat, voire d'urbanisme lorsqu'ils en ont les compétences.

La majorité des acteurs parlent d'eux même du PLH lors des entretiens. Mme Poisson, technicienne à Montlouis-sur-Loire, affirme que « le PLH est un bon outil », qu'ils s'en servent beaucoup, et que dès qu'il y a un permis de construire, même à des échelles bien plus petites que les ZAC, elle vérifie que c'est conforme à « son PLH ».

3.1.2. PLH vs ZAC

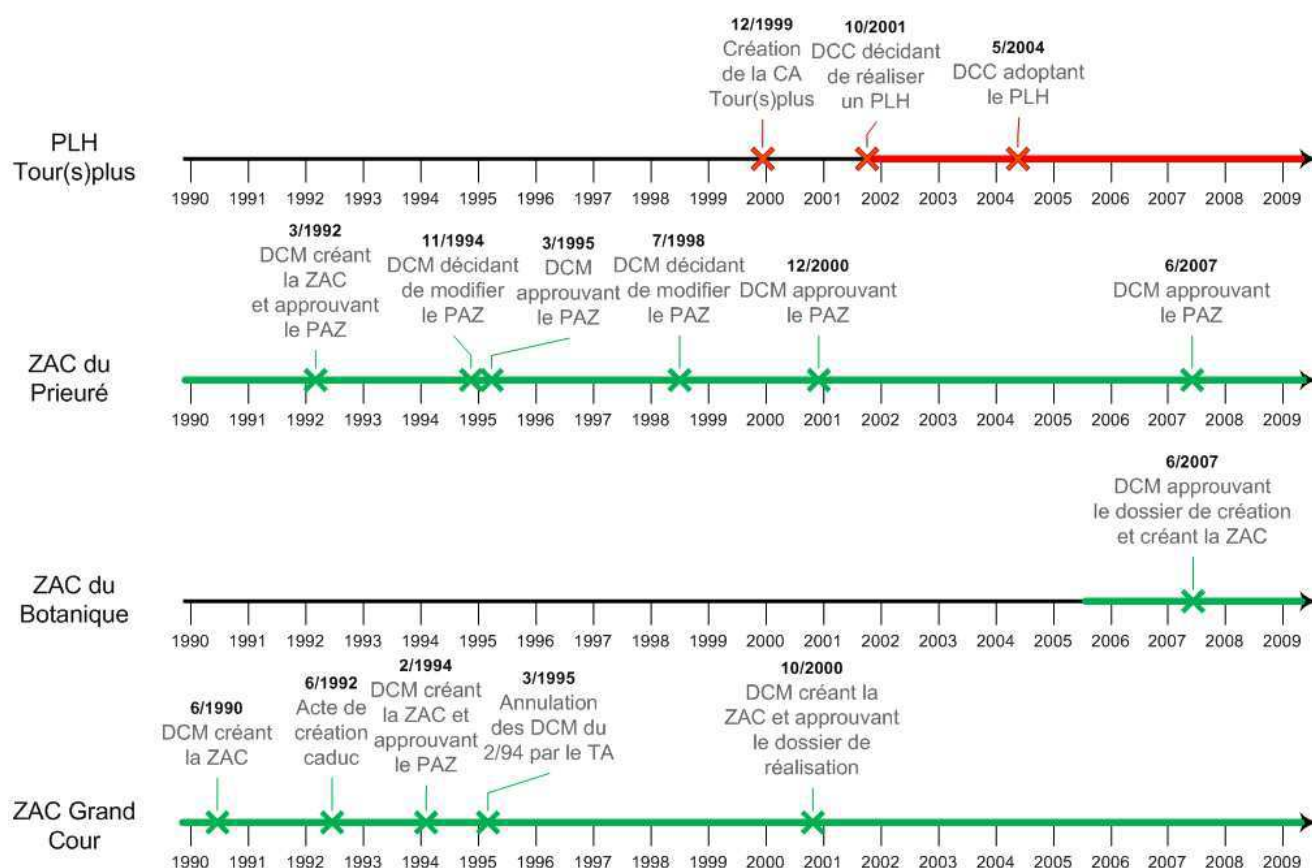


Figure 29 : Frises du PLH de Tour(s)plus et des ZAC du Prieuré, du Botanique et Grand Cour
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal
DCC : Délibération du conseil communautaire
TA : Tribunal Administratif

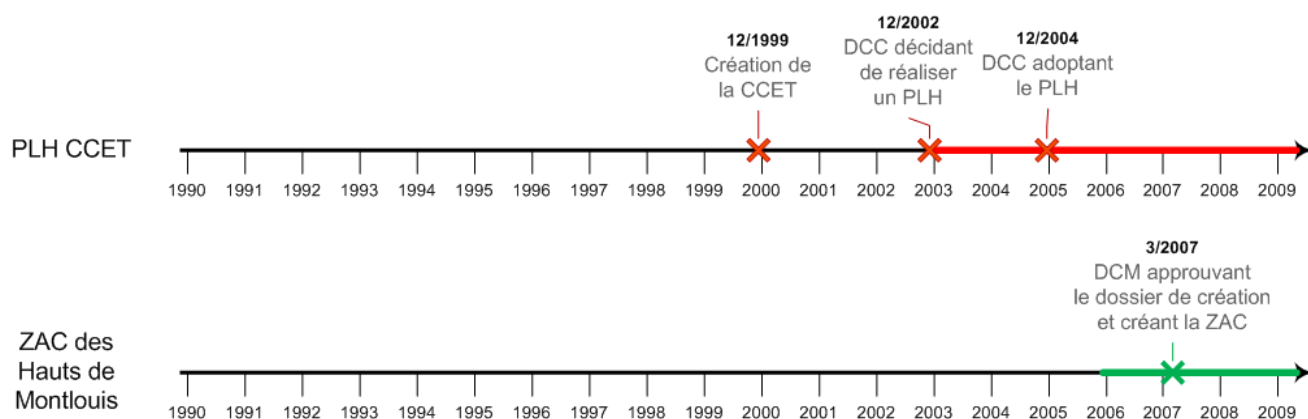


Figure 30 : Frises du PLH de la CCET et de la ZAC des Hauts de Montlouis
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal
DCC : Délibération du conseil communautaire

Contrairement à l'analyse des POS/PLU et des ZAC, toutes les dates importantes ont été ajoutées aux frises. Ceci n'a pas pour but de brouiller la lecture, mais parce qu'aucun lien n'a pu être détecté précisément.

La ZAC du Prieuré et la ZAC Grand Cour, créées avant l'adoption du PLH, ne paraissent pas influencées par l'arrivée du PLH de Tour(s)plus. La modification du PAZ de la ZAC du Prieuré, en juin 2007, n'est pas liée avec le PLH. Elle concerne la restructuration d'un îlot.

Concernant les « jeunes ZAC » (ZAC du Botanique et ZAC des Hauts de Montlouis), le temps écoulé entre l'adoption des PLH (voire même les décisions de réaliser un PLH) et la création des ZAC est bien trop important pour en déduire clairement des relations.

La simple analyse des frises ne permet donc pas de détecter des liens.

3.1.3. La compétence urbanisme de la CCET

Un EPCI doit avoir la compétence Habitat pour réaliser un PLH, mais c'est la compétence urbanisme qui permet de doter l'intercommunalité d'outils efficaces pour agir sur les opérations d'aménagement. Généralement, ce sont les communautés urbaines qui sont munies de cette compétence.

Selon la chargée de mission de Tour(s)plus, la difficulté pour la communauté d'agglomération concernant les documents opérationnels c'est que l'EPCI n'a pas la compétence urbanisme.

Contrairement à Tour(s)plus, la CCET possède cette compétence. C'est l'un de ses grands atouts. L'intercommunalité était dotée de cette compétence bien avant d'avoir la compétence habitat. En effet, elle a pris le relais d'une intercommunalité déjà présente sur le territoire depuis 1996 : le SIVOM de l'Est Tourangeau. Ce SIVOM exerçait des compétences relatives à l'urbanisme, l'économie, l'accueil des gens du voyage et la gestion des équipements liés à la gendarmerie. La compétence habitat n'est apparue qu'après la création d'un EPCI à fiscalité propre.

La CCET instruit les demandes de permis de construire mais en aucun cas elle ne délivre de permis. Ce sont encore les maires des communes qui ont ce droit. Cependant, elle « permet de faire un chainage et de contrôler » le développement de l'urbanisme à une autre échelle (Chargée de mission à la CCET).

3.1.4. La politique foncière d'agglomération de Tour(s)plus

Afin d'aider les communes à acquérir du foncier pour réaliser les objectifs du PLH, Tour(s)plus a élaboré un atlas foncier, un dispositif d'aides financières, et a mise en place la possibilité de lui déléguer le DPU communal.

3.1.4.1. L'atlas foncier

L'atlas foncier a été réalisé grâce à un recensement effectué auprès de chaque commune de Tour(s)plus. Il dresse un inventaire des sites susceptibles d'accueillir de l'habitat et montre la volonté de Tour(s)plus d'initier une politique foncière d'agglomération. Contrairement aux dires des élus et techniciens affirmant qu'ils manquent de foncier pour réaliser les objectifs de constructions, cet atlas démontre que le potentiel foncier de l'agglomération permet la réalisation de ces objectifs.

3.1.4.2. Le dispositif d'aides financières

En plus de cet atlas foncier, un dispositif d'aides financières en faveur d'acquisitions de terrains destinés à l'habitat a été élaboré. Il s'articule autour de trois axes d'intervention :

- mobiliser du foncier, à court terme, pour faciliter la construction de logements à loyers maîtrisés,
- faciliter le portage foncier, à moyen terme, et encourager la maîtrise du développement urbain dans le cadre d'opérations d'aménagement,
- constituer, à plus long terme, des réserves foncières d'agglomération pour de futures opérations à vocation résidentielle.

Pour mobiliser du foncier à court terme, une subvention ou fonds de concours à l'acquéreur plafonnée à 5000 euros par logement prévu est accordée selon les modalités suivantes : 15 % du prix d'acquisition (plafonné au prix des domaines), dont 5 % de la région Centre au titre du Contrat d'agglomération.

Pour faciliter le portage foncier à moyen terme et l'acquisition foncière dans le cadre des projets urbains identifiés des communes, une subvention ou fonds de concours est calculée selon les modalités suivantes : 15% du prix d'acquisition (plafonné au prix des domaines) bonifié à 20% dans le cadre d'une ZAC, dont 5% de la région Centre dans la limite des 700 000 euros inscrits au Contrat d'agglomération.

C'est dans ce cadre qu'au prochain conseil municipal de La Riche, M. Langé (Adjoint à l'urbanisme) proposera « de demander et d'accepter le versement de la subvention de 20% pour l'acquisition qui a été faite dans le cadre du périmètre de la ZAC du Botanique ». « Suite à la déclaration d'intention d'aliéner d'un propriétaire, nous avons préempté, nous avons acheté et nous allons donc recevoir la subvention de Tour(s)plus. Ensuite, nous allons revendre le terrain à l'aménageur puisque c'est lui qui

portera le foncier. Ca veut dire que l'aménageur va bénéficier aussi de ce soutien et donc il aura obligation de faire du logement social dans le secteur. »

Concernant les troisième axe, Tour(s)plus s'engage à faire des acquisitions directes de terrains afin de constituer des réserves foncières à long terme pour de futures opérations à vocation résidentielle et ainsi permettre un développement maîtrisé de son territoire. Cependant, aucune acquisition foncière directe n'a été faite par Tour(s)plus jusqu'à présent.

3.1.4.3. La délégation du DPU

Dès 2005, première année de mise en œuvre du programme d'action foncière, Tour(s)plus a instauré la possibilité pour les communes de déléguer leur DPU à la communauté d'agglomération, afin d'acquérir du foncier. Cependant, aucune délégation n'a eu lieu.

Le conseil municipal de la commune de Saint-Pierre-des-Corps a été la seule à délibérer dans ce sens mais « entre la Déclaration d'Intention d'Aliéner du propriétaire, l'estimation des domaines, la volonté exprimée de la commune d'acquérir et la demande de subvention auprès de Tour(s)plus, bien souvent le délai de 2 mois maximum entre la DIA et l'acquisition est écoulé ». « Le mécanisme de la politique foncière manque donc d'efficacité et n'est pas parfaitement adapté aux objectifs. » (Technicienne à Saint-Pierre-des-Corps)

La politique foncière mise en place par Tour(s)plus ces dernières années a donc pour but d'aider les communes à acquérir du foncier pour réaliser des opérations d'habitat. Les communes ne se sont malheureusement pas toutes appropriées les outils de Tour(s)plus hormis la possibilité d'obtenir une subvention de 20% lors de l'acquisition de foncier pour la réalisation d'une ZAC.

L'action 5 du PLH de la CCET prévoit aussi la mise en place d'une politique foncière mais qui n'a toujours pas vu le jour.

3.1.5. Une volonté d'associer les promoteurs-constructeurs privés et les aménageurs

Tour(s)plus et la CCET ont chacune voulu associer promoteurs-constructeurs privés et les aménageurs aux réflexions sur l'habitat du PLH.

L'action n°3 du PLH de Tour(s)plus relative à la création d'un groupe d'échange et d'observation sur les opérations d'aménagement et la qualité résidentielle prévoit la mise en place d'un groupe d'échange associant les promoteurs-constructeurs privés et les aménageurs. Malheureusement, elle n'a toujours pas été réalisée.

Selon Mme Petitfrère (chargée de mission à Tour(s)plus), c'est l'agence d'urbanisme qui souhaitait inscrire cette action dans le document-projet de territoire. Cependant, même si l'action n'a pas été réalisée, « des rencontres et des échanges ont lieu avec les acteurs de la promotion immobilière privée, car ils ont une action très forte en matière

de logements. Ces rencontres sont très liées à la politique foncière puisqu'ils doivent d'abord détecter des gisements fonciers pour construire. »

La présentation en octobre 2007 de l'évaluation à mi-parcours du PLH a aussi permis de mettre autour de la table certains promoteurs comme Icade-Capri ou Bouwfonds Marignan Immobilier.

Néanmoins, un grand nombre d'élus s'accordent à dire que les promoteurs privés seront « les acteurs immanquablement à associer au prochain PLH ».

De la même manière, la CCET prévoit dans son PLH d'« encourager la construction dans le cadre d'opérations d'aménagement concerté ». Dans cette action, il est inscrit la volonté d'« organiser des journées d'échanges entre collectivités, opérateurs publics et privés » par la diffusion des données du PLH, la diffusion de références d'opérations innovantes, un appui technique, etc. Selon Mme Ternoir (chargée de mission à la CCET), « il est important de les toucher », mais ceci n'a pas encore vu le jour.

Conclusion

- ➔ Les PLH, en tant que territoires et documents, sont très récents.
- ➔ Peu de relation chronologique existe entre les PLH et les ZAC.
- ➔ La compétence urbanisme renforce les liens entre PLH et ZAC (CCET).
- ➔ Une politique foncière d'agglomération peut aider à la réalisation d'une ZAC (Tour(s)plus).
- ➔ Les promoteurs-constructeurs privés et les aménageurs sont trop peu associés aux PLH.

Lors de l'analyse des frises, nous observons peu de relations entre les PLH et les ZAC. Mais en s'intéressant aux compétences des EPCI et aux actions mises en place (aides financières, groupes de travail...), nous constatons qu'il en existe.

Les structures porteuses des PLH et les PLH étant récents, nous pouvons donc espérer à un développement de ces liens entre PLH et ZAC.

3.2. Le SCoT

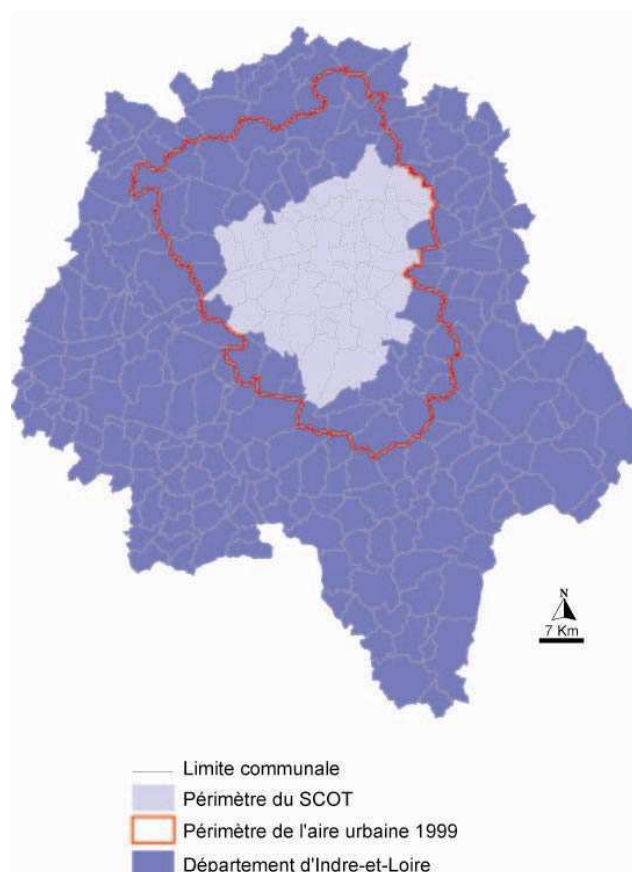
3.2.1. Un SCoT en études

Avant le SCoT, un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1967) et un Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle (1984) avaient été élaborés. Il s'agissait de « documents très techniques dont les élus ont eu du mal à s'en emparer » (Chargée de mission à Tour(s)plus).

Actuellement, le SCoT de l'agglomération tourangelle est en étude mais ses grandes orientations ont été définies. Selon M. Tallois (chargé de mission au SMAT), il devrait être approuvé courant 2010.

Son périmètre a été construit à partir d'un compromis entre des données objectives statistiques (unité urbaine), une histoire locale (SDAU) et une fonctionnalité essentielle (transports urbains). Contrairement à la constitution de la communauté d'agglomération, le périmètre du SCoT n'a pas fait l'unanimité. (Fortier, 2003)

Figure 31 : Le SCoT et
l'aire urbaine de Tours
dans le département
d'Indre-et-Loire
Réalisation : SMAT



3.2.2. SCoT vs ZAC

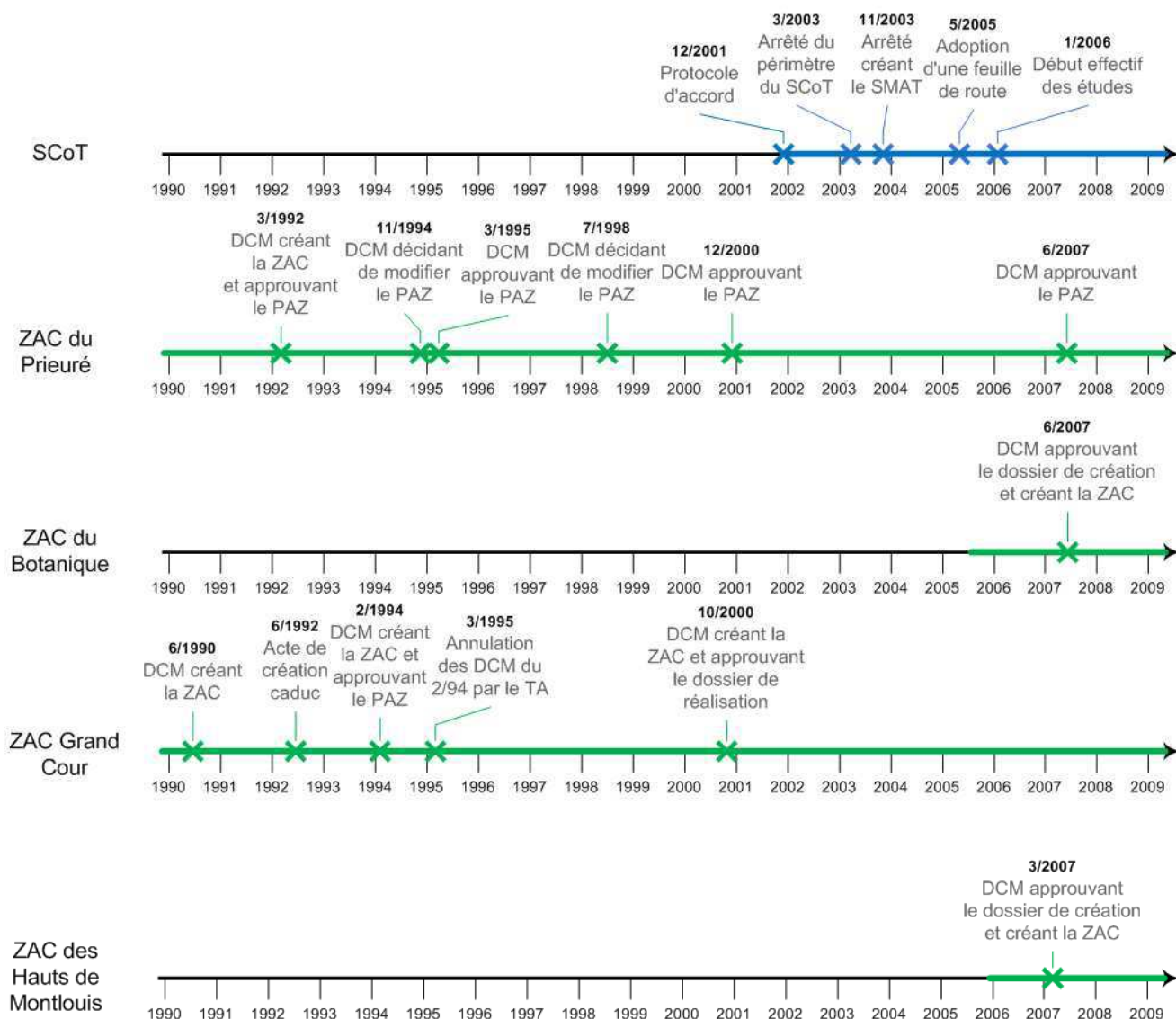


Figure 32 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle et des ZAC du Prieuré, du Botanique, Grand Cour et des Hauts de Montlouis
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal

Comme pour l'analyse des PLH et des ZAC, toutes les dates importantes ont été ajoutées aux frises. Ceci n'a pas pour but de brouiller la lecture, mais parce qu'aucun lien n'a pu être détecté précisément.

La ZAC du Prieuré et la ZAC Grand Cour, créées avant le SCoT, ne paraissent pas influencées par ce dernier. Comme vu précédemment, la modification du PAZ de la ZAC du Prieuré, en juin 2007, n'est pas liée aux projets de territoires. Elle concerne la restructuration d'un ilot.

Concernant les « jeunes ZAC » (ZAC du Botanique et ZAC des Hauts de Montlouis), les frises ne permettent pas d'en déduire clairement des relations.

La simple analyse des frises ne suffit donc pas à en déduire des relations entre ZAC et SCoT.

3.2.3. Les commissions et colloques organisés par le SMAT

Entre 2006 et 2008, le SMAT a réalisé plusieurs commissions et colloques.

En septembre 2006, quatre commissions ont été organisées et ont réuni un grand nombre d'acteurs sur les thèmes « Résider », « Travailler », « Valoriser » et « Rayonner ».

La commission « Résider » rassemblait des maires (M. Michel, maire de La Riche et président de cette commission), des techniciens, des chargés de mission PLH (M. Jullian de Tour(s)plus et Mme Ternoir de la CCET), le Conseil Général 37 (M. Mispoulet), la DDE, etc. mais aucun aménageur, promoteur privé, organisme HLM et architecte n'étaient conviés. En tout 21 personnes ont assisté à cette commission.

En décembre 2006, un colloque de synthèse des travaux des commissions a réuni 37 personnes dont Mme Ternoir de la CCET et M. Mispoulet du Conseil Général 37.

En juin 2006 et 2007, deux colloques sur « l'Habitat et de Développement Durable » et « l'Environnement et le Développement Durable » ont réuni chaque année plus de 300 personnes dont :

- des élus
 - o M. Michel, maire de La Riche
 - o M. Langé, adjoint à l'urbanisme de La Riche
 - o M. Filleul, maire de Montlouis-sur-Loire
 - o M. Garcera, adjoint à l'urbanisme à Montlouis-sur-Loire
 - o Mme Beaufils, maire de Saint-Pierre-des-Corps
- des techniciens
 - o M. Cappelle de La Riche
 - o Mme Rivière de Saint-Pierre-des-Corps
- des chargés de mission PLH
 - o Mme Ternoir de la CCET
 - o M. Jullian et Mme Petitfrère de Tour(s)plus
- le Conseil Général 37
 - o M. Mispoulet, service logement
- le Conseil Régional
- la préfecture
- la DDE, la DRE, la DIREN
- des aménageurs, des promoteurs privés et des organismes HLM
 - o M. Teissier de la SET
 - o M. Nicolas d'ICADE-CAPRI
 - o M. Leblanc de l'OPAC 37
- des agences d'architecture (M. Blanchet de l'agence Blanchet)
- etc.

Ces colloques, ouverts à tous les acteurs de l'habitat, ont permis d'associer des aménageurs, des promoteurs privés, des organismes HLM et surtout des architectes (une centaine recensée lors du premier colloque) aux réflexions sur l'Habitat, l'Environnement et le Développement Durable.

Des influences sur le terrain peuvent découler de ces réunions ou colloques. Dans le cadre de notre étude, il est à relever que la commune de Montlouis-sur-Loire a débuté une démarche d'AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme) avec l'ADEME en

septembre 2006 sur la ZAC des Hauts de Montlouis, soit trois mois après le colloque sur « l'Habitat et le Développement Durable » où étaient présents M. Filleul, M. Garcera et l'ADEME.

3.2.4. La connaissance du projet SCoT par les acteurs de l'aménagement urbain

Malgré l'association d'acteurs de l'aménagement urbain aux réflexions sur le SCoT, une grande majorité des personnes rencontrées ne semblaient pas connaître l'existence de ce type de projet de territoire ou ne s'y intéressaient pas volontairement.

Des aménageurs ne se sont pas renseignés sur le contenu du futur SCoT de manière volontaire. Tant qu'il n'a pas été adopté, ils ne ressentent pas le besoin de s'y intéresser.

M. Millot de Monné Decroix ne connaissait même pas le nom de ce projet. Il consulte simplement le PLU et le cadastre, et ne ressent pas le besoin d'aller consulter un tel document. Néanmoins, il avoue que « ce genre de projet est important ». M. Alix, architecte à l'agence Blanchet, a également eu les mêmes remarques.

Cependant, M. Bertrand d'Icade-Capri dit consulter systématiquement les documents-projets de territoire lors de la réalisation d'une opération ou d'un concours sur esquisse confrontant des aménageurs. Il va même jusqu'à dire qu'il consulte le projet de PDU (Plan de Déplacements Urbains) car les déplacements conditionnent les opérations d'habitat.

Conclusion

- ➔ Un SCoT encore en phase d'étude.
- ➔ Peu de relation chronologique entre le SCoT et les ZAC.
- ➔ Rassemblement des acteurs de l'habitat au travers des colloques.
- ➔ Faible connaissance du SCoT par les acteurs de l'aménagement urbain.

Malgré l'analyse de frises ne relevant pas de relations entre les SCoT et les ZAC, nous remarquons que les réunions organisées par le SMAT associent un grand nombre d'acteurs de l'aménagement urbain (promoteurs privés, architectes...). C'est un début de sensibilisation des acteurs aux problématiques du SCoT.

4. Les projets communaux et les projets intercommunaux

Constatant peu de relations entre les projets intercommunaux et les opérations d'habitat, nous pouvons nous demander si des liens indirects, au travers des POS/PLU, n'auraient pas lieu. C'est ce que l'on appelle l'économie d'échelle.

4.1. Les derniers projets communaux souvent approuvés avant les premiers projets intercommunaux

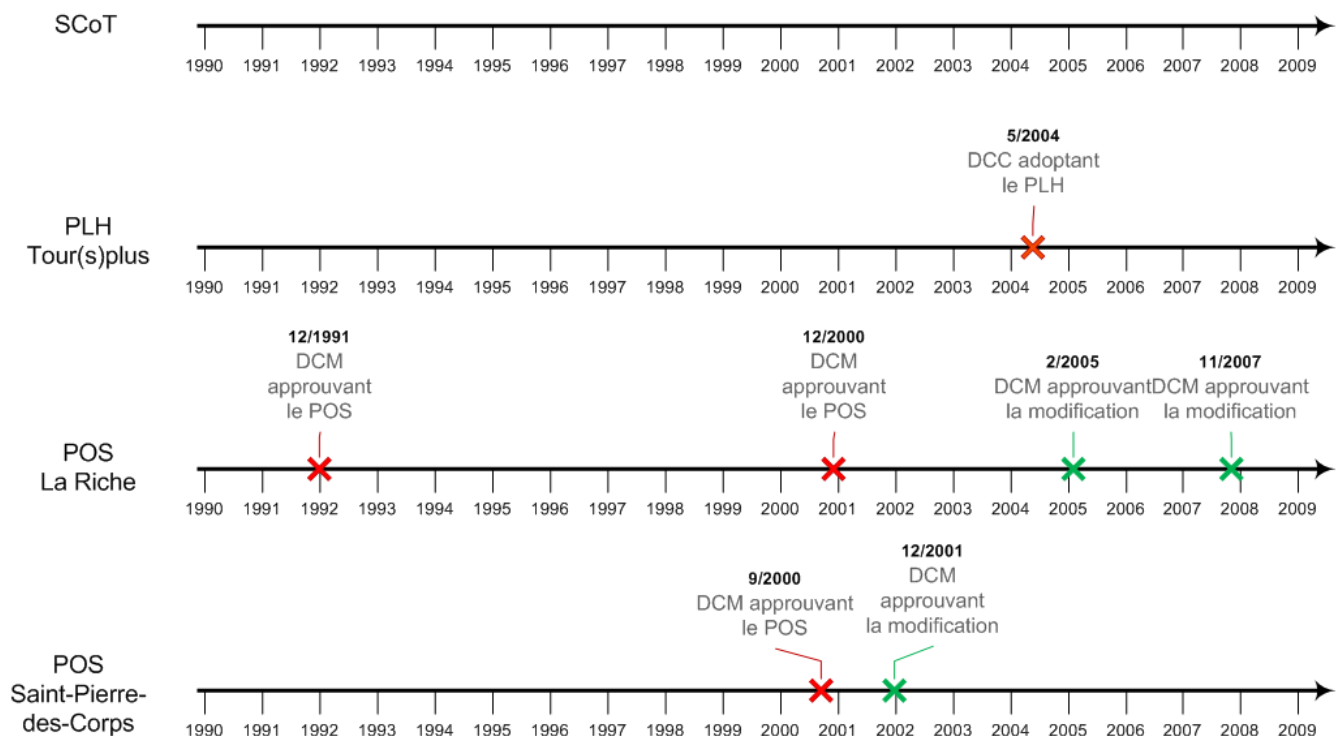


Figure 33 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle, du PLH de Tour(s)plus et des POS de La Riche et Saint-Pierre-des-Corps
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal
DCC : Délibération du conseil communautaire

Les frises ci-dessus situent les dates où les documents-projets de territoire ont été adoptés (en rouge) voire modifiés (en vert).

Sur l'agglomération tourangelle, les POS de La Riche et de Saint-Pierre-des-Corps ont été adoptés avant le PLH et le SCoT (en étude). Lorsque des modifications du POS de La Riche ont eu lieu, cela n'était pas lié à l'apparition du PLH. La première est due à la création d'une zone d'activité et à la prise de compétence « Développement Economique » par la communauté d'agglomération Tour(s)plus. La deuxième modification du POS est liée à la ZAC du Botanique.

D'un point de vue réglementaire, on peut en conclure que les POS semblent compatibles avec le PLH puisqu'aucune modification n'a modifié leur contenu.

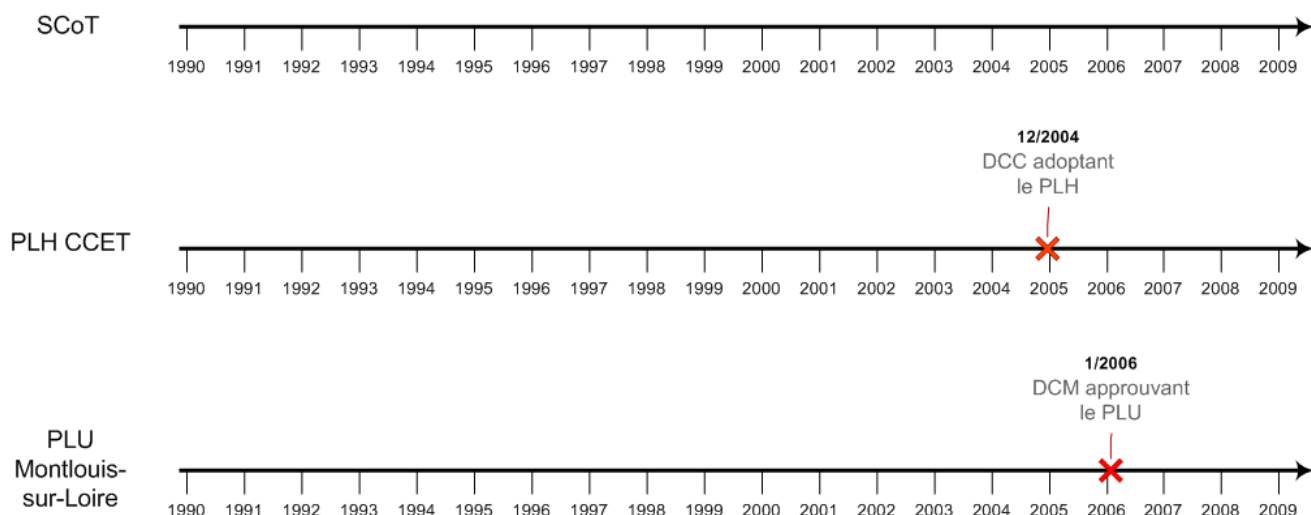


Figure 34 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelles, du PLH de la CCET et du PLU de Montlouis-sur-Loire
Réalisation : Cécile Gaydon

DCM : Délibération du conseil municipal
DCC : Délibération du conseil communautaire

Dans le cas de la CCET et de Montlouis-sur-Loire, le PLU a été adopté après le PLH. Le fonctionnement « en entonnoir » permet une meilleure articulation entre les projets.

Cependant, d'après la technicienne de Montlouis-sur-Loire, « le PLU a été réfléchi en même temps que la ZAC » mais la réalisation de celui-ci n'était pas liée directement à l'adoption d'un PLH un an plus tôt.

En conclusion, cette première analyse des projets de territoire ne permet pas de détecter des relations entre eux. De plus, le fait que les POS ont été adoptés avant les PLH, et que le SCoT n'est toujours pas fini, cela complique la logique d'emboîtement d'échelle et d'articulation entre les différents projets de territoire.

Même si aucune corrélation n'a été identifiée, les projets de territoire sont compatibles entre eux. C'est l'agence d'urbanisme qui a permis leur articulation.

Comme l'explique Mme Petitfrère (Chargée de mission à Tour(s)plus), une des grandes difficultés de la communauté d'agglomération a été de faire que « les dispositions du PLH ne restent pas simplement incantatoires mais puissent bien être retranscrites dans les documents d'urbanisme. L'acteur qui a été efficient là dessus c'est l'agence d'urbanisme. » En effet, l'agence était assistante à maîtrise d'ouvrage de Tour(s)plus pour la réalisation du PLH et a été en même temps missionnée par des communes pour réaliser des PLU. « Comme l'agence connaissait les objectifs de logements sociaux et les préoccupations de Tour(s)plus, elle voyait avec le maire comment l'intégrer au PLU. »

M. Tallois (chargé de mission au SMAT) reconnaît aussi le rôle fondamental de l'agence d'urbanisme. « Elle intervient sur 28 des 40 communes du SCoT ce qui lui donne une vision assez globale du développement de l'urbanisme. »

Dans le cadre de notre analyse, le PLU de Montlouis-sur-Loire est le seul à avoir été réalisé après l'adoption d'un PLH et à avoir bénéficié du savoir-faire de l'agence d'urbanisme.

4.2. POS/PLU vs PLH vs SCoT

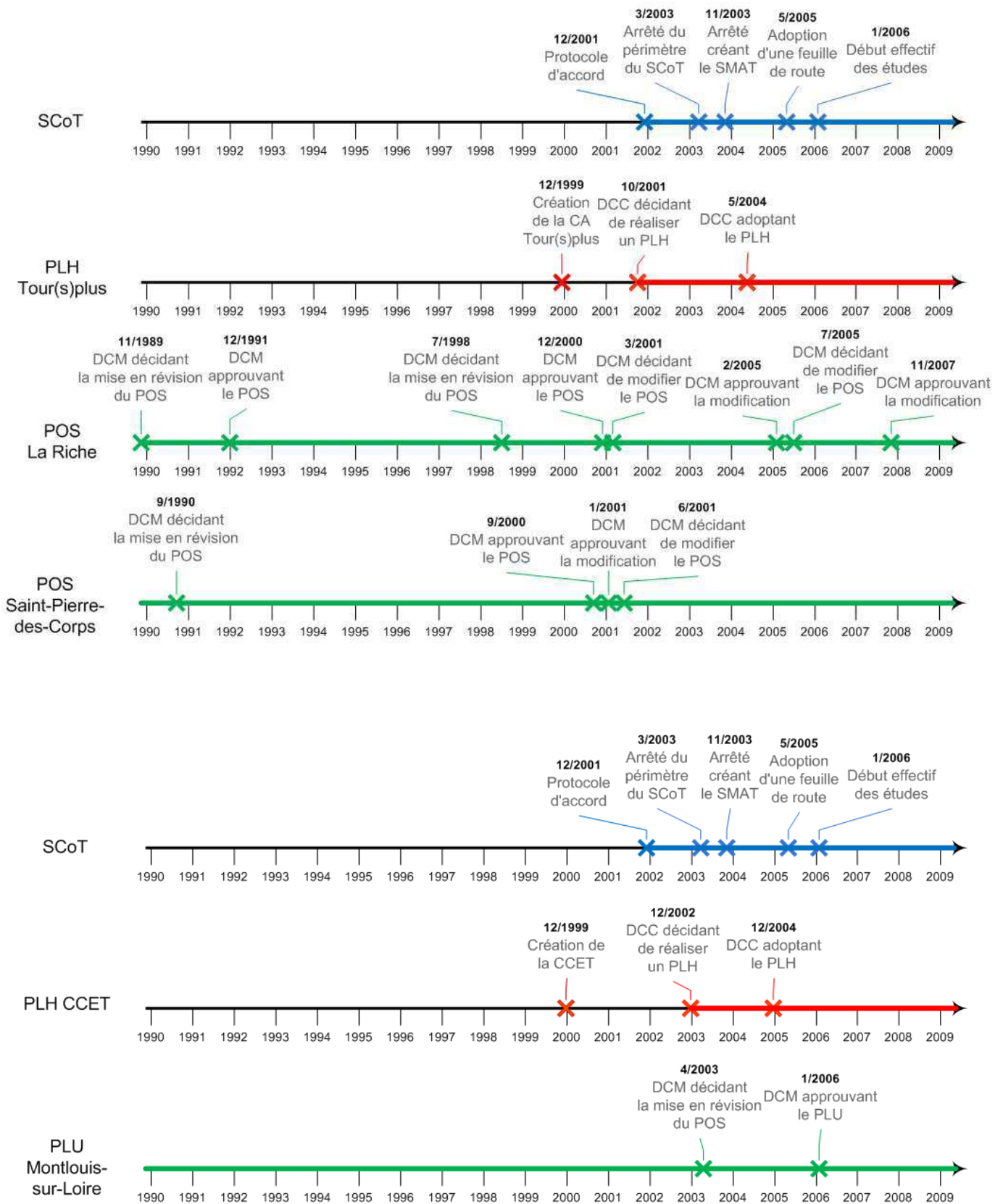


Figure 35 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle, des PLH de Tour(s)plus et de la CCET, des POS de La Riche et de Saint-Pierre-des-Corps, et du PLU de Montlouis-sur-Loire

Réalisation : Cécile Gaydon

Les frises ci-dessus contiennent plus d'informations que les précédentes. Leur analyse a pour but d'identifier si des relations indirectes lient les projets de territoire intercommunaux et les opérations d'habitat. Par exemple, les PLH pourraient influencer les ZAC par l'intermédiaire des POS ou des PLU.

Le POS de Saint-Pierre-des-Corps a été approuvé, après une dizaine d'années d'attente, juste après la création de la communauté d'agglomération. Nous pourrions donc nous demander si Tour(s)plus n'aurait pas joué un rôle en débloquent la situation, c'est-à-dire en permettant à Saint-Pierre-des-Corps de sortir son projet. Cependant, ces deux éléments ne sont pas liés car le point de blocage du POS de Saint-Pierre-des-Corps est le plan de l'Etat concernant les zones inondables.

La CCET a décidé de réaliser un PLH en décembre 2002 et quatre mois plus tard, la commune de Montlouis-sur-Loire a décidé de réviser son POS. Il semblerait qu'un lien existe entre les deux, mais les entretiens réalisés n'ont pas permis de le confirmer. Ce qui est certain, c'est que la révision du POS est étroitement liée à la volonté de la commune de réaliser une nouvelle ZAC.

Au-delà de ces deux remarques, aucun écho entre les différentes dates n'est perceptible. Nous pouvons donc en déduire que les projets de territoire n'influencent pas indirectement par le POS ou le PLU les opérations d'habitat.

4.3. L'apprentissage collectif

Les SCoT et les PLH sont des projets politiques de territoire. En effet, les conseils communautaires du SCoT et des PLH sont tous composés d'élus de communes membres. Au sein de la commune sont donc présents des élus qui ont participé à l'élaboration et/ou au suivi du POS/PLU, du PLH et du SCoT.

Ainsi, plus les élus restent en place longtemps, comme c'est le cas dans les communes étudiées, plus l'« apprentissage collectif » portera ses fruits, et plus les réflexions intercommunales sur l'habitat seront intégrées, de façon consciente ou inconsciente, au projet communal et donc intégrées aux opérations d'habitat.

Même si, lors des analyses de frises, nous remarquons peu de lien entre les projets de territoire intercommunaux et les opérations d'habitat, des relations entre les deux peuvent avoir lieu par l'intermédiaire des élus.

Il est à noter que M. Michel (maire de La Riche) et Mme Beaufile (maire de Saint-Pierre-des-Corps) sont vis présidents de la communauté d'agglomération Tour(s)plus, et que M. Garcera (adjoint à l'urbanisme de Montlouis-sur-Loire) est vis président de la CCET.

Les élus sont des intermédiaires entre les systèmes d'acteurs « projets de territoire » et « opérations d'habitat ».

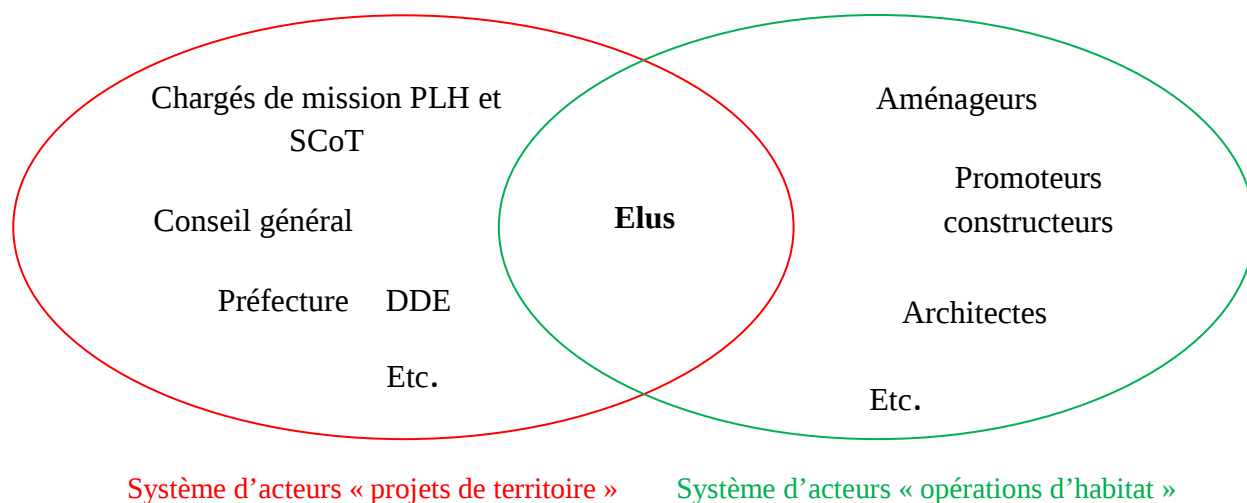


Figure 36 : Les élus au centre des systèmes d'acteurs
Réalisation : Cécile Gaydon

Remarque : Les organismes HLM sont dans une situation particulière. Ils sont associés au suivi du PLH. Par conséquent, eux aussi subissent le phénomène d'apprentissage collectif.

Conclusion

- ➔ Les derniers POS approuvés avant les premiers projets intercommunaux
 - ➔ Peu de relation chronologique entre le SCoT, les PLH et les POS/PLU
 - ➔ Les élus en tant qu'éléments de relation entre les projets intercommunaux et communaux
- Existence des relations indirectes par les élus entre les projets intercommunaux et les ZAC

Les analyses de frises n'ont rien pu démontrer. Cependant, en étudiant le système d'acteurs « projets de territoire », nous constatons que c'est au travers des élus que les relations entre documents-projets de territoire ont lieu. Par conséquent, les projets intercommunaux peuvent influencer les opérations d'habitat par l'intermédiaire des élus.

CONCLUSION

L'hypothèse de départ supposait que les territoires de projet (grande échelle) n'étaient pas structurés de façon à être des référentiels lors de la création et la réalisation d'une opération d'habitat (petite échelle).

La méthode adoptée pour vérifier cette hypothèse a permis de nuancer le propos.

Des relations existent entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat.

Le projet communal est un référentiel pour les opérations d'habitat : concordance de dates (frises), nombreuses relations entre acteurs, contrôles du maire à chaque étape du projet...

Les projets intercommunaux sont principalement liés aux opérations d'habitat grâce aux élus. Les conseils communautaires, les comités de suivi... sont composés d'élus.

Cependant, ce qui est réalisé (par les aménageurs, les promoteurs...) est souvent différent de ce qui est voulu (par les élus...). C'est pour cette raison que nous pourrions penser à tort qu'aucune relation entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat existe.

Le premier fossé est situé au niveau des cahiers des charges que le promoteur doit respecter. Un décalage existe entre l'image que l'on a de la ville et sa retranscription au niveau réglementaire.

Le deuxième fossé est situé en aval : après la signature du permis de construire. Dès lors que le permis est signé, la commune n'a plus aucun moyen d'intervenir. Faire appel ou démolir reviendrait trop cher à la commune.

Les relations de confiance et les habitudes de travail sont donc primordiales.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

BALLAIN René, 2005, article « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique, in *L'action publique et la question territoriale*, sous la direction d'Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, Editions PUG, Collection Symposium.

CHOAY Françoise, MERLIN Pierre, 2005, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Collection Quadrige Dicos Poche.

DUBOIS-TAINE Geneviève, 2002, *La ville émergente : résultats de recherches*, PUCA, réédition 2002.

GERARD Patrick, 2007, *Pratique du droit de l'urbanisme : urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Editions Eyrolles, 5^{ème} édition.

NEGRIER Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Editions PUG, Collection Symposium.

PECQUEUR Bernard, 1996, *Dynamiques territoriales et mutations économique*, Editions L'Harmattan

PIRON Olivier, 1994, *Foncier-Aménagement, nouveau contexte, nouvelles approches*, missions Prospective, DAEI.

VILMIN Thierry, 1999, *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique*, CERTU, Collection Débats.

Documents d'urbanisme

AUAT, 2007, Tableau de bord des ZAC d'Indre-et-Loire

Communauté d'agglomération Tour(s)plus, 2004, PLH

Communauté de communes de l'Est Tourangeau, 2004, PLH

La Riche, 1991, POS

La Riche, 2000, POS

La Riche, 2005, POS Modification n°1

La Riche, 2007, POS Modification n°2

La Riche, Dossier de création et de réalisation de la ZAC du Prieuré

La Riche, Dossier de création de la ZAC du Prieuré

Montlouis-sur-Loire, 2006, PLU

Montlouis-sur-Loire, Dossier de création et de réalisation de la ZAC des Hauts de Montlouis

Saint-Pierre-des-Corps, 2000, POS

Saint-Pierre-des-Corps, 2001, POS Modification n°1

Saint-Pierre-des-Corps, Dossier de création et de réalisation de la ZAC Grand Cour

Articles de revues

DEMAZIERE Christophe, 2005, article « Le développement de l'intercommunalité » de la revue Cahiers Français n°328 intitulé *Villes et territoires*, septembre-octobre 2005.

MARCONIS Robert, 2005, article « Urbanisation et politiques urbaines » de la revue Cahiers Français n°328 intitulé *Villes et territoires*, septembre-octobre 2005. Article extrait de l'article « Urbanisation et urbanisme. Les métropoles de province » in *Urbanisation et urbanisme en France, la documentation photographique*, Paris, la Documentation française, n°8025, février 2002.

Rapports

ALTENBURGER Aurélie, EDOUARD Marion, GAYDON Cécile, GLEYE Sylvain, PHILBERT Grégory, 2007, Evaluation à mi-parcours du PLH de Tour(s)plus, rapport de stage, Polytech'Tours département Aménagement.

FORTIER Mélanie, 2003, Territoire et convention : la constitution politique d'un espace commun d'action, le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003), thèse, Université de Tours.

JOUVENEL Hugues de, 2003, *Etude rétrospective et prospective des tendances d'évolution des territoires, des villes, de la mobilité et de l'environnement sur une longue période (1950 - 2030)*, Futuribles, DRAST, programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres.

http://www.recherche-innovation.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/etalement_urbain_cle1114f1.pdf

STROOBANT Chani, 2007, article « Une lecture des espaces périurbanisés par le développement durable » in *Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle*, Université de Tours, UMR Citeres, Programme interdisciplinaire développement urbain durable, CNRS.

http://citeres.univ-tours.fr/p_vst/textes_en_ligne/synthese_vol1.pdf

http://citeres.univ-tours.fr/p_vst/textes_en_ligne/doc_final_vol2_pidud.pdf

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	p.3
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	p.4
SOMMAIRE	p.5
INTRODUCTION	p.6

PARTIE 1

L'ETALEMENT URBAIN ET LES OPERATIONS D'HABITAT	p.7
1. L'étalement urbain	p.8
2. L'aménagement urbain	p.9
2.1. Le développement en diffus	p.9
2.2. La mutation encadrée	p.9
2.3. L'aménagement négocié	p.10
2.4. L'aménagement public	p.10
3. Les acteurs de l'aménagement urbain	p.13
3.1. Une grande variété d'acteurs	p.13
3.1.1. La commune	p.13
3.1.2. L'aménageur	p.13
3.1.3. Le promoteur-constructeur	p.14
3.1.4. L'architecte	p.14
3.2. Le système d'acteurs	p.16

PARTIE 2

LA DECENTRALISATION ET LES PROJETS DE TERRITOIRE	p.18
1. La décentralisation	p.19
1.1. L'évolution de la politique locale du logement et de l'habitat	p.20
1.2. Les compétences en urbanisme et en logement des communes et des EPCI	p.20
1.2.1. Les communes	p.20
1.2.2. Les EPCI	p.21
2. Les communes, les EPCI et leurs projets de territoire	p.22
2.1. La commune	p.22
2.1.1. La plus petite circonscription française	p.22
2.1.2. Son projet de territoire : le PLU	p.22
2.2. Les EPCI	p.23
2.2.1. Les EPCI à fiscalité propre	p.23
2.2.1.1. L'intercommunalité pour pallier aux faiblesses de l'émiettement communal	p.23
2.2.1.2. Exemple de projet de territoire : le PLH	p.26
2.2.2. Les EPCI sans fiscalité propre	p.27
2.2.2.1. Les différentes EPCI sans fiscalité propre	p.27
2.2.2.2. Exemple de projet de territoire porté par un syndicat mixte : le SCoT	p.28

3. Les relations entre les différents projets de territoire	p.31
3.1. Les relations règlementaires entre les différents projets de territoire	p.31
3.2. Les relations entre les acteurs	p.31

PARTIE 3

LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE COMME « FILTRES

COGNITIFS » POUR LA REALISATION D'OPERATIONS D'HABITAT p.32

1. Les liens entre documents-projets de territoire et opérations d'habitat	p.33
1.1. L'approche réglementaire	p.33
1.2. L'approche cognitive	p.33
2. L'hypothèse de recherche	p.35
3. Méthodologie	p.35
3.1. Frises chronologiques	p.35
3.2. Entretiens semi-directifs	p.35

PARTIE 4

LES RELATIONS ENTRE LES DOCUMENTS-PROJETS DE TERRITOIRE ET

LES OPERATIONS D'HABITAT EN INDRE-ET-LOIRE p.36

1. Les opérations d'habitat et les documents-projets de territoire étudiés	p.37
1.1. Les terrains d'études	p.37
1.1.1. Les opérations d'habitat	p.37
1.1.2. Les documents-projets de territoire	p.37
1.2. Les fiches de présentation	p.37
2. Les projets communaux et les opérations d'habitat	p.58
2.1. Les projets communaux	p.58
2.2. POS/PLU vs ZAC	p.59
2.2.1. La commune de La Riche	p.60
2.2.2. La commune de Saint-Pierre-des-Corps	p.61
2.2.3. La commune de Montlouis-sur-Loire	p.62
2.3. Les relations entre acteurs	p.62
2.3.1. De nombreuses relations entre acteurs	p.62
2.3.2. Les pouvoirs de contrôle de la commune	p.63
3. Les projets intercommunaux et les opérations d'habitat	p.65
3.1. Les PLH	p.65
3.1.1. La longue marche vers l'intercommunalité	p.65
3.1.2. PLH vs ZAC	p.67
3.1.3. La compétence urbanisme de la CCET	p.68
3.1.4. La politique foncière d'agglomération de Tour(s)plus	p.69
3.1.4.1. L'atlas foncier	p.69
3.1.4.2. Le dispositif d'aides financières	p.69
3.1.4.3. La délégation du DPU	p.70
3.1.5. Une volonté d'associer les promoteurs-constructeurs privés et les aménageurs	p.70
3.2. Le SCoT	p.72
3.2.1. Un SCoT en études	p.72
3.2.2. SCoT vs ZAC	p.73
3.2.3. Les commissions et colloques organisées par le SMAT	p.74
3.2.4. La connaissance du projet SCoT par les acteurs de l'aménagement urbain	p.75

4. Les projets communaux et les intercommunaux	p.76
4.1. Les derniers projets communaux souvent approuvés avant les premiers projets intercommunaux	p.76
4.2. POS/PLU vs PLH vs SCoT	p.78
4.3. L'apprentissage collectif	p.79
CONCLUSION	p.81
BIBLIOGRAPHIE	p.82
TABLE DES MATIERES	p.84
TABLE DES ILLUSTRATIONS	p.87
ANNEXES	p.89

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Les filières de l'aménagement urbain	p.12
Figure 2 : Les étapes de la transformation d'un terrain	p.15
Figure 3 : Le système d'acteurs en aménagement urbain	p.17
Figure 4 : Les lois de décentralisation	p.19
Figure 5 : Les compétences des communes et des EPCI suite aux lois de décentralisation (dans le domaine de l'urbanisme et du logement)	p.21
Figure 6 : Les lois relatives au développement intercommunal	p.24
Figure 7 : L'évolution de l'intercommunalité sur 15 ans	p.25
Figure 8 : Etat d'avancement des SCoT au 1 ^{er} janvier 2007	p.29
Figure 9 : Exemples de documents-projets de territoire ayant une thématique habitat	p.30
Figure 10 : Compatibilité entre les documents-projets de territoire traitant de l'habitat	p.31
Figure 11 : Relations réglementaires entre les documents-projets de territoire et les opérations d'habitat	p.33
Figure 12 : Localisation du SCoT dans le département d'Indre-et-Loire	p.38
Figure 13 : Localisation de Tour(s)plus dans le SCoT	p.40
Figure 14 : Localisation de la CCET dans le SCoT	p.42
Figure 15 : Localisation de La Riche dans l'agglomération tourangelle	p.44
Figure 16 : Localisation de Saint-Pierre-des-Corps dans l'agglomération tourangelle	p.46
Figure 17 : Localisation de Montlouis-sur-Loire dans la CCET	p.48
Figure 18 : Localisation de la ZAC du Prieuré et schéma d'aménagement	p.50
Figure 19 : Les différents types d'habitat de la ZAC du Prieuré	p.51
Figure 20 : Localisation de la ZAC du Botanique et schéma d'aménagement	p.52
Figure 21 : Localisation de la ZAC Grand Cour et schéma d'aménagement	p.54
Figure 22 : Les différents types d'habitat de la ZAC Grand Cour	p.55
Figure 23 : Localisation de la ZAC des Hauts de Montlouis et schéma d'aménagement	p.56
Figure 24 : Etat des lieux des projets communaux en Indre-et-Loire (1 ^{er} janvier 2007)	p.58
Figure 25 : Frises du POS de La Riche, de la ZAC du Prieuré et de la ZAC du Botanique	p.60
Figure 26 : Frises du POS de Saint-Pierre-des-Corps et de la ZAC Grand Cour	p.61
Figure 27 : Frises du PLU de Montlouis-sur-Loire et de la ZAC des Hauts de Montlouis	p.62
Figure 28 : Les EPCI à fiscalité propre du SCoT de l'agglomération tourangelle	p.66
Figure 29 : Frise du PLH de Tour(s)plus et des ZAC du Prieuré, du Botanique et Grand Cour	p.67
Figure 30 : Frise du PLH de la CCET et de la ZAC des Hauts de Montlouis	p.68
Figure 31 : Le SCoT et l'aire urbaine de Tours dans le département d'Indre-et-Loire	p.72
Figure 32 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle et des ZAC du Prieuré, du Botanique, Grand Cour, et des Hauts de Montlouis	p.73
Figure 33 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle, du PLH de Tour(s)plus et des POS de La Riche et Saint-Pierre-des-Corps	p.76

Figure 34 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle, du PLH de la CCET et du PLU de Montlouis-sur-Loire	p.77
Figure 35 : Frises du SCoT de l'agglomération tourangelle, des PLH de Tour(s)plus et de la CCET, des POS de la Riche et de Saint-Pierre-des-Corps et du PLU de Montlouis- sur-Loire	p.78
Figure 36 : Les élus au cœur des systèmes d'acteurs	p.80

1. La Zone d'Aménagement Concerté

Les Zones d'Aménagement Concerté sont des procédures d'urbanisme opérationnel instituées par la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967. Ce sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement de terrains, notamment ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés » (L.311-1, alinéa 1).

Par conséquent, les ZAC ne peuvent être créées que sur initiative publique ; en revanche leurs réalisations peuvent être confiées à un aménageur public ou privé.

L'aménagement concerté repose sur la réunion de représentants de la puissance publique (administrations de l'Etat et collectivités locales) et des différentes catégories de citoyens concernés (propriétaires, constructeurs, usagers) afin de préparer la décision et l'exécution d'opérations d'urbanisme. (Choay, Merlin, 2005)

Comparés aux lotissements qui sont aussi des instruments de l'urbanisme opérationnel, la dimension du périmètre des ZAC n'est pas forcément plus grande car il existe des mini-ZAC. Par contre, le type d'habitat est plutôt collectif en ZAC et individuel en lotissement, et l'initiative est généralement publique pour les ZAC et privée pour les lotissements. (Choay, Merlin, 2005)

1. La création de la ZAC¹⁶

Les ZAC peuvent être créées n'importe où mais se trouvent généralement en agglomération.

Une grande variété de ZAC peuvent être créées :

- des ZAC économiques, artisanales, commerciales,
- des ZAC de services ou d'habitation,
- des ZAC complexes associant logements, bureaux, etc.

Elles doivent être compatibles avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)¹⁷ établi au niveau intercommunal.

L'initiative de la ZAC peut être prise par la commune ou un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), par une autre collectivité territoriale (Etat, la région ou département), ou par un établissement public (Etablissement public d'aménagement, chambre de commerce...) à condition que ce dernier y ait vocation.

La loi donne compétence de plein droit, pour la création et la réalisation de « ZAC d'intérêt communautaire », aux communautés d'agglomération, aux communautés

¹⁶ Source des paragraphes suivants : Gérard, 2007

¹⁷ Le SCoT est un document d'urbanisme. Il est le principal outil d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelle du bassin de vie, du projet politique et urbain défini par les élus. (Choay, Merlin, 2005)

urbaines et aux communautés de communes à fiscalité propre¹⁸, ayant compétence en matière d'aménagement.

Lorsque l'initiative en est prise par la commune, le conseil municipal doit sensibiliser la population à cette politique d'aménagement. Si une autre personne publique a pris l'initiative de demander la création de la ZAC, elle doit également organiser une concertation dans les conditions qu'elle fixe après avis du conseil municipal.

Le dossier de création, constitué par la personne à l'initiative de la ZAC, présente les pièces suivantes :

- Un rapport de présentation,
- Un plan de situation,
- Un plan de délimitation du périmètre de la zone,
- Un document sur le régime de la taxe locale d'équipement,
- Une étude d'impact.

L'acte de création a pour objet essentiellement de délimiter le périmètre de la zone. Il est pris en principe par délibération du conseil municipal.

Par la suite, le périmètre de la ZAC est reporté sur les documents graphiques du PLU. La décision créant la ZAC est affichée pendant un mois en mairie, mentionnée dans un journal diffusé dans le département et publiée au Recueil des actes administratifs.

2. La réalisation de la ZAC¹⁹

Avant d'aménager, il est nécessaire de fixer les règles d'urbanisme applicables.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a imposée l'intégration des ZAC dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)²⁰. Cette loi a aussi modifié les Plans d'Occupation des Sols (POS)²¹ en PLU. Les PLU sont plus que des règlements, ils définissent de véritables projets communaux.

Les PLU peuvent donc préciser, pour le périmètre de la ZAC, la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations générales et les espaces verts. Les PLU peuvent aussi définir au sein de la ZAC des îlots, en déterminant, pour chacun d'eux, la surface minimale de construction autorisée.

Sous le régime antérieur à la loi SRU, la commune pouvait choisir soit de maintenir, à l'intérieur de la ZAC, les règles du POS, soit de doter la ZAC de règles particulières

¹⁸ Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre dispose de quatre taxes directes locales sur l'ensemble de son territoire : la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la taxe professionnelle. (Choay, Merlin, 2005)

¹⁹ Source des paragraphes suivants : Gérard, 2007

²⁰ Le PLU est un document d'urbanisme. Il constitue le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) de la commune et le cadre de la cohérence des différentes actions concernant l'aménagement. (Choay, Merlin, 2005) Il est à noter qu'il existe quelques PLU intercommunaux en France.

²¹ Le POS est un document d'urbanisme, en général à l'échelle d'une commune fixant les règles générales d'utilisation du sol qui s'imposent à tous. (Choay, Merlin, 2005)

inscrites dans un document d'urbanisme spécifique, le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ)²². La loi Urbanisme et Habitat permet de conserver l'ancien PAZ jusqu'à l'approbation d'un PLU, le soumet au régime des PLU et permet d'engager sa modification ou sa révision spécifique.

Avant de réaliser l'aménagement de la zone, un nouveau dossier doit être réalisé : le dossier de réalisation. Etabli par la personne à l'initiative de la ZAC, il comprend au moins trois éléments :

- Le programme des équipements publics à réaliser,
- Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone,
- Les modalités financières de l'opération, échelonnées dans le temps,
- Eventuellement, l'étude d'impact complétée si des éléments nouveaux sont apparus depuis la constitution du dossier de création.

Le dossier de réalisation est ensuite approuvé par la personne ayant pris l'initiative de la ZAC. Cette approbation fait l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte de création de la ZAC.

Puis, le conseil municipal approuve le programme des équipements publics ; cette délibération fait également l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte de création de la ZAC.

Concernant les modes de réalisation, le régime des ZAC offre, depuis la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, deux modes possibles seulement : la régie et la concession.

En régie, la personne ayant pris l'initiative de la ZAC aménage directement et équipe la ZAC.

En concession, la personne ayant pris l'initiative de la ZAC fait appel à un concessionnaire. La mission de cet aménageur est la même qu'il soit public ou privé. Il assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession. Il peut acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris par la voie d'expropriation ou de préemption. De plus, il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

Pour choisir le concessionnaire, la personne à l'initiative de la ZAC organise une procédure de publicité afin de choisir le concédant « en prenant notamment compte les capacités techniques et financières des candidats et leur aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée, après avoir engagé librement toute discussion utile avec une ou plusieurs personnes ayant présenté une candidature » (décret du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme, R. 300-7). Cet avis est ensuite présenté aux membres du conseil municipal avant la délibération désignant le concessionnaire.

Le traité de concession est signé entre le créateur de la ZAC et le concessionnaire et précise les obligations de l'un et de l'autre.

²² Le PAZ, calqué sur le dossier du POS, précise les équipements à réaliser sur la ZAC. (Choay, Merlin, 2005)

Les deux outils de maîtrise foncière dont peut disposer l'aménageur sont l'expropriation et la préemption.

L'aménageur concessionnaire peut bénéficier de la procédure d'expropriation si la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)²³ le prévoit. Si l'expropriant est le créateur de la ZAC, il peut céder de gré à gré à l'aménageur les immeubles expropriés, à condition que le prix de vente soit au moins égal au prix d'achat majoré des frais exposés par l'expropriant. De plus, les occupants des immeubles expropriés ont droit à être relogés. Concernant la préemption, la commune ou le concessionnaire, si la commune lui a délégué le droit de préemption, peut instituer sur la ZAC un Droit de Préemption Urbain (DPU) si une Zone d'Aménagement Différé (ZAD)²⁴ n'a pas été créée sur le périmètre de la ZAC.

L'aménageur, après la réalisation de la ZAC, va céder les terrains. Un cahier des charges indique le nombre de mètres carrés de SHON (Surface Hors Œuvre Nette)²⁵ dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Il peut également fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales. Chacun des cahiers des charges est approuvé par le maire si la ZAC a été créée par le conseil municipal, par le Préfet dans les autres cas.

²³ La Déclaration d'Utilité Publique est une procédure administrative par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien, en règle générale foncier ou immobilier, en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt général. (Choay, Merlin, 2005)

²⁴ Une ZAD couvre le périmètre dans lequel des projets publics ou privés doivent se réaliser dans un proche avenir, risquant d'entraîner une flambée des prix fonciers. Pour atténuer la spéculation, la référence de prix est fixée à la valeur du terrain dans l'usage qu'il avait un an avant la création de la ZAD. (Choay, Merlin, 2005)

²⁵ La SHON est la surface obtenue en déduisant de la surface hors œuvre brute (la totalité de la surface, sans aucune déduction) les combles et les sous-sols non aménageables, les toitures terrasses, les balcons, surfaces non closes en rez-de-chaussée, les garages, les locaux affectés à des activités agricoles. (Choay, Merlin, 2005)

2. La procédure du PLU

La procédure comporte neuf phases et dure en général de deux à cinq ans.

Dans la première phase, le conseil municipal prend une délibération disposant que la commune engage l'élaboration d'un PLU. En principe, l'élaboration des PLU est une affaire strictement communale. Cependant, le PLU peut concerner le territoire de plusieurs communes.

Dans la deuxième phase, le Préfet définit avec le Maire les modalités d'association de l'Etat à l'élaboration du PLU. L'Etat porte à la connaissance du Maire des informations que la DDE recense concernant le territoire communal. Quant aux autres personnes (présidents d'établissements intercommunaux, maires de communes voisines...) qui ont reçu notification de la délibération prescrivant le PLU, elles sont consultées à leur demande.

Dans la troisième phase, le Maire peut intervenir, par arrêté, pour créer un groupe de travail s'il souhaite organiser une démarche collective autour du PLU.

Dans la quatrième phase, le Maire doit proposer au conseil municipal un débat sur les orientations générales du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il s'agit d'une nouveauté apportée par la loi SRU.

Dans la cinquième phase, le Maire présente le projet au conseil municipal et prend une délibération par laquelle il arrête le projet de PLU.

Dans la sixième phase, le Maire, par arrêté, soumet le projet de PLU à enquête publique. Par la suite, un commissaire enquêteur est désigné ou une commission d'enquête a lieu.

Dans la septième phase, le Maire convoque le conseil municipal et présente les conclusions du commissaire enquêteur, puis le conseil municipal approuve le PLU par délibération.

Dans la huitième phase, la délibération est affichée pendant un mois en mairie, publiée au recueil des actes administratifs et mentionnée dans un journal diffusé dans le département. Le plan doit être toujours tenu à la disposition du public en mairie.

Dans la neuvième et dernière phase, le PLU entre en vigueur dès que la délibération d'approbation a été transmise en préfecture ou sous-préfecture pour contrôle et a fait l'objet des mesures de publicité réglementaire. Cependant, si la commune n'est pas couverte par un SCoT, le PLU entre en vigueur un mois après sa transmission au Préfet.

La loi portant Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 prévoit un rendez-vous après un délai maximum de trois ans d'application : le conseil municipal doit délibérer du bilan de création de logements et de l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones du PLU. C'est l'une des occasions où il peut y avoir une évolution du PLU.

(Gérard, 2007)

Le contenu du dossier du POS varie selon les communes, mais la présentation du dossier de PLU est toujours la même. Le dossier comprend :

- un rapport de présentation,
- un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD),
- un règlement,
- un ou plusieurs document(s) graphique(s),
- des annexes.

Le PADD a un rôle capital car la démarche d'élaboration d'un projet communal avant la définition des règles techniques est une garantie de qualité, et le débat en Conseil municipal sur ce projet est une garantie de démocratie. Il est aussi la clef du PLU car les parties juridiques du PLU (orientations d'aménagement et règlement) doivent être cohérentes avec lui, et il fixe la limite entre les procédures de modification et de révision.²⁶

²⁶ Source : <http://www.droitdelurbanisme.com>

3. La procédure du PLH

La procédure du PLH se déroule en deux phases.

La première phase consiste en l'élaboration du PLH. Tout d'abord, l'EPCI délibère pour prendre en compte l'initiative du PLH, indiquer les personnes morales qu'il juge utile d'associer et fixer les modalités de cette association. Dans les 3 mois, le Préfet porte à connaissance les informations utiles et les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des divers types de logements sur le territoire et les objectifs spécifiques à certains quartiers. Puis, une délibération de l'EPCI arrête le projet de PLH qui est soumis aux communes membres et, s'il y a lieu, aux organes compétents en matière de SCoT. Les conseils municipaux et des EPCI concernés délibèrent puis l'EPCI délibère pour prendre en compte les avis et transmet le projet de PLH au Préfet qui le transmet au Préfet de Région. L'EPCI adopte ensuite le PLH. Sa délibération, qui fait l'objet des mesures légales de publicité, est transmise avec le PLH et les avis exprimés aux personnes morales associées. Le PLH est tenu à la disposition du public à la mairie, au siège de l'EPCI et à la préfecture.

La deuxième phase concerne le suivi du PLH. Au moins une fois par an, l'EPCI délibère sur l'état de réalisation du PLH et sur son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Ce bilan et les délibérations sont transmis au préfet, aux communes, aux EPCI et aux personnes associées et tenus à la disposition du public. La mise en œuvre du dispositif d'observation de l'habitat favorise ce suivi.²⁷

Le PLH comprend plusieurs éléments :

- un diagnostic
- un document d'orientations
- un programme d'actions

²⁷ Source : http://www.ouils2amenagement.certu.fr/pubOAT/html/contrib_1201.html

4. La procédure du SCoT

La procédure du SCoT est composée de huit phases qui durent en général de trois à cinq ans.

Dans la première phase, la volonté de se doter d'un SCoT est présentée au Préfet par les communes membres (délibérations par les conseils municipaux). Puis, le Préfet consulte le conseil général qui a trois mois pour émettre un avis. Enfin, le Préfet délimite par arrêté le périmètre du schéma futur, après avoir vérifié sa pertinence.

Dans la deuxième phase, les communes confient l'élaboration de leur schéma à un EPCI qui aura ultérieurement la mission d'en assurer le suivi. De plus, les élus membres du conseil de l'EPCI délibèrent sur les objectifs et les modalités d'une concertation permettant d'associer les habitants, les associations locales, etc.

Dans la troisième phase, le président de l'EPCI associe les services concernés à l'élaboration du projet de SCoT. Le Préfet porte à la connaissance de l'EPCI toutes les informations nécessaires, collectées par la DDE, et qui devront s'appliquer au territoire. Le porté à connaissance est tenu à disposition du public ; et les présidents du conseil général et régional, la CCI, la chambre de l'agriculture, les maires et les présidents d'EPCI voisins, etc., consultent le président de l'EPCI du SCoT s'ils le demandent.

Dans la quatrième phase, un débat portant sur le PADD est organisé lorsque le projet de SCoT commence à prendre forme.

Dans la cinquième partie, le projet de SCoT mis au point est discuté et adopté par le conseil de l'EPCI. La délibération arrêtant le projet de SCoT est transmises aux conseils municipaux des communes concernées, aux organismes délibérants des personnes associées, au Préfet, etc., qui ont trois mois pour donner leur avis. La délibération est affichée un mois en siège de l'EPCI et dans toutes les mairies concernées.

Dans la sixième phase, les communes de l'EPCI peuvent contester le projet. Pour cela, les conseils municipaux concernés peuvent prendre une délibération motivée énonçant les modifications demandées au projet. Le Maire saisit le Préfet qui à trois mois pour donner son avis, après consultation de la « commission de conciliation ». Cette commission, présente dans chaque département, est composée de six élus locaux désignés par les maires et de six personnalités qualifiées en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement désignées par le Préfet. La commune qui maintient son opposition après avis peut se retirer du SCoT.

Dans la septième étape, un commissaire-enquêteur est désigné ou une commission d'enquête à lieu. Le président de l'EPCI prend ensuite un arrêté, publie dans deux journaux diffusé dans le département qu'une enquête publique est ouverte et met un affichage au siège de l'EPCI et dans les mairies.

Dans la huitième phase, le schéma, éventuellement modifié, est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI. Puis la délibération est transmise au Préfet, à la région, au département et à certaines personnes associées. Elle est aussi affichée au siège de l'EPCI et dans les mairies, une annonce de cet affichage est insérée dans un journal du

département et elle est publiée au recueil des actes de l'EPCI. Le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au Préfet.

La procédure de révision est analogue à la procédure d'élaboration, mais il est possible de se limiter à une procédure plus simple de modification lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PADD.

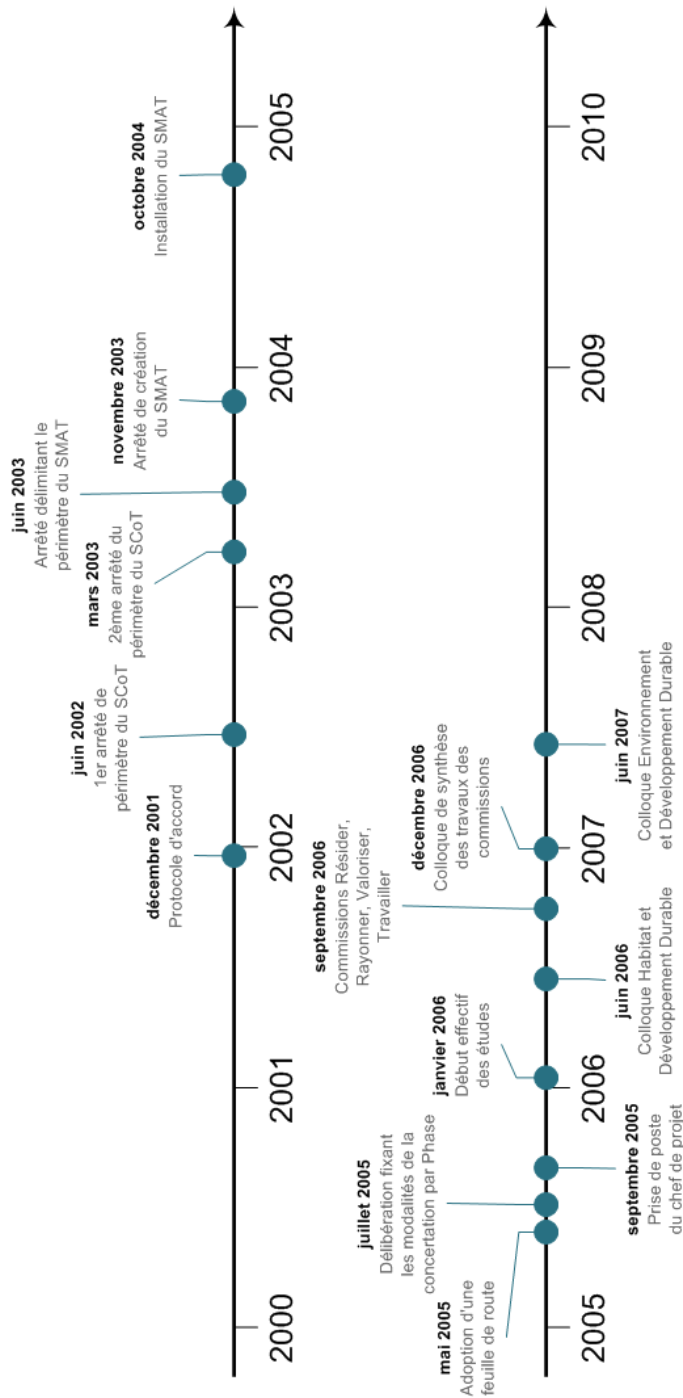
(Gérard, 2007)

Le dossier du SCoT est composé de :

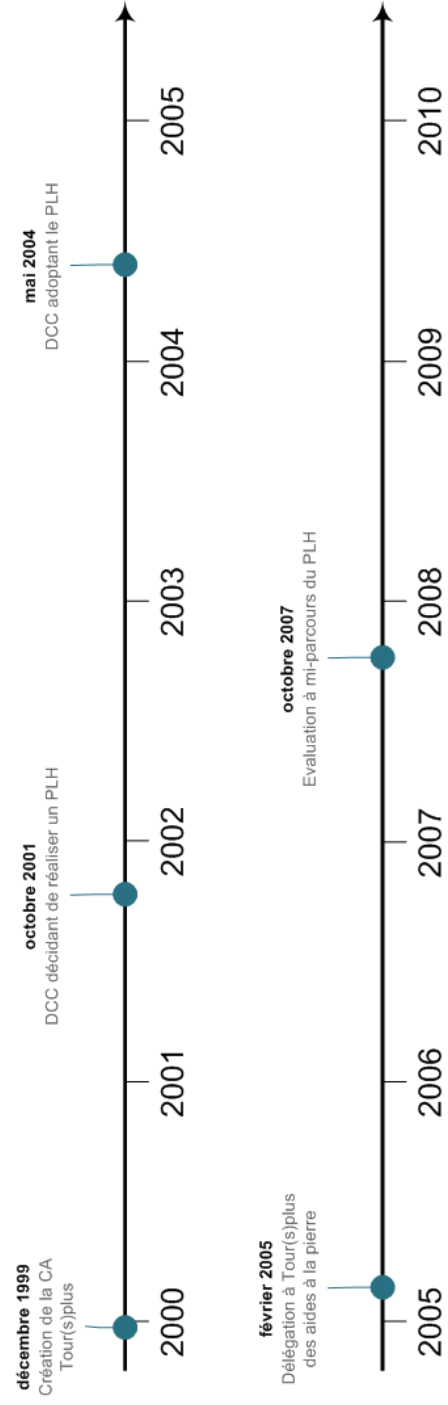
- un rapport de présentation,
- un PADD,
- un Document d'Orientations Générales (DOG),
- de documents graphiques.

5. Les frises

SMAT - SCoT

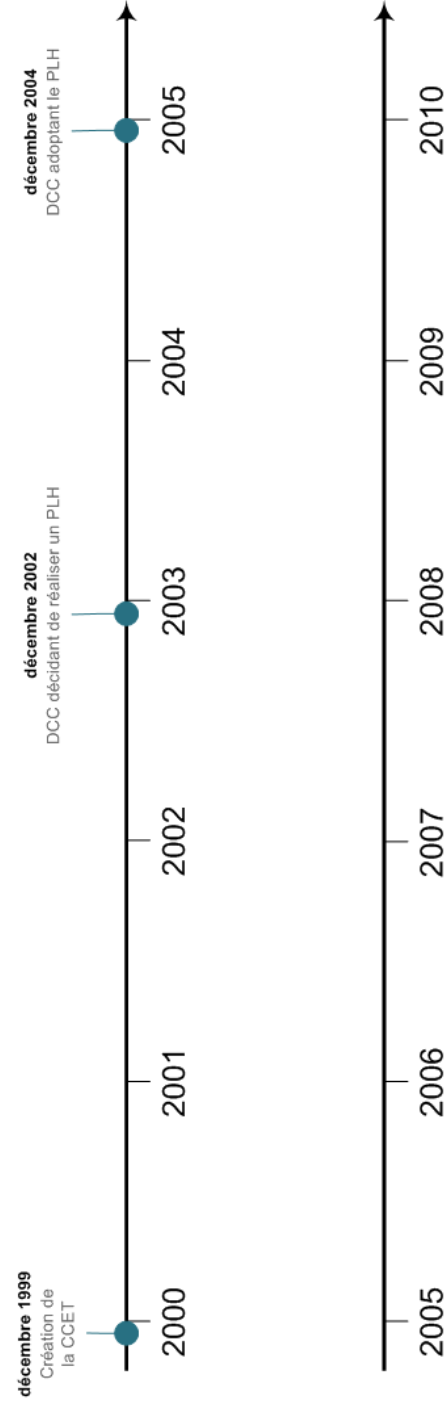


CA Tour(s)plus - PLH

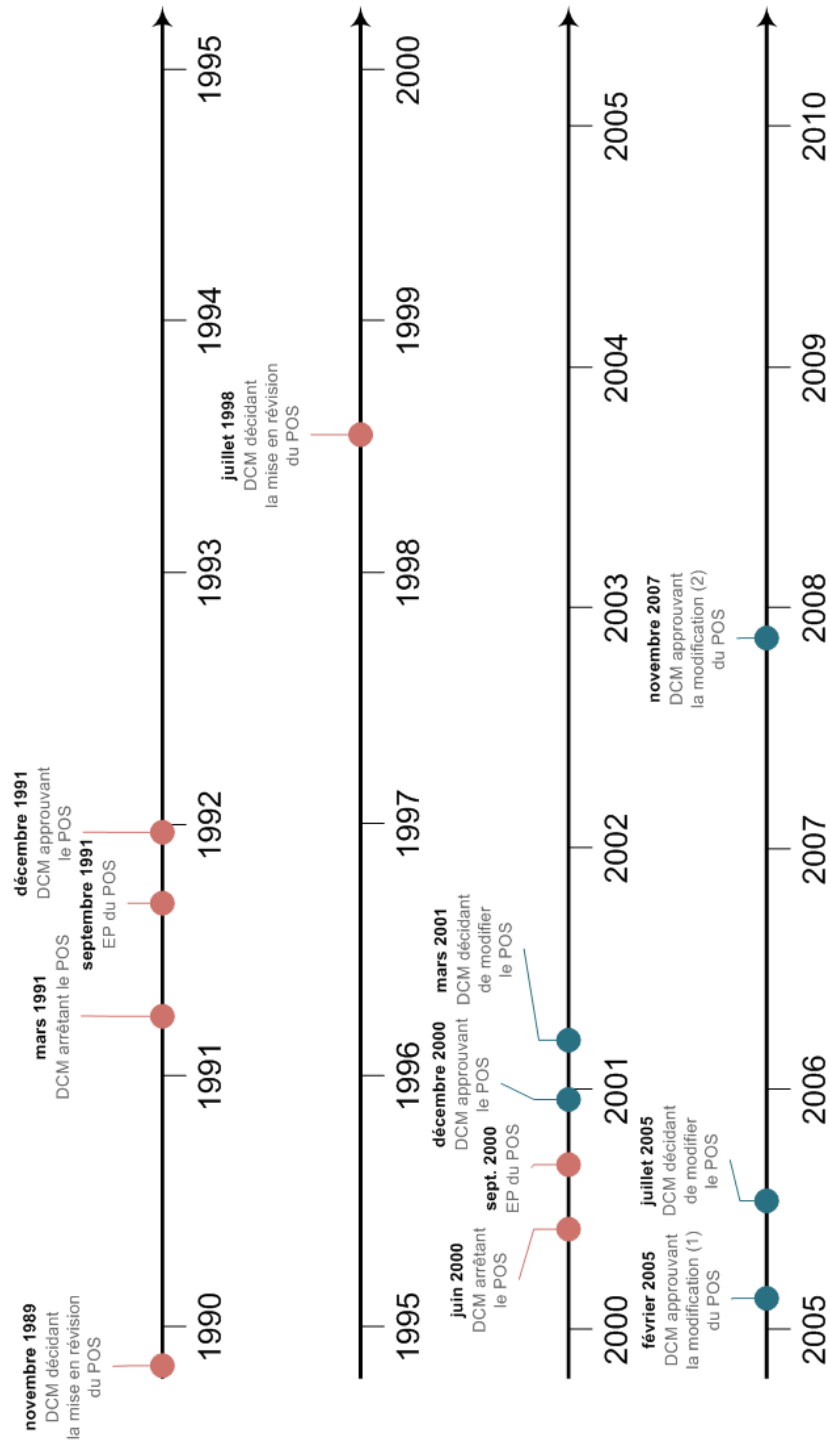


CCET - PLH

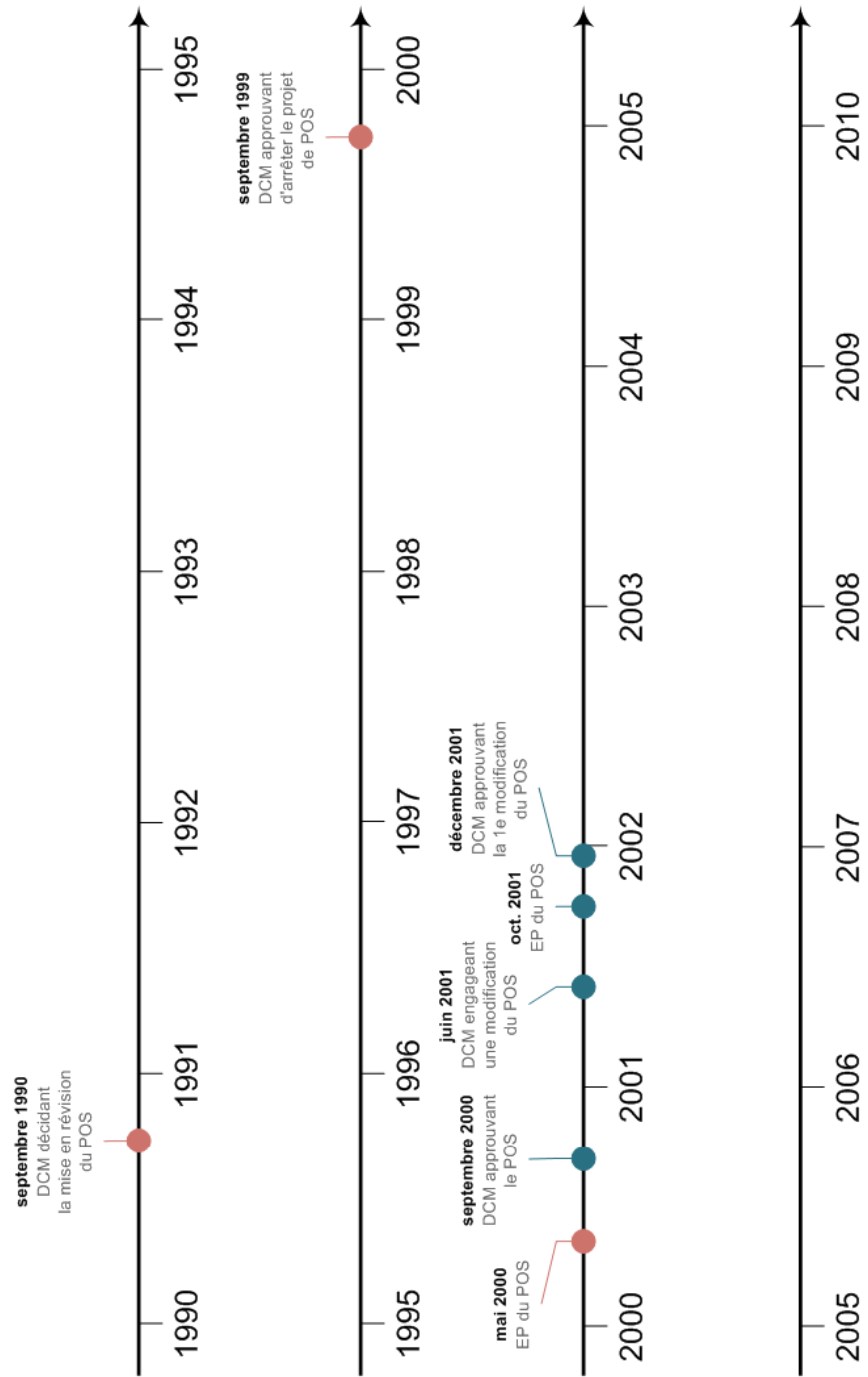
1.



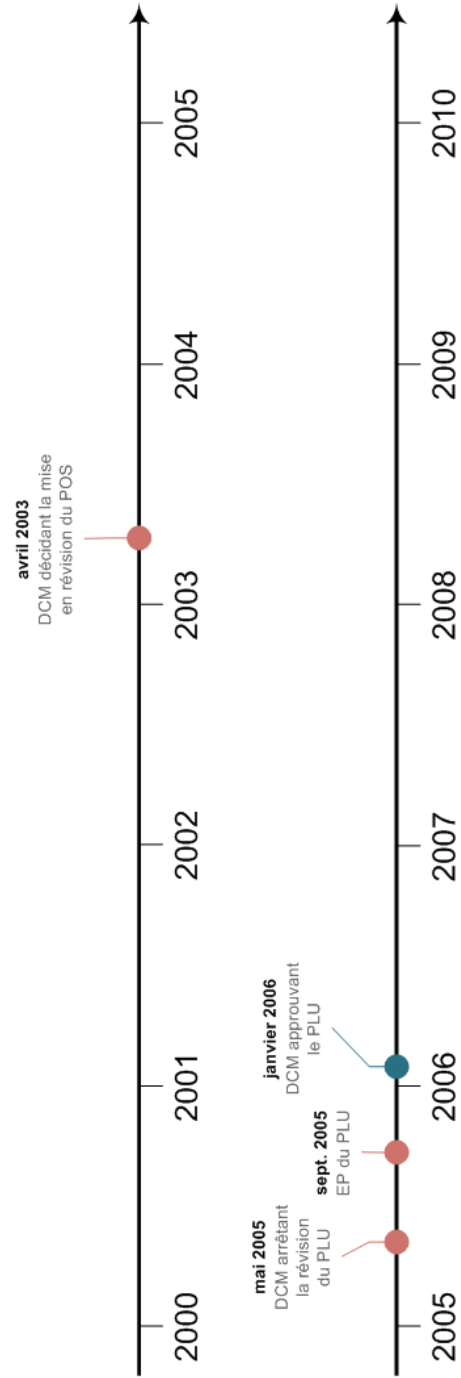
LA RICHE - POS



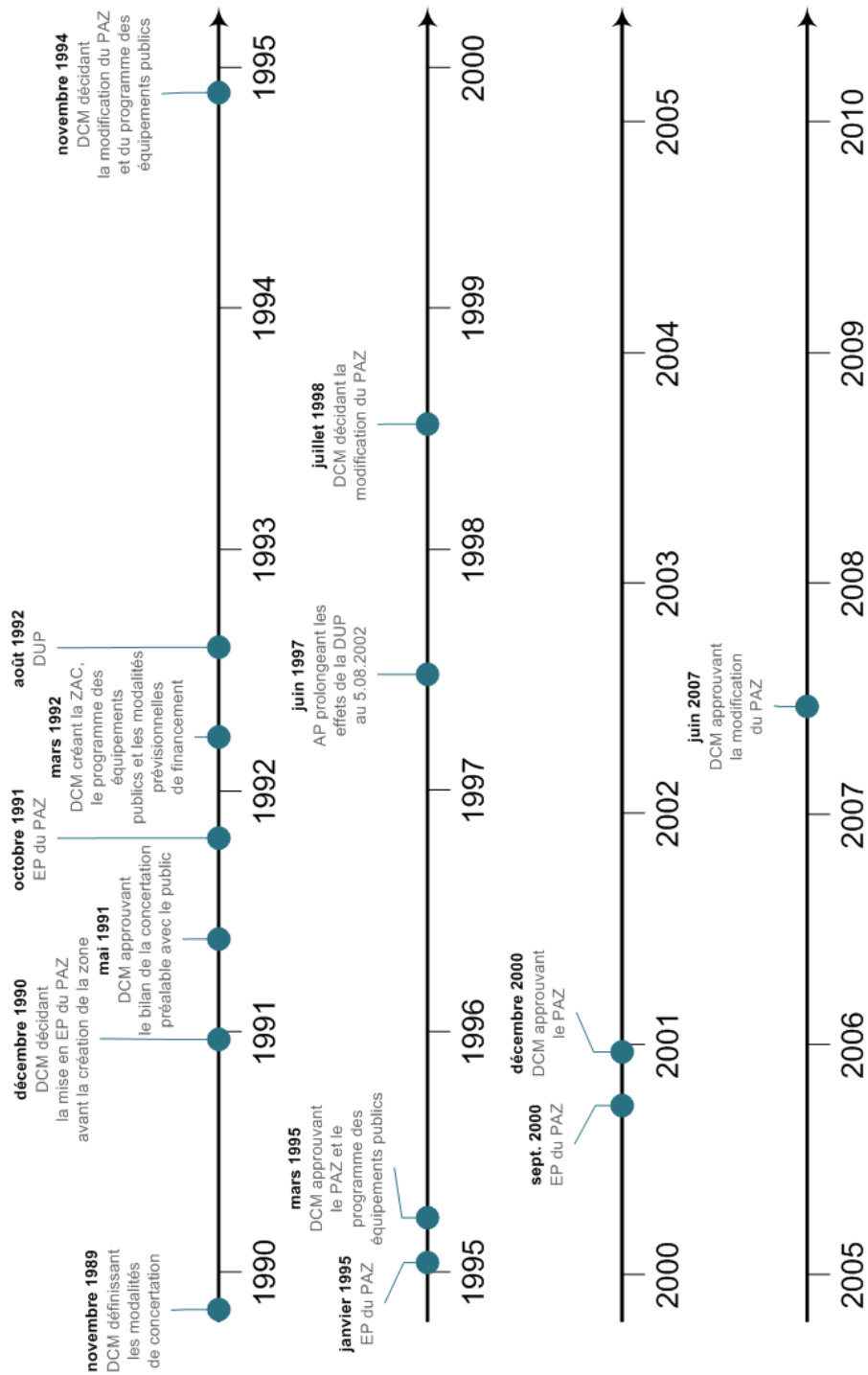
SAINT-PIERRE-DES-CORPS - POS



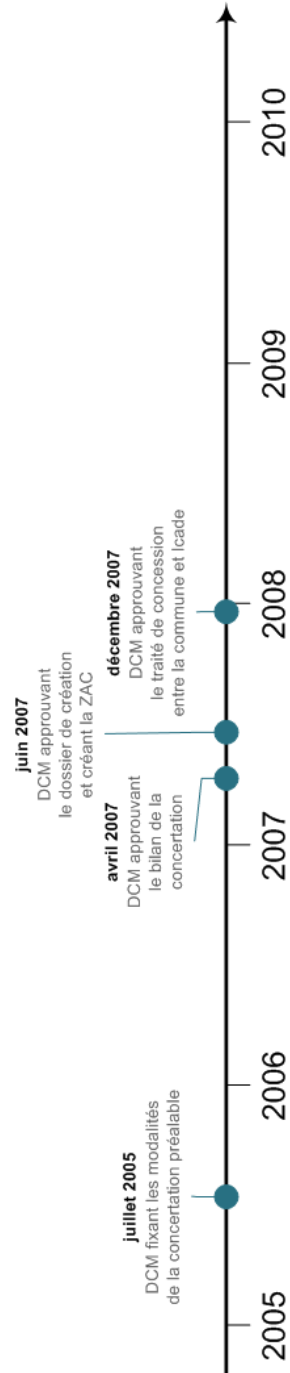
MONTLOUIS-SUR-LOIRE - PLU



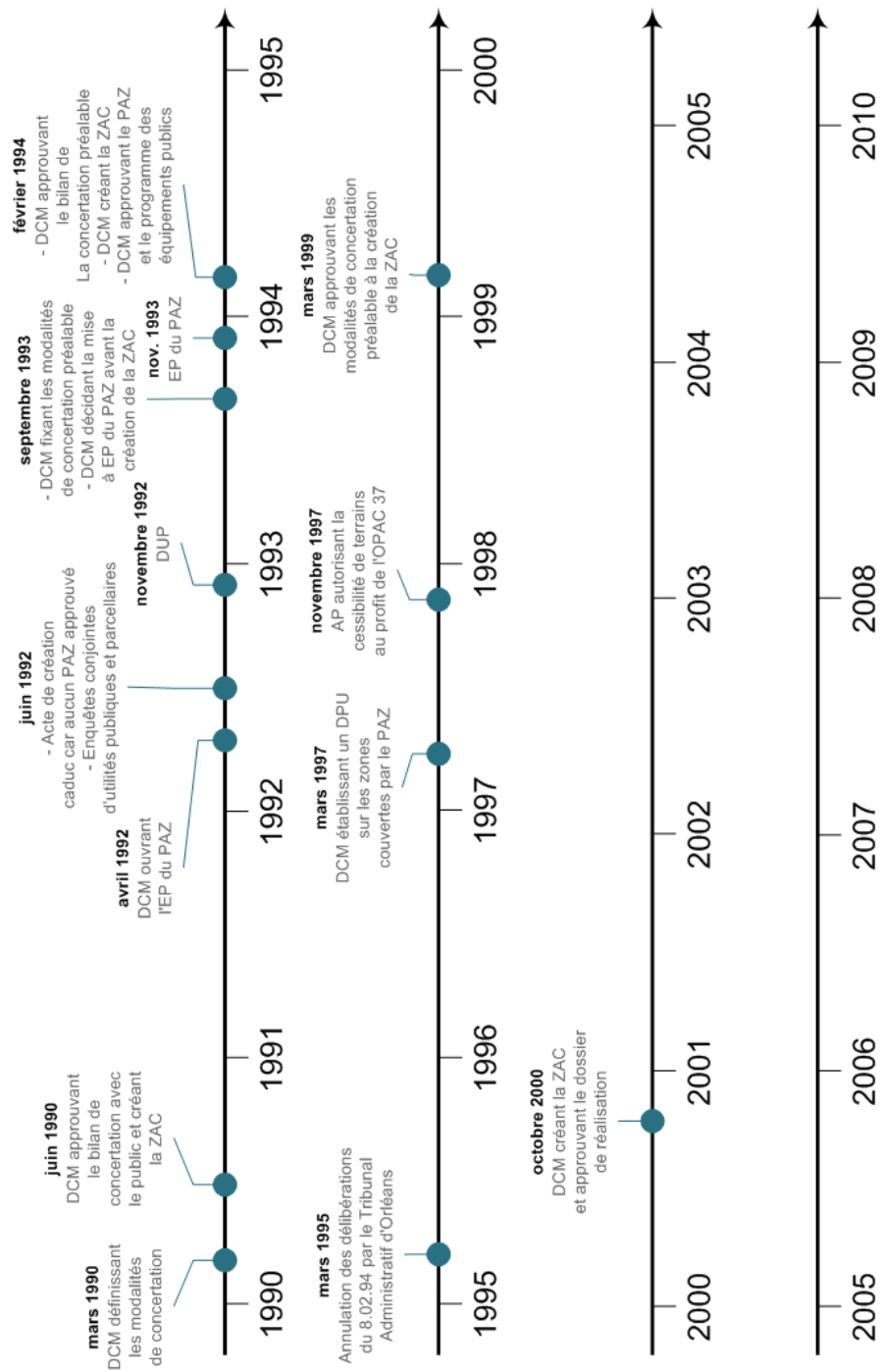
LA RICHE - ZAC du Prieuré



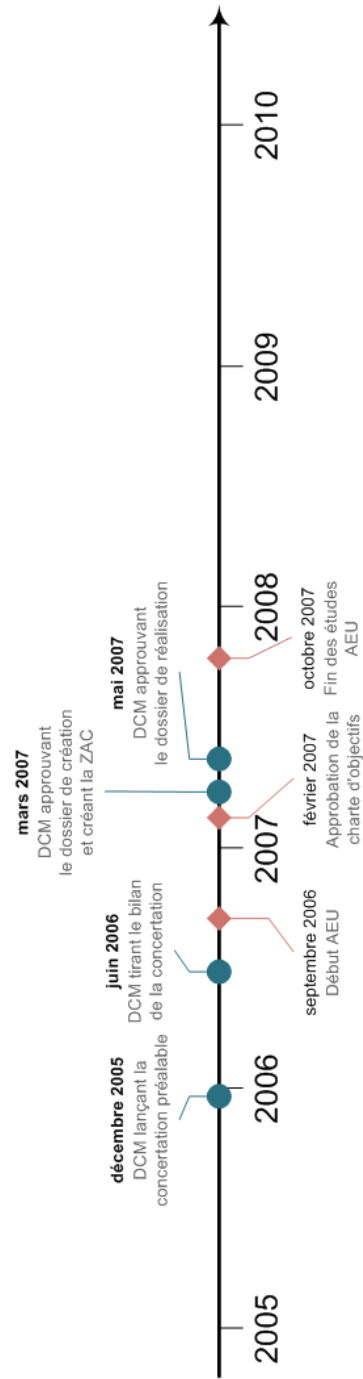
LA RICHE - ZAC du Botanique



SAINT-PIERRE-DES-CORPS - ZAC Grand Cour



MONTLOUIS-SUR-LOIRE - ZAC des Hauts de Montlouis



6. Les guides d'entretien

Entretien avec les élus (maires et adjoints à l'urbanisme)

Objectifs :

- Identifier les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, etc. et les relations entre eux.
- Connaître les motivations et les exigences des élus pour la réalisation de la ZAC.
- Connaître leur implication dans les relations intercommunales.

Questions :

- Pourquoi avez-vous réalisé une ZAC à cet endroit ?
- Quels sont les grands objectifs de cette ZAC ? Quels sont les diverses contraintes auxquelles vous devez faire face pour réaliser cette ZAC ?
- Quel est le mode de réalisation de la ZAC ? (en régie, concession, convention, PPP) Pourquoi ce choix ? Si ce n'est pas vous l'aménageur, quel est l'aménageur ? Quels ont été les critères de sélection ?
- Avez-vous fait appel à des bureaux d'études, l'agence d'urbanisme... pour vous aider dans la création et la réalisation de la ZAC ? Si oui, quelles en sont les raisons ?
- Pouvez-vous me citer quelques promoteurs-constructeurs (d'envergure nationale ou locaux) qui ont réalisé des opérations sur la ZAC ? Participez-vous au choix des promoteurs-constructeurs ? Si oui, quels sont vos critères de choix ?
- Pour quelles raisons avez-vous réalisé un PLU, ou révisé un POS... ? (selon les cas)
- Y a-t-il un rapport avec la ZAC ?
- Est-ce que vous êtes présent au comité de pilotage du PLH ? Ou autres ?
- Avez-vous participé aux commissions « Résider », « Rayonner », « Travailler » ou « Valoriser » mise en place par le SMAT ? Ou autres ?
- Les réflexions intercommunales en terme d'urbanisme ont-elles un impact sur la réalisation de la ZAC ?

Entretiens avec les techniciens des communes

Objectifs :

- Identifier les dates clefs de la création et de la mise en œuvre du PLU/POS.
- Identifier les dates clefs de la création et de la réalisation de la ZAC.
- Connaître les répercussions des documents-projets de territoire sur la réalisation de la ZAC.

Questions :

- Quelles sont les dates clefs de la création et de la mise en œuvre du PLU/POS ?
- Y a-t-il eu des phases de ralentissement ? Si oui, à cause de quoi ? (élection...)
- Et au contraire, y a-t-il eu des phases d'accélération ? Si oui, à cause de quoi ?
- Avez-vous fait appel à un bureau d'étude ou l'agence d'urbanisme pour réaliser votre PLU/POS ? Pour quelles raisons ?
- Si modifications POS/PLU ou passage d'un POS au PLU, quels en sont les raisons ?
- Quelles sont les dates clefs de la création et de la réalisation de la ZAC ?
- Y a-t-il eu des phases de ralentissement ? Si oui, à cause de quoi ? (élection...)
- Et au contraire, y a-t-il eu des phases d'accélération ? Si oui, à cause de quoi ?
- La réglementation de la ZAC est-elle intégrée au PLU ou se trouve-t-elle dans un PAZ ?
- Comment avez-vous acquis le foncier pour réaliser cette ZAC ? (préemption, à l'amiable, expropriation)
- Est-ce que vous êtes présent au comité de pilotage du PLH ? Ou autres ?
- Avez-vous participé aux commissions « Résider », « Rayonner », « Travailler » ou « Valoriser » mise en place par le SMAT ? Ou autres ?
- Les réflexions intercommunales en terme d'urbanisme ont-elles un impact sur la réalisation de la ZAC ?

Entretien avec les aménageurs

Objectifs :

- Identifier leurs compétences (aménageur, promoteur-constructeur, architecte, etc.).
- Connaître quelle relation il existe entre eux et la maîtrise d'ouvrage, d'œuvre, etc.
- Connaître leurs logiques : motivations, critères de localisation, exigences.

Questions :

- Pouvez-vous m'expliquer plus précisément votre métier, vos compétences... ?
- En tant qu'aménageur, réalisez-vous des logements sur la ZAC ? Y a-t-il un pourcentage précis ?
- Etes-vous en charge de la commercialisation de tous vos produits ou y a-t-il un intermédiaire ?
- Avez-vous réalisé des VEFA ? Si oui, l'acheteur était-il un organisme HLM ?
- Dates début/fin de construction sur la ZAC ?
- Avez-vous répondu à un concours pour être aménageur de cette ZAC ?
- Etes-vous l'intermédiaire privilégié entre les promoteurs-constructeurs et la mairie ?
- La mairie encadre-t-elle votre travail ? Si oui de quelle manière (cahier des charges, réunions...) ?
- Avez-vous présentez-vous votre travail aux commissions municipales ? Si oui, lesquelles ?
- Etes-vous associés aux réflexions intercommunales sur l'Habitat ? (groupes d'échange sur certaines actions du PLH, commission « Résider »...)
- Vous référez-vous à des documents-projets de territoire lors de la réalisation de vos opérations ? Si oui, lesquels ?
- Le pourcentage de logements sociaux imposés par le PLH est-il contraignant pour vous ?
- Avez-vous une réflexion sur les formes d'habitat ? la mixité urbaine ?

Entretien avec les promoteurs-constructeurs

Objectifs :

- Identifier leurs compétences (aménageur, promoteur-constructeur, architecte, etc.).
- Connaître quelle relation il existe entre eux et la maîtrise d'ouvrage, etc.
- Connaître leurs logiques : motivations, critères de localisation, exigences.
- Savoir s'il existe un lien entre les documents-projets de territoire et leurs opérations.

Questions :

- Pouvez-vous m'expliquer plus précisément votre métier, vos compétences... ?
- Etes-vous en charge de la commercialisation de tous vos produits ou y a-t-il un intermédiaire ?
- Avez-vous réalisé des VEFA ? Si oui, l'acheteur était-il un organisme HLM ?
- Comment choisissez-vous vos architectes ? (habitude de travailler avec eux, recommandés par la mairie...)
- Quelles sont vos relations avec la mairie lors de la réalisation d'une opération ? Avec l'aménageur ? etc.
- Quels sont les critères qui déterminent votre candidature pour réaliser une opération ? (distance à l'agglomération, accessibilité, zone « attractive »)
- Etes-vous associés aux réflexions intercommunales sur l'Habitat ? (groupes d'échange sur certaines actions du PLH, commission « Résider »...)
- Vous référez-vous à des documents-projets de territoire lors de la réalisation de vos opérations ? Si oui, lesquels ?
- Le pourcentage de logements sociaux imposés par le PLH est-il contraignant pour vous ?
- Avez-vous une réflexion sur les formes d'habitat ? la mixité urbaine ?

Entretien avec les responsables de documents-projets de territoire (SCoT et PLH)

Objectifs :

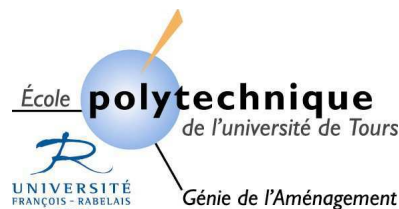
- Identifier les dates clefs de la création et de la mise en œuvre du document-projet de territoire
- Identifier les actions concernant les ZAC
- Connaître leur implication lors de la création et de la réalisation d'une ZAC.
- Savoir quelles sont les acteurs impliqués.

Questions :

- Quelles sont les dates clefs de la création et de la mise en œuvre du PLH/SCoT ?
- Y a-t-il eu des phases de ralentissement ? Si oui, à cause de quoi ? (élection...)
- Et au contraire, y a-t-il eu des phases d'accélération ? Si oui, à cause de quoi ?
- Avez-vous fait appel à un bureau d'étude ou l'agence d'urbanisme pour réaliser votre PLH/SCoT ? Pour quelles raisons ?
- Existe-t-il dans le PLH/SCoT une ou des actions spécifiques aux ZAC ? Si oui, laquelle ou lesquelles ?
- Avez-vous la compétence urbanisme ?
- Lors de la réalisation d'une ZAC, comment êtes-vous impliqué ? (conseil auprès des communes...)
- Consultez-vous les dossiers de création et de réalisation des ZAC ?
- Y a-t-il des ZAC non compatibles avec votre document-projet de territoire ?
- Avez-vous une stratégie foncière pour la réalisation de ZAC ? (aides...)
- Quelles sont les acteurs qui ont été ou sont associées à l'élaboration et au suivi du projet ?
- Y a-t-il des acteurs plus impliqués que d'autres ?

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement



Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
DEMAZIERE Christophe

GAYDON Cécile
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2007-2008

Résumé :

Depuis plusieurs années, nous assistons à un développement urbain mangeur d'espace : l'étalement urbain.

Les opérations d'extension urbaine de type ZAC, filière de production de logement la plus réglementée, font intervenir une multitude d'acteurs (communes, aménageurs, promoteurs-constructeurs, architectes...) dont le comportement n'est toujours prévisible. Chacun agit plus ou moins dans son propre intérêt.

Les documents-projets de territoire ayant une thématique habitat (SCoT, PLH, PLU, chartes...) encadrent directement ou indirectement les opérations d'habitat.

Ce mémoire de recherche vise à déterminer si les échelles de projet (échelles communales et échelles intercommunales) constituent réellement ou non une référence lors de la création et la réalisation d'une opération d'aménagement.

Mots clés + mots géographiques :

Projet de territoire, opération d'habitat, SCoT, PLH, POS PLU, ZAC, système d'acteurs, filtre cognitif, apprentissage collectif.

La Riche, Montlouis-sur-Loire, Saint-Pierre-des-Corps, communauté d'agglomération Tour(s)plus, communauté de communes de l'Est tourangeau, syndicat mixte de l'agglomération tourangelle, Indre-et-Loire (37), région centre, Val de Loire.