

Aménagement opérationnel et renouvellement urbain

Le guide foncier outre-mer, composé de 8 fiches synthétiques, a été rédigé par le Cerema, à la demande de la Direction générale des Outre-mer.

Ce guide présente les différents enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mise en application des stratégies foncières et territoriales.

La réalisation d'une opération d'aménagement est la finalité des actions mises en place par une collectivité pour connaître le foncier, en planifier son utilisation, clarifier les désordres fonciers, élaborer une stratégie, maîtriser et acquérir le foncier telles qu'elles sont décrites dans les fiches de ce guide.

L'aménagement opérationnel constitue une action volontaire d'organisation et d'équipement de l'espace.

L'opération d'aménagement s'inscrit dans le cadre d'un territoire. Aussi elle répond à des besoins, elle poursuit des objectifs et doit prendre en compte des contraintes.

Sa mise en œuvre passe par la mise en place de différentes procédures et modes de réalisation choisis selon les objectifs poursuivis ou le territoire concerné et la mobilisation des acteurs du territoire dont la conciliation des objectifs est impérative.

Cette fiche consacrée à l'aménagement opérationnel du foncier porte uniquement sur l'aménagement à des fins de construction de logements. Elle a pour objectif de décrire les grandes étapes d'une opération d'aménagement, les procédures et modes de réalisations qu'il est possible de mettre en place et le jeu d'acteurs en présence.

Sommaire :

- Les opérations d'aménagement : définition et acteurs
- Les grandes étapes du montage d'une opération d'aménagement
- Les opérations de renouvellement urbain

1- Les opérations d'aménagement : définition et acteurs

Définition

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit les actions ou opérations d'aménagement du foncier. Elles ont pour objet de :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat,
- organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,
- lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- permettre le renouvellement urbain,
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

Afin de réaliser l'aménagement de leur territoire, les collectivités territoriales et les EPCI

1/ conduisent ou autorisent des actions ou des opérations d'aménagement.

Pour se faire, elles ont la possibilité de jouer tous les rôles décrits ci-après (propriétaire de terrain, aménageur, bailleur, utilisateur) ou certains d'entre eux.

2/ assurent l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations

Les acteurs mobilisables pour la réalisation d'une opération d'aménagement et la conciliation de leurs objectifs

Aménager le foncier requiert la conciliation des objectifs de différents acteurs, de l'acquisition du foncier jusqu'à la livraison des logements :

- la collectivité ou l'EPCI
- les opérateurs fonciers
- les aménageurs et lotisseurs
- les bailleurs sociaux
- les promoteurs et constructeurs

Propriétaire du foncier

Objectif : obtenir le meilleur prix de vente de sa propriété

Aménageur

Objectif : réaliser un programme d'aménagement permettant d'équilibrer ses dépenses et ses recettes

Promoteur

Objectif : obtenir le meilleur prix de vente de son logement

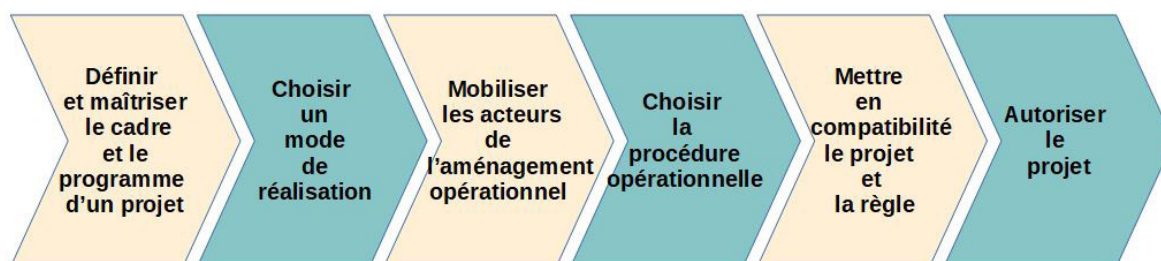
Utilisateur final ou investisseur

Objectif : se loger selon son budget ou investir selon ses objectifs de rentabilité

Collectivité

Objectif : faciliter l'émergence de projets dans le tissu urbain pour revitaliser son territoire et créer un cadre attractif

2- Les grandes étapes du montage d'une opération d'aménagement



Zoom sur la définition et la maîtrise du cadre et du programme de l'opération

- Définir les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les orientations d'aménagement et de programmation définissent les intentions d'aménagement de la collectivité soit sur un secteur donné du territoire (OAP de secteur) soit sur un enjeu spécifique (OAP thématiques). Elles constituent le principal outil de projet d'aménagement au sein d'un PLU/PLUi.

Pour en avoir plus sur les OAP

Fiche « Anticipation-planification »
du présent guide
et

[Site «Outils de l'aménagement - Cerema](#)

- Réaliser des études préalables

Les études préalables vont permettre à l'initiateur du projet d'apprécier sa faisabilité et l'opportunité de sa mise en œuvre. Elles ont pour objet de définir les caractéristiques de l'opération d'aménagement et notamment son périmètre, son programme de construction ou de réhabilitation, le programme des équipements publics, ainsi que ses impacts financiers.

Les études doivent être financées par la collectivité maître d'ouvrage mais peuvent

être diligentées par ses propres services ou confiées à un tiers (Art. L.300-3 CU).

Les études n'engagent pas la collectivité sur la suite qu'elle donnera au projet mais l'orientent sur sa prise de décision.

- Mener une concertation avec la population

Art. L. 300-2 Code de l'urbanisme

Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou d'aménager, situés sur un territoire couvert par un SCOT, un PLU ou une carte communale peuvent faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées

Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

- Définir une programmation urbaine

La programmation urbaine est une démarche par laquelle le porteur de projet va traduire ses choix en éléments de programme en matière d'aménagement, de logements, d'activités, d'équipements publics, de services, en cohérence avec le contexte local et les besoins exprimés sur le territoire.

Construction d'un éco-quartier «Hibiscus» à Cayenne par l'EPFA de Guyane

Au moment de définir son projet, le maître d'ouvrage peut souhaiter prendre appui sur un label ou une certification pour l'accompagner tout au long de son projet.

Par exemple, le label Eco-quartier repose sur une démarche qui accompagne la conception, la fabrication et la gestion durable des quartiers. Elle repose sur un référentiel, devenu «Guide de l'aménagement durable», basé sur plusieurs engagements traduisant la qualité des projets quels que soit le territoire sur lequel ils sont implantés et leur échelle.

Créé au sein de la ville de Cayenne pour penser un « deuxième » centre ville proche de l'université, la réalisation du quartier Hibiscus à Cayenne a été portée par l'EPFAG.

Le quartier propose 1300 logements, un groupe scolaire, un plateau sportif, des commerces, et sera desservi par le futur transport en commun en site propre.

Le quartier Hibiscus a été lauréat du Grand prix de l'aménagement et a reçu le **label EcoQuartier** (Étape 2). Plusieurs éléments ont été retenus pour lui décerner ce label comme la démarche associant l'ensemble des parties prenantes, la très bonne appropriation des espaces publics, la mixité sociale, le réseau de déplacements doux.

Pour en savoir plus sur la démarche Eco-quartier : <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/>

Zoom sur les principales procédures opérationnelles

Afin de réaliser un projet d'aménagement, plusieurs procédures sont proposées. Le choix de l'une de ces procédures tient compte des contraintes du site et du projet, de la temporalité de l'aménagement et du programme à construire. La procédure encadre juridiquement la réalisation du projet et peut valoir, selon les cas, autorisations d'urbanisme.

1/ Le lotissement

L'opération de lotissement consiste à diviser un terrain ou une unité foncière en plusieurs lots destinés à être bâtis et, le cas échéant, à les aménager et les équiper en vue de les céder ou les louer à des utilisateurs futurs.

Le périmètre du lotissement peut inclure les lots destinés à l'implantation de bâtiments, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots.

Un lotissement est soumis soit à permis d'aménager soit à déclaration préalable de division.

Pour en avoir plus

Code de l'urbanisme Articles L. 442-1 à L.442-14, et articles R. 442-1 à R. 442-21 et Art. A. 424-10 à A. 24-11.

2/ La Zone d'aménagement concertée (ZAC)

La ZAC est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

L'initiative de création d'une ZAC peut venir de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone.

La création de la ZAC peut se faire dans le cadre de l'élaboration ou l'évolution du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), ou dans le cadre d'une procédure distincte.

La réalisation de la ZAC peut être ensuite confiée à un aménageur privé par le biais d'une concession d'aménagement ou être réalisée en régie par la collectivité.

La ZAC peut concerner un emplacement d'un seul

tenant ou plusieurs emplacements territorialement distincts, on parlera alors de « ZAC multi-sites ».

La ZAC présente l'avantage de permettre la discussion entre les acteurs concernés sur les éléments de programme et leur financement (participation de ZAC).

Pour en avoir plus

Fiche-outil Cerema sur

[Site «Outils de l'aménagement» - Cerema](#)

3/ Le permis de construire valant division ou permis groupé

Le permis de construire valant division consiste à réaliser plusieurs constructions sur un même terrain pour le diviser ensuite, avant l'achèvement des travaux (avant le démarrage des travaux ou pendant les travaux).

Ce dispositif présente l'avantage de ne nécessiter qu'un permis de construire et non un permis d'aménager comme pour le lotissement. Le permis autorise la division du terrain, sa viabilisation et la construction des bâtiments.

Cet outil est utilisé dans le cadre des opérations de vente en l'état futur d'achèvement impliquant une division foncière au fur et à mesure des constructions.

4/ Les outils contractuels

4.1 - Le projet partenarial d'aménagement

Le projet partenarial d'aménagement (PPA) est un outil contractuel mobilisable par les collectivités territoriales pour faciliter l'émergence d'opérations d'aménagement complexes avec le concours de l'État, notamment.

Un contrat de PPA peut être conclu entre l'État et un ou plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics suivants :

- un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre,
- une ou plusieurs communes membres d'EPCI.

La signature de ces communes sur le contrat de PPA est de droit si elles en font la demande (les communes concernées par ce projet étant parallèlement associées à l'élaboration de ce contrat).

La convention pourra être signée également par :

- d'autres collectivités territoriales et établissements intéressés, à leur demande
- sur proposition d'un ou plusieurs signataires, par toute société publique locale (SPL), par toute société d'économie mixte (SEM) ainsi que par toute autre personne publique ou tout acteur privé implantés dans son périmètre territorial et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par le contrat de PPA (ces opérateurs ne pouvant pas être mis en situation de conflit d'intérêts).

La réalisation de l'opération prévue par le PPA peut :

- donner lieu à la délivrance d'un permis d'aménager multi-sites, tant que l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés ;
- permettre de transférer, par convention, la totalité des voies et des espaces communs inclus dans ce permis d'aménager au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ;
- permettre de déroger à certaines dispositions pour faciliter les opérations de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte (pour les territoires figurant sur la liste des communes impactées par le recul du trait de côte).

- La Grande opération d'urbanisme (GOU)

Selon l'article L. 312-3 du Code de l'urbanisme « Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant (établissement cité plus haut comme signataire du PPA).

La qualification de grande opération d'urbanisme est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

L'acte décidant de la qualification de grande opération d'urbanisme fixe la durée et le périmètre de cette opération ainsi qu'une densité minimale de constructions, le cas échéant déclinée par secteur.

La création d'une grande opération d'aménagement a plusieurs effets sur l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, sur l'exercice des droits de préemption, l'autorité compétente pour la construction, l'adaptation ou la gestion des équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation etc (Art. L. 312-5 CU).

- Les opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

Selon l'article L. 312-8 du Code de l'urbanisme, lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes concernées par l'érosion du littoral, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte.

Ces secteurs sont délimités par délibération du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'EP contractant du PPA compétent en matière du document d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale.

La création de ces secteurs permet plusieurs dérogations aux règles de limitation de l'extension urbaine notamment (Article L. 312-9 du Code de l'urbanisme)

3- Les opérations de renouvellement urbain

Les opérations d'aménagement peuvent aussi concerner le renouvellement urbain que l'on peut définir comme l'action de reconstruction de la ville sur elle-même, le recyclage du foncier et du bâti en étant une des composantes. Les principaux objectifs de ce type d'action sont de limiter l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, conformément aux objectifs de politique publique du « zéro artificialisation nette » porté par la loi Climat et résilience de 2021. Une opération de renouvellement urbain permet, par ailleurs, de rendre le centre de la commune attractif en favorisant la mixité sociale et en améliorant l'état du patrimoine.

Cette fiche s'attache à traiter du renouvellement urbain dans sa composante logement mais il doit être noté que le renouvellement urbain doit aussi aborder le traitement des espaces publics, de la voirie, des espaces verts, etc.

Afin de réaliser une opération de renouvellement urbain, une commune devra, au préalable, réfléchir à une stratégie foncière telle qu'elle est décrite dans la fiche éponyme de ce guide. Cette stratégie devra lui permettre de définir les parties de la ville à traiter en priorité, les dispositifs à adopter, les acteurs à mobiliser.

L'objet de cette partie dédiée aux opérations de renouvellement est de présenter les outils spécifiques mobilisables pour le repérage du foncier mobilisable et les outils de traitement de ce foncier.

La traduction d'un projet dans une opération de revitalisation du territoire

Avant de se lancer dans une opération d'aménagement, une commune ou un EPCI peut écrire un projet pour sa ville, projet de renouvellement urbain tourné le plus souvent vers le souhait de revitaliser son centre-ville et de redynamiser ainsi la commune ou l'intercommunalité. Ce projet pourra être retranscrit dans une « opération de revitalisation du territoire » (ORT).

Créée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), l'ORT est un outil à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, et ainsi pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes.

L'ORT se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, la ville principale de celle-ci, d'autres communes volontaires, l'État et ses établissements publics.

Elle est portée conjointement par l'intercommunalité et la ville principale.

L'ORT porte sur différents axes :

- maintenir l'offre de commerces, de services et d'équipements,
- lutter contre l'habitat dégradé ou indigne et la vacance,
- valoriser le patrimoine bâti et paysager, et réhabiliter les friches urbaines,
- produire des logements adaptés, notamment aux familles et aux personnes âgées.

Concernant la maîtrise du foncier, l'ORT peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé (cf. Fiche « Les outils de la maîtrise foncière »)

Concernant plus particulièrement l'habitat, la convention d'ORT peut prévoir également :

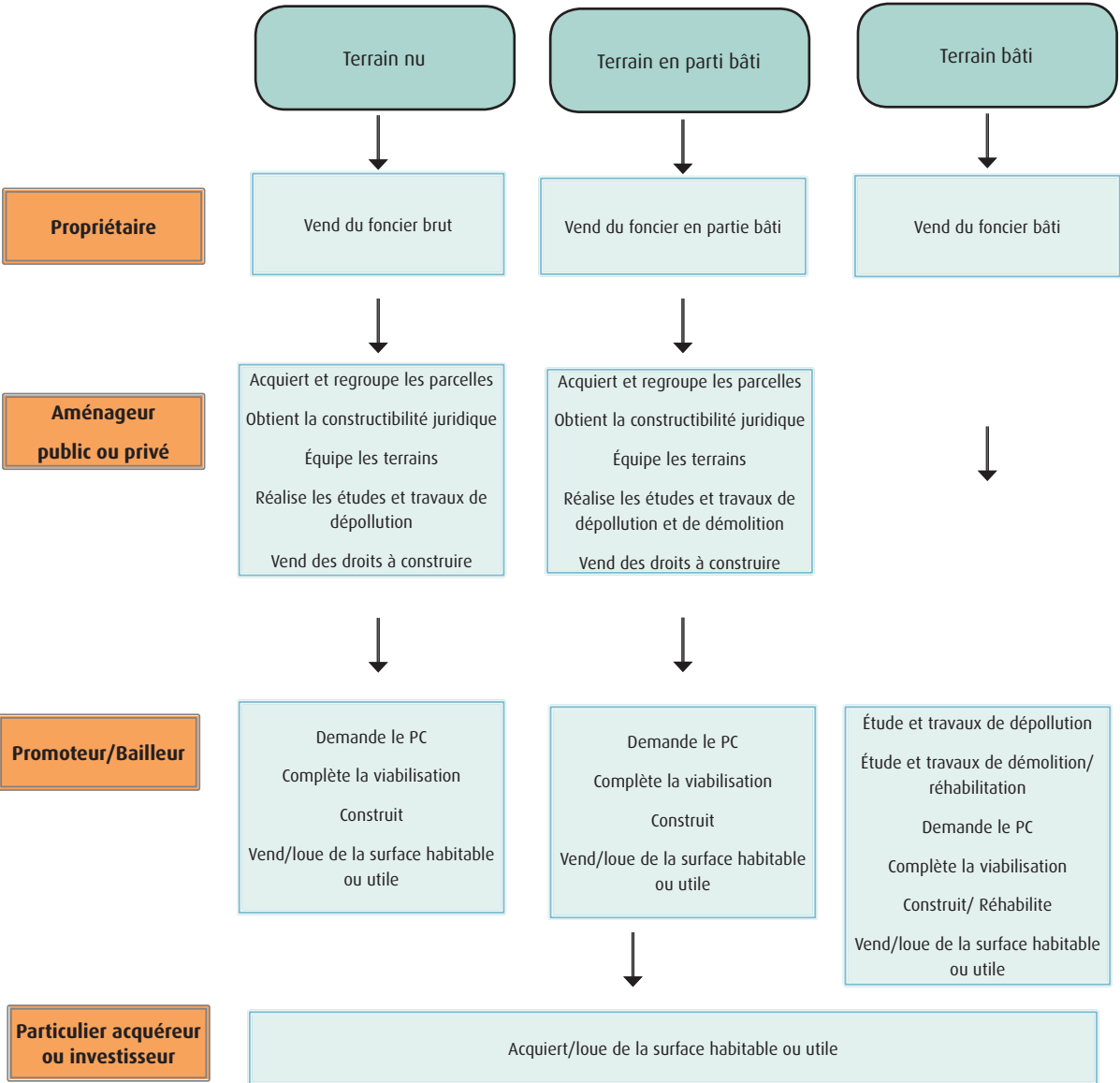
- des interventions immobilières et foncières (restauration immobilière, portage et recyclage foncier) contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé ;
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants afin de les maintenir au sein du même quartier requalifié ;
- des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- un volet copropriétés fragiles ou en difficulté.

La convention vaut « OPAH renouvellement urbain » si l'un de ces volets est intégré à la convention.

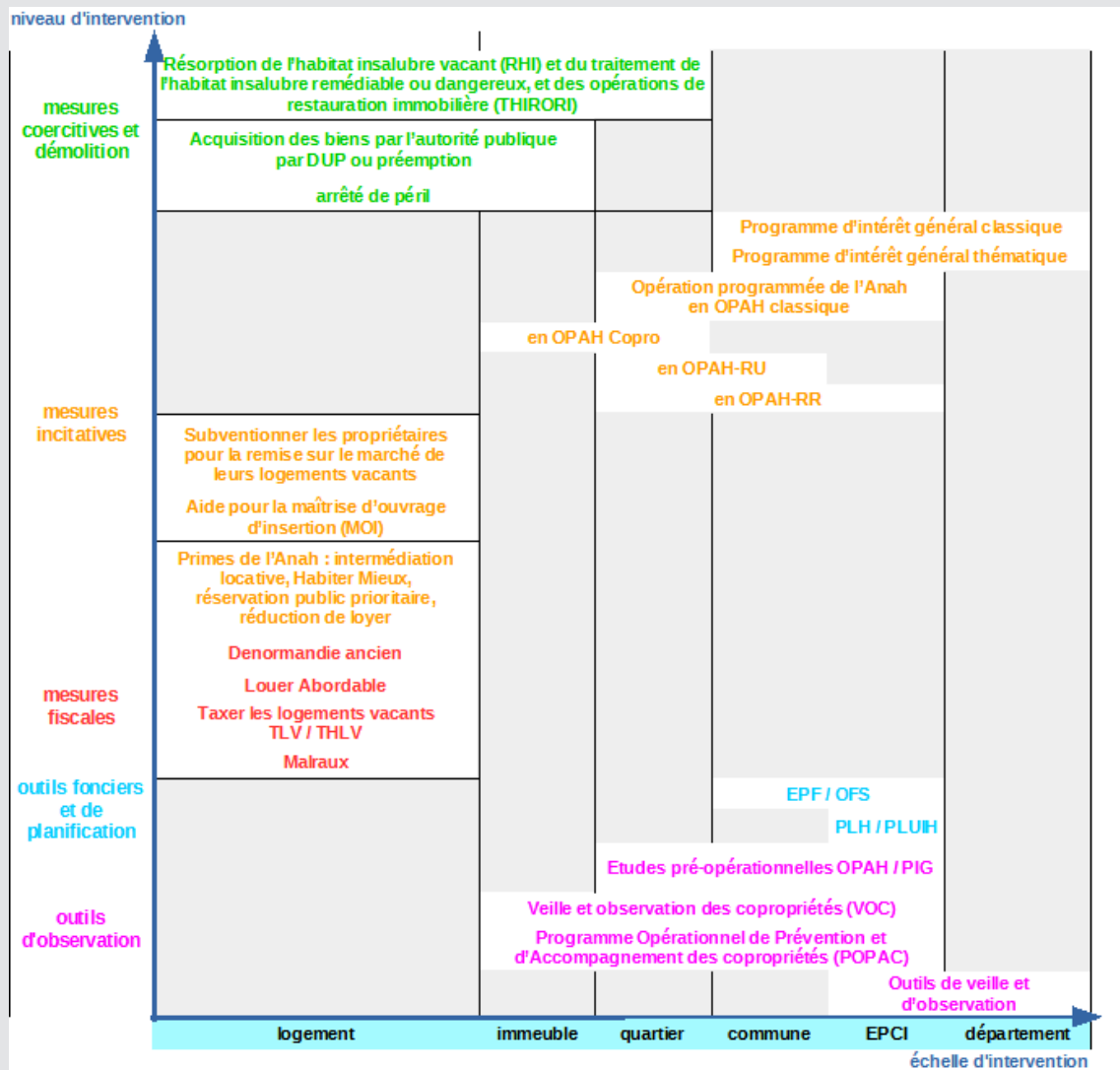
Pour en avoir plus
Fiche-outil Cerema sur
[Site «Outils de l'aménagement» - Cerema](#)

- Etat des lieux des ORT dans les DROM au 1er février 2022**
- **La Réunion** - 8 ORT signées : Villes de St André, Saint Benoît, Bras-Panon, Salazie, Ste Rose, La Plaine des Palmistes, St Pierre et St Joseph
 - **Mayotte** - 2 ORT signées : Villes de Dembeni et de Mamoudzou
 - **Guyane** - 2 ORT signées : Villes de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni
 - **Guadeloupe** - 4 ORT signées : Villes de Les Abymes, Baie-Mahault, Point-à-Pitre et Basse-Terre
 - **Martinique** - Aucune ORT signée

Le déroulement des opérations de renouvellement urbain



Renouvellement urbain Zoom sur les dispositifs opérationnels de traitement de la vacance



Sommaire des fiches composant le Guide foncier Outre-mer

- 1. Introduction**
- 2. Les acteurs du foncier dans les DRM - Synthèse**
- 3. La connaissance du foncier**
- 4. Anticipation et planification**
- 5. La stratégie foncière des collectivités territoriales**
- 6. La clarification des désordres fonciers**
- 7. L'acquisition foncière**
- 8. Aménagement opérationnel et renouvellement urbain**

Le guide foncier outre-mer peut être consulté à l'adresse suivante :

<https://outil2amenagement.cerema.fr/fiches-foncier-outre-mer-le-guide-complet-a4257.html>

+ Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :
<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique Foncier/Aménagement opérationnel :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

Contributeurs

Rédacteur : Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs :
Brigitte POUGET et Nicolas PELE- Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

Contacts

Marie-Emilie CAPILLON - DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
Ghislaine MUNOZ - Cerema DTer sud-ouest - Département Territoires - Groupe Cohésion des territoires

Maquettage
Cerema

Date de publication
Mai 2023

© 2023 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.



EXPERTISE & INGÉNIERIE TERRITORIALE | BÂTIMENT
| MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT |
ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL



www.cerema.fr

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30 - Achevé d'imprimer :
Février 2022 - Dépôt légal : Février 2022 - ISSN : en cours - Imprimeur : Jouve - Tél : 01 44 76 54 40 / Crédits photos : Delphine Salmon
(Cerema), photos de chantier et plans (Ville de Saint-Cloud)

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment