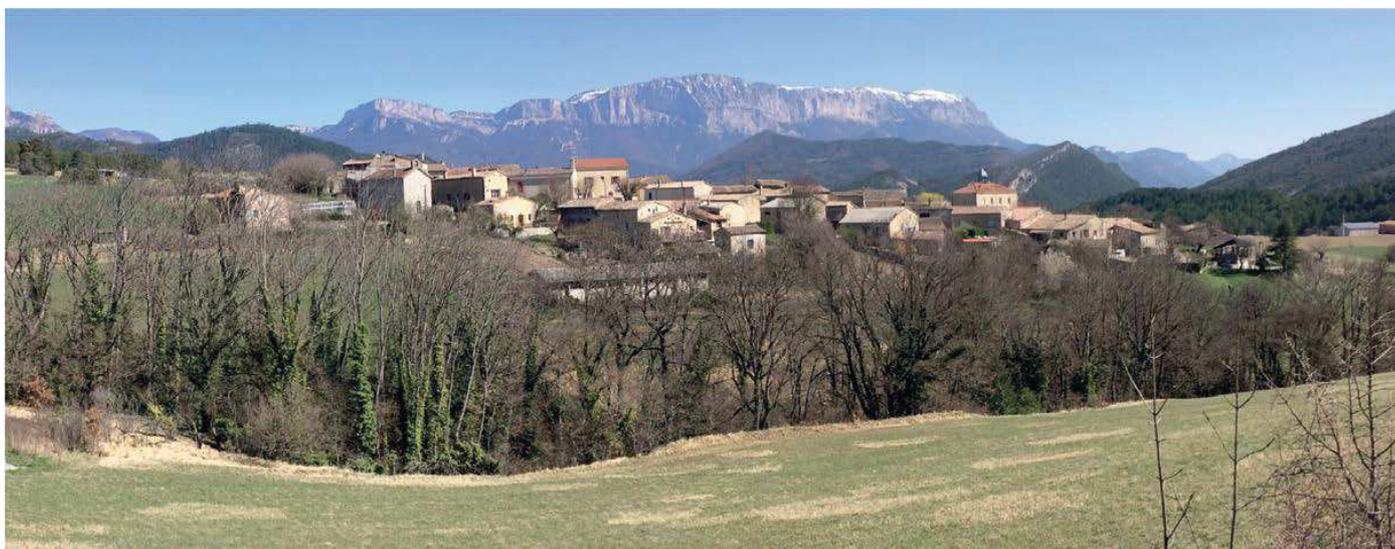


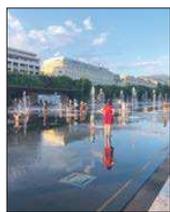
LE DIOIS

Un modèle de développement urbain à redéfinir

Territoire de montagne attractif, tant pour les touristes que pour les néoruraux en activité ou les retraités, le Diois doit relever plusieurs défis. Entre le renchérissement des prix de l'immobilier, le mitage de l'espace rural et le changement climatique, la qualité de vie qui participe de son identité pourrait bien en pâtir. L'exercice auquel s'est livré la Communauté de communes pour l'élaboration du PLUi témoigne de la difficulté à construire une vision partagée du territoire à venir.



Le territoire comprend de nombreux villages et hameaux. Ici Marignac-en-Diois, un village de crête avec une vue sur le Glandasse.



“*Qui vote contre ?*, interroge Alain Matheron, président de la Communauté de communes du Diois (CCD) et adjoint au maire de Lus-la-Croix-Haute (549 habitants). *Qui s’abstient ? Aucune main ne se lève. Je déclare le diagnostic du PLUi approuvé*” (1).

Nous sommes le 16 décembre 2021. La salle des fêtes de Châtillon-en-Diois, deuxième commune du territoire avec ses 666 habitants, située en contrebas du centre-bourg et encore enneigée, accueille ce soir-là une petite centaine de conseillers communautaires. Après une heure de présentation à plusieurs voix, coordonnée par Olivier Tourreng, Vice-président à l'urbanisme de la CCD et maire de Boulc (124 habitants), le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Diois franchit sa première étape. Avec un an de retard en raison de la crise sanitaire...

Ce qui ne l'empêche pas d'être le plus avancé et le premier du département de la Drôme. Le Diois est

pourtant un territoire très rural, avec un peu moins de 12 000 habitants et une densité de 9,5 habitants au km² (2). Et il n'est pas le plus en pointe sur les documents d'urbanisme en général : sur les 50 communes de l'intercommunalité, 30 fonctionnent encore aujourd'hui sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU). Mais la conscience de ses fragilités, ainsi qu'une tradition ancrée de coopération, explique sans doute ce statut de précurseur. Quand la CCD prend la compétence urbanisme en 2017 (3), “à l'unanimité”, se félicite Olivier Tourreng, elle affirme alors sans ambiguïté la volonté de maîtriser collectivement son développement futur.

Le diagnostic très exhaustif, tout juste validé par les élus de l'intercommunalité (4), en confirme la nécessité. S'il valide l'image idyllique d'un territoire riche de ses montagnes, de ses cours d'eau et de ses forêts, dont le marketing touristique fait la destination même du bien-être, il précise ses parts d'ombres.

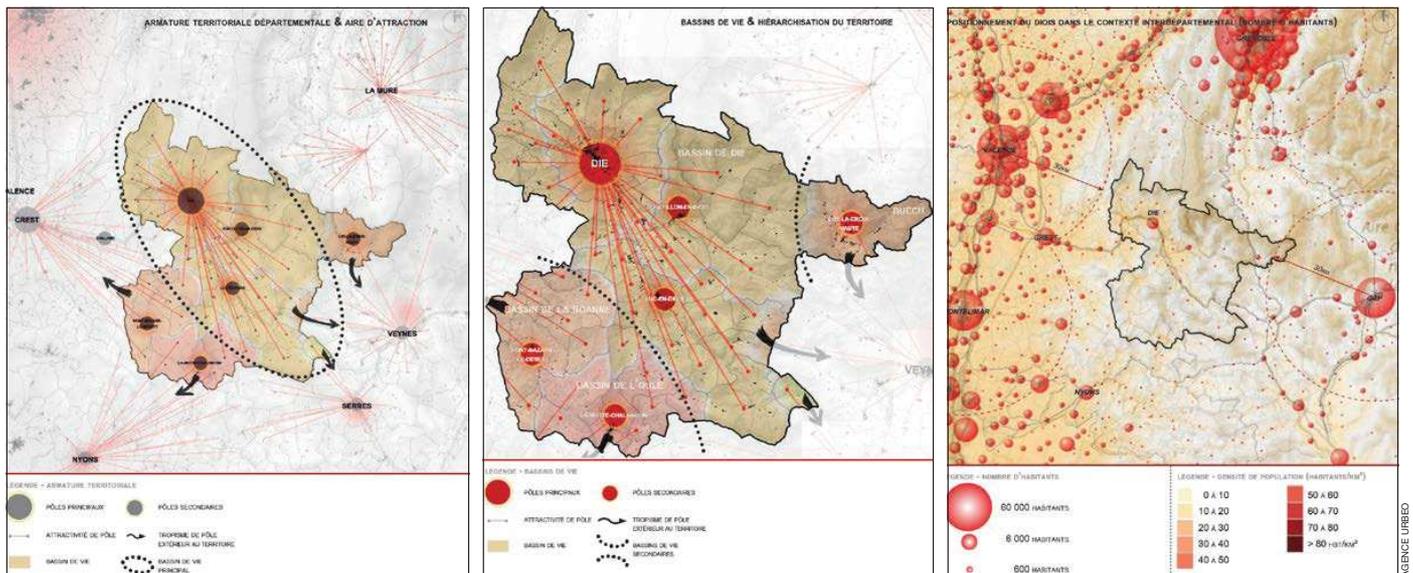


Difficile en effet de gérer un afflux de vacanciers qui triple la population en été, de devenir l'éden de retraités et de métropolitains fortunés, ou encore de s'adapter aux bouleversements du changement climatique, sans devoir relever de nombreux défis d'urbanisme. Et tout particulièrement celui de l'organisation spatiale de son développement futur. C'est le cœur d'un plan local d'urbanisme, et c'est aussi la clé pour concilier de nombreux enjeux du territoire. Pour les 15 prochaines années, le PLU doit organiser la cohabitation de l'habitat, des activités économiques et agricoles, des espaces naturels, des services et équipements, ou encore de la mobilité.

Qu'en est-il aujourd'hui de la structuration territoriale du Diois ?

Le bureau d'études Urbeo, mandataire en charge d'élaborer le diagnostic du PLU, brosse son portrait. "C'est un territoire de moyenne montagne, principalement forestier, entre Provence et Alpes, qui repose sur 2 piliers économiques. L'agriculture "bio" d'une part, qui représente 2/3 des parcelles et 57 % des exploitations locales de sols secs (la viticulture, avec son AOC

Le Diois dans son environnement à partir du diagnostic du PLU réalisé par Urbeo.



le plus fameux, la clairette, la filière plantes à parfums, aromatiques et médicinales, les ovins). Et le tourisme, d'autre part, à l'identité socioéconomique singulière (sentinelle de modes de vie autonomes et alternatifs)". La traduction chiffrée en est éloquent : la forêt occupe 86 % des 1 200 km² de superficie du Diois, l'agriculture 11 % et l'urbanisation seulement 1 % (contre environ 20 % sur le territoire national). Mais cette urbanisation génère un niveau non négligeable de consommation d'espaces avec près de 7 ha/an, dont 60 % pour l'habitat, 19 % pour les bâtiments agricoles et 18 % pour les autres activités économiques (5). Ses modalités posent également plusieurs difficultés. D'abord, l'urbanisation se fait pour l'essentiel (9/10^e) sous la forme d'un étalement urbain avec une densité faible (8,2 logements à l'hectare pour les urbanisations

nouvelles). Alors que le diagnostic a permis de recenser près de 37 ha de dents creuses et 8 % de logements vacants sur le territoire. Ensuite, elle se développe principalement au détriment des terres agricoles, qui représentent 89 % des 105 ha artificialisés ces 14 dernières années.

MIEUX MAITRISER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Enfin, elle est très dispersée. Le Diois compte ainsi 3 500 ensembles urbanisés dans les quatre bassins de vie qui le composent.

Il s'agit donc de donner un cadre nouveau à son développement urbain. D'autant que l'afflux de "néoruraux attirés par qualité de vie du Diois et l'arrivée de retraités", pour reprendre les mots du diagnostic, se poursuit. Il s'accélère même avec une augmentation de 122 habitants par an sur la période 2012-2017. En particulier à Die, dont la population atteint 4 958 habitants en décembre 2021 (+8 % par rapport au dernier recensement Insee). Et un effet covid perceptible qui, à dire d'expert, aurait fait grimper les prix de l'immo-

bilier de 15 à 20 % en deux ans. L'existence d'un tiers-lieu accueillant et peu cher, l'Espace Barral, a d'ailleurs facilité l'accueil des télétravailleurs venus des métropoles. Avec un tel succès qu'un autre tiers-lieu est en cours de montage (cf p. 46).

Mais ce renchérissement de l'immobilier aggrave un peu plus les difficultés des jeunes actifs, personnes âgées et ménages du territoire à trouver un logement ou poursuivre leur parcours résidentiel. Car une partie importante de la population locale est très modeste : le revenu médian y est de 1 554 €/mois (contre 1 837 € en moyenne nationale), 21 % des habitants sont sous le seuil de pauvreté (933 €/mois) et 1/5^e vit du RSA. Si l'on ajoute que le parc de logements du Diois est composé à 35 % de résidences secondaires – un niveau qui atteint 75 % dans les communes de moins de

Urbanisme et bien-être

50 habitants –, on comprend que d'épineuses questions se posent en matière d'habitat (cf. p. 45).

Il faut enfin penser le développement urbain au regard des menaces croissantes du changement climatique. La note d'enjeux rédigée par la direction départementale des territoires de la Drôme (DDT26) en fait d'ailleurs son premier axe de vigilance (6). Elle relève par exemple une grande vulnérabilité énergétique des ménages, contraints à de nombreux déplacements motorisés. Une réalité prégnante pour tous les habitants des zones plus montagneuses éloignées des bourgs-centres. L'État recommande donc de privilégier "un urbanisme écoresponsable" qui pourrait se résumer en 3 mots : densification, réhabilitation et sobriété.

La loi Climat et Résilience promulguée en août 2021 a renforcé l'enjeu de la consommation foncière. "Pour être en phase avec la loi, le PLUi devra probablement viser une division par deux de son rythme d'artificialisation", précise Francis Robert, responsable du pôle aménagement à la DDT de la Drôme. La loi prévoit en effet cette réduction de moitié à l'horizon 2030 et l'atteinte du fameux "zéro artificialisation nette" (ZAN) en 2050 (7). Sachant que ce sont les SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui fixeront, d'ici 2023, les objectifs précis à atteindre dans chaque région. Lesquels devront ensuite se décliner dans les SCoT et dans les PLUi en l'absence de SCoT (8).

DES POINTS DE DIVERGENCE ENTRE ACTEURS SUBSISTENT

La CCD a été particulièrement attentive à ces évolutions. Plus largement, même si le code de l'urbanisme n'y oblige pas, elle a organisé plusieurs réunions techniques et sollicité l'avis de 34 personnes publiques associées à l'élaboration du PLUi (9).

Pour autant, le choix d'un modèle de développement spatial pour le Diois fait encore l'objet de débats, en particulier avec la DDT 26. Faut-il réserver les droits de construction aux centralités du Diois ? Faut-il au contraire s'appuyer sur les 3 500 hameaux parsemés sur son territoire ?

Des questions qui étaient au cœur de la dernière commission urbanisme du PLUi organisée à Recoubreau, un mois avant le vote qui a entériné le diagnostic du PLUi.

Olivier Tourenge y a résumé sa position et sa vision en une formule simple : "chaque commune a le droit à une perspective de développement". Pas question



Le tourisme de nature et/ou sportif attire dans le Diois jusqu'à 150 000 personnes en été.

■ ■ " Pour être en phase avec la loi, le PLUi devra probablement viser une division par deux de son rythme d'artificialisation. "

(Francis Robert)

donc de verrouiller les droits à construire des petites communes, ni même de les limiter à leur centre-bourg. À l'inverse, il ne s'agit pas non plus d'ouvrir les vannes de l'urbanisation. "Autoriser ne serait-ce que 3 ou 4 maisons dans chacun des 3 500 hameaux du territoire, ce n'est évidemment pas possible", reconnaît Pascal Albert, responsable du service planification de la CCD.

C'est pourquoi les élus du Diois ont été invités à initier des réflexions précises sur leurs potentialités de développement et leurs besoins actuels. Durant cette commission urbanisme, Isabelle Decauville, urbaniste recrutée par la CCD en 2018 pour piloter le processus d'élaboration du PLUi, a invité la soixantaine de participants – essentiellement des maires et conseillers municipaux – à plancher sur l'organisation spatiale actuelle du territoire. Un préalable avant de débattre des principes de répartition de la zone à bâtir, sujet politiquement très sensible, que le PLUi inscrira par la suite dans le dur de son règlement et de ses zonages.

Plusieurs points de divergence avec la DDT de la Drôme ont pu s'exprimer. Le premier porte sur les dents creuses. La DDT 26 en fait l'une des priorités pour limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. "Leur potentiel permettrait de répondre à un tiers des consommations foncières observées depuis les 15 dernières années", confirme le diagnostic.

Mais cette priorité peut aussi entraver un développement communal légitime. "Nous avons des demandes de logements avec atelier pour développer une multi-activité, avance un élu. Au nom de la priorité donnée aux dents creuses, le ZAN nous empêche de les construire ou même d'envisager les extensions nécessaires sur du bâti existant". Une fiche technique rédigée par la DDT oblige en effet à compter les dents creuses dans la détermination du potentiel de construction. "Il s'agit de limiter au maximum les extensions de l'urbanisation existante, explique Francis Robert. Les dents creuses, la réhabilitation, la résorption de la vacance doivent constituer la priorité avant d'étendre un bourg".

Mais si les métropoles et villes moyennes disposent de friches, qui constituent le réservoir de foncier nécessaire pour se conformer à l'objectif du ZAN tout en poursuivant leur développement urbain, il n'en est pas de même en milieu rural. L'application stricte de cette règle au sein du Diois serait vécue

comme une injustice. “D’autant plus que la CCD, qui représente 1/5^e du département, a consommé en 10 ans seulement 1/20^e des surfaces artificialisées de la Drôme”, rappelle Olivier Tourreng.

Autre point de discussion, la DDT invite à mettre en place une orientation d’aménagement et de programmation (OAP) sur tous les tènements à urbaniser supérieurs à 1 800 m². “Il faut se saisir de l’outil OAP pour conserver une maîtrise de ce qui se construira, justifie Francis Robert. On ne prescrit pas la forme urbaine sur les parcelles, seulement des exigences de densité”. Même si le seuil de 1 800 m² est jugé très bas sur le territoire, l’intention et l’enjeu sont partagés par la CCD. “C’est le schéma d’une maison seule sur son terrain qui n’est plus acceptable, juge Pascal Albert, responsable du service planification de la CCD. Il faut aujourd’hui privilégier l’habitat groupé”. Reste à convaincre une majorité de maires pour inscrire cette exigence dans le futur PLUi. Car l’absence d’OAP sur les parcelles importantes devra être dûment justifiée. “Dans le cas contraire, nous émettrons des réserves dans notre avis sur le PLUi”, prévient Francis Robert.

SAISIR LES SINGULARITÉS DU TERRITOIRE POUR DESSINER SON AVENIR

Un autre point fait débat avec la DDT : la délimitation de la partie actuellement urbanisée (PAU) du territoire. Pour le PLUi à venir, elle servira à déterminer les zones ouvertes à l’urbanisation. Or les communes du Diois et la DDT ne sont pas d’accord sur ce qu’elle recouvre. “La DDT souhaite déclasser certains hameaux en groupement d’habitat isolé,

Habiter le Diois, un risque à prendre

Un cumul d’aléas couvre la quasi-totalité du territoire. Quand ce n’est pas le risque inondation – 22 communes ont un plan de prévention engagé ou approuvé, le risque incendie – fort à très fort sur 62 % du territoire, c’est l’aléa retrait-gonflement des argiles qui menace 72 % du territoire et de ses constructions. Et accessoirement les éboulements ou les glissements de terrain... Le territoire, aguerri, doit désormais anticiper leur aggravation liée au changement climatique. ■ F.C.

illustre Pascal Albert. Or cela change les règles de constructibilité, en rendant par exemple impossible d’envisager des annexes au logement”. Mais pour la DDT, la description des unités urbanisées mérite un débat. “À partir de combien de maisons devient-on un groupe de construction ? un hameau ?, interroge Francis Robert. Quelle que soit la dénomination finale retenue, les possibilités d’extension seront soumises aux critères incontournables de la présence de réseaux d’eaux adaptés, ou encore de la proximité de commerces et de services pour limiter la mobilité automobile.” Une réunion est programmée pour tenter de trouver un consensus (10).

Après une présentation de ces différents points d’achoppement et plus largement du retour des personnes publiques associées, la CCD a donné place aux échanges autour d’un exercice ludique pour commencer à dessiner collectivement le Diois de demain. À partir d’un jeu cartes, les élus ont été invités à caractériser les communes du territoire et à en différencier les profils. Distance aux principaux

axes de transport, à la sous-préfecture (Die), aux principaux services, nombre de retraités, nombre de résidences secondaires, pourcentage de résidents permanents, dynamique des nouveaux arrivants et de jeunes actifs, répartition géographique des enfants scolarisés, évolution des prix du foncier, nombre

Du tourisme oui, tout tourisme non !

Le Diois attire 150 000 visiteurs par an, essentiellement en été. Les communes de Die, Châtillon-en-Diois et Lus-la-Croix-Haute représentent 50 % des nuitées. Conscients de son rôle moteur pour le territoire, les élus ne souhaitent pourtant pas le développement de nouvelles unités d’accueil. La raison ? Un souci d’équilibre. “Le Diois ne doit pas fermer ses portes au 15 septembre pour les rouvrir au 15 juin”, résume Olivier Tourreng. ■ F.C.

d’installation d’exploitants agricoles..., autant de critères proposés par les participants de la commission pour se représenter leur territoire et en saisir les disparités et singularités (11).

“Ce que nous avons fait là revient à mettre à jour l’armature urbaine, pour reprendre le jargon des urbanistes, résume Isabelle Decauville. Comme on le voit, elle peut se décliner de façon très fine pour ne pas limiter le développement aux pôles structurants et secondaires. Mais s’il faut préserver le développement pour tous, il nous faut aussi renforcer les bourgs-centres pour le bien de toutes les communes”. Et de rappeler que la ville de Die dispose d’équipements dimensionnés pour 10 000 personnes, c’est à dire pour l’ensemble du Diois.

Soutenir les centralités sans hypothéquer l’avenir d’aucune commune, tel est donc l’exercice d’équilibriste imposé au territoire. D’où l’importance de choisir avec pragmatisme les futures zones à bâtir.

1) Désigné comme diagnostic, le rapport de présentation du PLUi comporte un état initial de l’environnement suivi d’un diagnostic territorial. Le tout représente plus de 500 pages.

2) La communauté de communes du diois (CCD) est placée au 14^e rang des intercommunalités les moins denses de France, qui en compte 1 253 d’après le bulletin d’information statistique de la DGCL N° 152 de mai 2021.

3) Une conséquence de la loi Alur de 2014 qui prévoit le transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités, sauf désaccord d’une majorité de communes.

4) Cf Newsletter “Des espaces habités pas comme les autres”, juin 2020, *Revue Diagonal*. Newsletter sur l’étalement urbain, mars 2022, *Revue Diagonal*.

5) Les maires des communes ont 2 mois pour valider à leur tour le rapport de présentation du PLUi (constitué de l’état initial de l’environnement et du diagnostic territorial), soit jusqu’au 16 février 2022.

6) La note d’enjeux livre une vision de l’état sur le territoire, au regard des politiques publiques nationales. Elle complète son “porter à connaissance” qui recense l’ensemble des éléments réglementaires imposés, comme les servitudes de passage, les zonages et autres prescriptions d’urbanisme.

7) Cf Article “Zéro Artificialisation Nette : des questions écologiques se posent”, *Revue Diagonal*, Marc Barra et Philippe Clergeau, 29 juin 2020.

8) Le Diois n’est pas soumis à l’obligation de faire un schéma de cohérence territoriale car sa population est en dessous du seuil des 15 000 habitants.

9) Parmi elles, la DDT, la chambre d’agriculture, le Département, la Région, l’ONF, les territoires voisins ou encore l’ABF.

10) N’ayant pas de définition précise, la PAU génère régulièrement des crispations entre collectivités et services de l’état. Elle s’examine toujours au cas par cas, selon la distance au bourg, le nombre de constructions existantes, la présence de ruptures dans l’urbanisation, la protection des terres agricoles ou encore la desserte par des équipements publics.

11) Petite anecdote, avec le village de Rochefourchat, proche de Saint-Nazaire le désert, le Diois abrite la plus petite commune de France avec une population réduite à 1 seul habitant.