



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Carnets pratiques



Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ?

Novembre 2009

15 €

ISBN 978-2-7371-1718-3

www.iau-idf.fr



Cette édition des *Carnets pratiques* a été réalisée par
**l'Institut d'aménagement et d'urbanisme
de la région d'Île-de-France (IAU idf)**
sous la direction de François Dugeny

Coordination

Muriel Naudin Adam (muriel.naudin@iau-idf.fr)
Etienne Berthon (etienne.berthon@iau-idf.fr)
sous la direction de Vincent Fouchier

Rédaction

Laurence Nolorgues (laurence.nolorgues@iau-idf.fr)
Yann Watkin (yann.watkin@iau-idf.fr)
sous la direction de Vincent Fouchier et de Jean-Pierre Palisse

Responsable des éditions

Frédéric Theulé (frederic.theule@iau-idf.fr)

Maquette

Agnès Charles (agnes.charles@iau-idf.fr)
Olivier Cransac (olivier.cransac@iau-idf.fr)

Fabrication

Sylvie Coulomb (sylvie.coulomb@iau-idf.fr)

sous la direction de Corinne Guillemot

Médiathèque photothèque

Claire Galopin (claire.galopin@iau-idf.fr)
Aurélië Lacouchie (aurelie.lacouchie@iau-idf.fr)
sous la direction de Philippe Montillet

Photo de couverture

© COMSTOCK IMAGES /Jupiterimages

Impression

Colorteam

Imprimé sur un papier issu de forêts gérées durablement.

© IAU Île-de-France

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).
Dépôt légal : 4^e trimestre 2009

Sommaire

Préambule 3



Le projet de SDRIF adopté 4



1. Qu'entend-t-on par bourgs, villages et hameaux?.. 6

Quelques définitions

La mutation du modèle villageois

Un bâti ancien, la prédominance du lotissement,
des problèmes de desserte et d'équipements

Cinq raisons de maîtriser l'urbanisation



2. L'état de la question en Île-de-France 10

La protection de l'espace rural dans la planification régionale

Un poids urbain modeste, une forte consommation d'espace pour l'habitat

Des formes urbaines variées

Réhabilitation, densification et extensions de qualité

3. Enjeux et pratiques, les fiches 17

1 • Concevoir un territoire jouant la proximité

Pays Houdanais, Pays de Lorient, Rouen-Elbeuf

2 • Adapter l'offre urbaine aux évolutions démographiques,
économiques et sociales

Bonnelles, Prunay

3 • S'inscrire dans le grand paysage

Tour-de-Salvagny, Saussan

4 • Favoriser un développement plus compact et optimiser l'urbain existant

Génicourt, Boigneville, Cheptainville, Saint-Christol, Servon-sur-Vilaine

5 • Intégrer la question environnementale

Fontaines-Saint-Martin, Escamps, La Chapelle-Thouarault



4. Les outils 43

La mutualisation

Les documents d'urbanisme

L'action foncière

L'urbanisme opérationnel

Les outils immobiliers

Les outils financiers

Le suivi et l'évaluation



Doivent être particulièrement remerciés

Les partenaires associés à cet ouvrage

Le conseil régional d'Île-de-France, Valérie Mancret-Taylor (DPRSDRIF)
La direction régionale de l'Équipement, Hélène Peskine
L'union régionale des CAUE, Elisabeth Rojat-Lefebvre (CAUE 78)
Les agences de la FNAU, Sylvina Rodriguez-Garcia (Club SCoT FNAU),
Anne Véronique Vernardet (Audeso), Michel Frangville (Audas)
L'Arene, Dominique Sellier
L'Agence des espaces verts, François Huart
La Chambre d'agriculture d'Île-de-France, Ludovic de Meribel
La Chambre d'agriculture de Seine et Marne, Guylain de Vasselot
L'Ordre des architectes, Catherine Jacquot
L'Union régionale du conseil français des urbanistes, Bernard Perraudin
L'Association française du développement urbain (AFDU), Olivier Morlet

L'AFTRP, Anne Bain
Le SNAL, Hervé Gastaud
L'AORIF, Denis Landart, Matthieu Laurent
Nexity Villes et projets, Vincent Heuzé

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines,
Danielle Gardrat
L'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Sénart,
François Tirot

Pour leur apport technique

CAUE 77 - Dominique Bonini
CAUE 78 - Pascale d'Anfrey-Legendre
CAUE 91 - Valérie Kauffman
CAUE 95 - Odile Drouilly

2

IAU idF, Séverine Albe-Tersiguel, Adélaïde Bardou, Sandrine Barreiro,
Jean-Pierre Chauvel, Erwan Cordeau, Carole Delaporte, Émilie Jarousseau,
Hélène Joinet, Nicolas Laruelle, Corinne Legenne, Céline Loudier-Malgouyres,
Philippe Montillet, Manuel Pruvost-Bouvattier, Jean-François Vivien

Préambule

Des carnets pratiques, illustratifs de la mise en œuvre concrète des grands objectifs du projet de Sdrif

L'IAU Île-de-France souhaite illustrer les grandes orientations régionales à travers une série de carnets pratiques. Ceux-ci ont pour but d'en faciliter la déclinaison dans les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, mais aussi dans les opérations d'aménagement, par des exemples de bonnes pratiques déjà expérimentées localement en Île-de-France, en France ou à l'étranger.

À l'image du carnet *Comment encourager l'intensification urbaine ?* publié en août 2009, ces ouvrages permettent d'affiner et de diffuser les concepts-clés exprimés dans le projet de Sdrif (schéma directeur de la Région d'Île-de-France). Loin d'être des guides d'application juridique, ils présentent, sous une forme illustrée, des exemples de réponses locales aux objectifs du projet de Sdrif.

Pour garantir un réel partage du contenu, ils ont été élaborés dans le cadre de partenariats et sont donc le fruit d'un ensemble de réflexions et de cas illustratifs, co-construits.

Ces carnets sont destinés aux responsables de l'aménagement régional et local, notamment aux élus et aux techniciens des intercommunalités (Scot) et des communes (PLU). Ils s'adressent aux aménageurs, aux urbanistes et architectes, qui en constituent le public cible.

Le carnet *Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ?* aborde les enjeux, nombreux et souvent contradictoires, de ces territoires : une attractivité souvent difficilement conciliable avec la préservation d'un caractère « villa-geois » et l'impératif du développement durable.

Maîtriser l'urbanisation, cela consiste à gérer dans le temps et l'espace l'évolution des usages, des formes et du fonctionnement urbain, tant au niveau quantitatif (volumes, coûts de fonctionnement et d'exploitation...) que qualitatif (intensité, compacité, diversité...). Dans le cas des bourgs, villages et hameaux, cette maîtrise est particulièrement importante.

L'étalement urbain en milieu rural génère en effet des déplacements, des difficultés d'offre de services, d'accessibilité au logement pour les populations nouvelles. Il peut remettre en cause la protection de l'environnement et du patrimoine, entraîner des conflits d'usage entre l'urbain, l'agricole et le rural, ou encore des pressions foncières.

L'équilibre entre le renouvellement urbain, l'intensification et les extensions est plus difficile à trouver pour ces petites communes, plus démunies en moyens techniques, et plus sensibles face à des opérations urbaines importantes.

Le projet de Sdrif adopté

Le projet de schéma directeur de la Région d'Île-de-France (Sdrif) répond à trois défis fondamentaux des années à venir dans une perspective de développement durable : favoriser l'égalité sociale et territoriale et améliorer la cohésion sociale, anticiper les mutations et crises liées au dérèglement climatique et au renchérissement des énergies fossiles, et enfin développer une Île-de-France dynamique maintenant son rayonnement mondial.

Comme réponse à ces défis, le projet de Sdrif fait le choix d'une ville compacte offrant une nouvelle qualité de vie urbaine. Il prend volontairement le contre-pied de l'étalement urbain. Pour cela, il favorise la densification des espaces déjà urbanisés, limite les extensions urbaines et vise à encourager le recours à une mobilité moins dépendante de l'automobile. Il fait aussi le choix de préserver les espaces agricoles, boisés et naturels. Il tend vers une géographie du logement plus cohérente. En vue de réduire les inégalités sociales et territoriales, chaque territoire de la région Île-de-France doit se mobiliser pour contribuer à l'effort régional et répondre à ses besoins locaux.

Rappel des principales dispositions concernant l'urbanisation maîtrisée des bourgs, villages et hameaux

Le projet spatial régional propose un fonctionnement métropolitain plus harmonieux et équilibré, de l'espace rural jusqu'au cœur de l'agglomération. Il renforce la structuration polycentrique métropolitaine tout en préservant et valorisant le cadre naturel du territoire régional. La métropole francilienne doit mieux s'organiser autour d'un cœur d'agglomération élargi, et prendre appui sur de grands territoires de développement.

Dans l'espace rural, le développement urbain est polarisé sur les villes, cœurs de bassins de vie. Avec la volonté de restreindre ce développement en dehors des territoires desservis par les transports en commun, il permet de limiter la consommation des espaces naturels, agricoles et boisés. Il s'agit aussi de répondre aux attentes des habitants en termes de transports, de niveau d'équipements et d'emplois, afin d'assurer une équité d'accès aux services.

La « Carte de destination générale des différentes parties du territoire » traduit géographiquement les orientations du projet de schéma directeur. Dans l'espace rural, elle désigne des pôles de centralité à conforter hors agglomération centrale, qui disposent de capacités d'urbanisation supplémentaires.

Elle identifie aussi quelques secteurs d'urbanisation préférentielle en extension des bourgs, villages et hameaux. Mais ces derniers sont principalement concernés par des capacités d'extension qui ne sont pas cartographiées.

Cartographiées ou non, ces capacités d'extension obéissent à des règles communes. Elles doivent se faire en continuité du bâti existant, sous réserve de ne pas porter atteinte à une continuité écologique, une coupure d'urbanisation, une continuité agricole, une liaison verte ou une lisière d'un espace boisé, ou un front urbain d'intérêt régional.

Les secteurs de développement modéré : bourgs, villages et hameaux

Les bourgs, villages et hameaux concernés sont définis comme les espaces urbanisés situés dans l'espace rural (cf. « carte Grandes entités géographiques » du projet de Sdrif), qu'ils soient cartographiés ou non. Les objectifs que leur fixe le projet de Sdrif sont d'éviter l'étalement urbain, de limiter la consommation et le morcellement d'espace naturel et agricole et d'éviter l'accroissement des déplacements.

Sur ces secteurs, le développement de l'urbanisation doit être modéré et s'opérer prioritairement à l'intérieur des tissus urbains existants. Les extensions doivent être limitées et rechercher la plus grande compacité possible autour de l'espace urbain existant.

Une extension de l'urbanisation de l'ordre de 10 % de l'espace urbanisé communal est possible d'ici 2030 (l'espace urbanisé communal comprend les espaces à dominante bâtie ainsi que les espaces ouverts urbains, cf. projet de Sdrif).

Les projets d'infrastructure, tout particulièrement les déviations, doivent être conçus de manière à éviter les délaissés, qui conduiraient à une extension des espaces à bâtir et à un développement non modéré. Les coupures entre bourgs, villages et hameaux doivent être respectées et confortées.

Valoriser les secteurs de développement à proximité des gares

Une extension supplémentaire de l'urbanisation de l'ordre de 5 % de la superficie urbanisée communale est possible dans les secteurs situés dans un rayon de l'ordre de 2 km autour d'une gare.

Les secteurs d'urbanisation préférentielle

Les bourgs, villages et hameaux sont concernés par quelques secteurs d'urbanisation préférentielle représentés par des pastilles oranges sur la « Carte de destination générale des différentes parties du territoire ».

Chaque pastille indique une capacité d'urbanisation de l'ordre de 25 ha que les communes ou groupement de communes peuvent choisir d'urbaniser ou non. Susceptibles de permettre une plus grande qualité urbaine et une grande densité, ils doivent permettre :

- de favoriser des densités soutenues en termes de logements, d'activités, d'équipements et de services ;
- d'accroître la capacité d'accueil de l'espace communal en matière d'habitat et d'emploi entre 2005 et 2030 ;
- d'atteindre une densité moyenne de l'ensemble des nouveaux espaces d'habitat au moins égale à 35 logements par hectare ; au moins égale à la densité moyenne des espaces d'habitat existants en 2005, lorsque celle-ci était déjà supérieure à 35 logements par hectare.

Extrait de « Carte de destination générale des différentes parties du territoire », projet de Sdrif adopté, 25 septembre 2008



Quelques définitions

1. Qu'entend-t-on par bourgs, villages et hameaux ?

**Le hameau : peu d'habitations****Le village : habitations structurées autour d'un noyau traditionnel****Le bourg : un ensemble urbain disposant de commerces et d'équipements**

En Île-de-France, les communes rurales représentent 4 % de la population, 2 % des emplois pour près de 60 % de la surface francilienne. Au plan démographique, ces communes se caractérisent par une population inférieure à 2 000 habitants (sources Insee : une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine). Une distinction plus fine donne un seuil de 500 habitants, au-delà duquel il convient plutôt de parler d'un bourg, et en deçà d'un village.

Ces seuils quantitatifs ne doivent cependant pas exclure certaines communes rurales qui, jusqu'à 5 000 habitants, restent concernées par la problématique du développement rural et de la péri-urbanisation.

Une approche qualitative est toutefois nécessaire. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, la distinction entre bourg et village a ainsi porté sur la présence ou non de fortification : la ville ceinte était un bourg, la ville sans muraille était un village.

Le **hameau** est un ensemble d'habitations principalement rurales, une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum, groupées à l'origine autour d'une grosse exploitation de production agricole. Il se caractérise par une taille relativement modeste et son organisation dépend largement des traditions locales. Il est isolé et administrativement rattaché à une commune.

Le **village** est un ensemble d'habitations organisées autour d'un noyau traditionnel (mairie, école, église), suffisamment important pour former ou avoir formé une unité administrative ou religieuse. Il a une vie propre avec commerces et équipements de base, même si, dans certains cas, ses équipements ne sont plus en service, compte-tenu de l'évolution des modes de vie.

Le **bourg** est un ensemble urbain moins important qu'une ville (mais plus important qu'un village) organisé autour d'un noyau traditionnel. Il dispose d'un habitat pas exclusivement rural, d'équipements, de services et de commerces de niveau communal, dont le dynamisme et les potentialités en font généralement une polarité rurale de référence.

Les définitions respectives de bourg, village et hameau ont été relativement bien éclairées dans le cadre de l'application de la Loi littoral du 3 janvier 1986 en intégrant la complexité spatiale et les profondes mutations sociales et économiques des communes sur lesquelles elle s'applique.

En Île-de-France, les communes rurales sont issues de structures traditionnellement compactes, organisées historiquement autour et à partir d'une exploitation agricole. L'organisation spatiale et le fonctionnement des bourgs et villages répondent avant tout à la nécessité d'économiser l'espace agricole et de faciliter son exploitation, à l'exception de quelques grandes fermes, dont la mise en valeur était vivrière ou d'autoconsommation. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, le milieu rural évolue jusqu'à provoquer une crise du modèle villageois.

Le fonctionnement urbain de ces petites communes s'aligne progressivement sur celui de la ville. La logique spéculative du lotissement produit l'essentiel de la « banlieue », notamment avec le développement massif de l'habitat individuel. Dès les années 1960, le développement urbain francilien est tel qu'il concerne la grande couronne dans sa totalité. La « rurbanisation » du milieu rural est alors le signe d'une seconde mutation des bourgs, villages et hameaux.

Ces changements ont produit de nouvelles formes avec un bâti discontinu et « non mitoyen », des espaces jusqu'alors communs qui se privatisent. La disparition des petites exploitations vivrières s'accompagne de l'abandon de nombreux bâtiments agricoles au profit de nouveaux usages. L'accroissement des déplacements et des distances entre l'habitat et les emplois nécessite la création de nouvelles infrastructures qui interagissent avec le développement urbain.

Aujourd'hui, les communes rurales d'Île-de-France se définissent par un habitat ancien et des lotissements. L'habitat ancien nécessite souvent d'être réhabilité et occasionne ponctuellement des situations de vacance liées à la vétusté. Le poids de la maison individuelle est synonyme de forte consommation d'espace, d'allongement des réseaux, et de déplacements motorisés démultipliés.

Ces communes sont aussi dans une situation paradoxale d'isolement et d'interdépendance grandissante avec un réseau développé de routes structurantes vers le centre de l'agglomération, une insuffisance d'itinéraires de rocade et des routes secondaires très sollicitées. La desserte par les transports en commun est faible et explique largement le choix prédominant de la voiture. La demande croissante d'équipements et de services dépasse les capacités des communes.

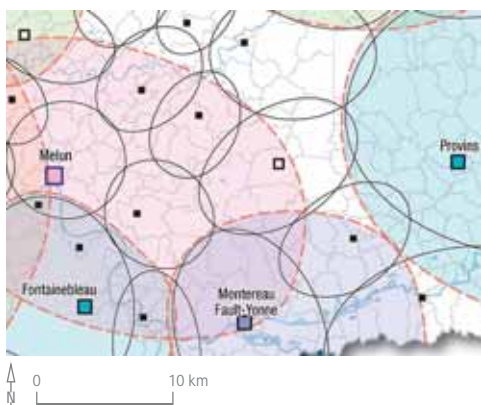
Trois processus concomitants de développement

- la réhabilitation urbaine par la remise sur le marché du bâti vacant ;
- l'intensification urbaine par le remplissage des « dents creuses » et des espaces ouverts, la densification du tissu existant et la réutilisation des friches urbaines ;
- l'extension urbaine sur l'espace agricole, le plus souvent avec des lotissements ou sous forme d'opérations isolées, mais aussi de petites zones d'activités économiques.

La mutation du modèle villageois

*Un bâti ancien,
la prédominance
du lotissement,
des problèmes de desserte
et d'équipements*

Cinq raisons de maîtriser l'urbanisation



Extrait de « La hiérarchisation des pôles urbains et des bassins de vie », projet de Sdrif adopté, 25 septembre 2008, page 180

« Les logiques de territoires sont en général plus faciles à identifier en zone moins dense qu'en zone dense et les « bassins de vie » se dégagent plus nettement, même si les liens avec les territoires voisins sont importants. »
Rapport sur les EPCI du Conseil économique et social régional (CESR), extrait

1. S'inscrire dans une cohérence de bassins de vie

La polarisation du développement est un des enjeux majeurs de l'espace rural. C'est en identifiant et en consolidant un maillage cohérent de bourgs, villages, hameaux, en relation avec des villes centres, elles-mêmes en relation avec le cœur de l'agglomération, qu'il est possible de maîtriser l'urbanisation. L'économie d'espace et de déplacements, la préservation des territoires ruraux qui en résultent prennent d'autant plus de force et d'efficacité à mesure que les communes se regroupent, se solidarisent à travers des projets partagés, voire une gouvernance commune.

2. Répondre à la demande de services, optimiser l'usage des équipements

Les communes rurales doivent maîtriser de plus en plus précisément leurs évolutions démographiques et leurs finances publiques. Elles sont amenées à répondre aux exigences sociales et économiques telle que la pression foncière, la demande croissante de qualité urbaine et le besoin de proximité. Mais la faible densité des habitants et des emplois, ajoutée la dispersion de ces derniers, provoquent de fortes contraintes de desserte, de rentabilité des services marchands (transport, commerce, services aux particuliers...) et d'efficacité des équipements et services publics. La mise en place de pôles multiservices tente de répondre à ces carences, en associant commerces, services publics et accessibilité renforcée.

Optimiser l'usage des équipements, des réseaux et des infrastructures, permet aussi de limiter les coûts de fonctionnement parfois très lourds pour ces petites communes. Cette réduction des dépenses répond à des enjeux louables de développement durable : économie d'énergie, réduction des pollutions, optimisation des déplacements, etc. De tels objectifs sont aussi très porteurs auprès de la population locale, en particulier au travers des équipements scolaires et de la petite enfance, de la fiscalité locale, ou encore de la qualité des aménagements.

3. Répondre au défi du logement

En matière d'habitat, la réponse à la demande locale est multiple. L'offre doit répondre aux différents âges et situations de la vie et permettre tous les parcours résidentiels. Elle s'adresse tout autant aux jeunes actifs à la recherche d'un logement locatif, aux primo accédants disposant d'un apport personnel limité mais aussi aux ménages à revenus modestes qui rencontrent des difficultés pour se loger. Il en est de même pour la population âgée et vieillissante, exigeante en termes de travaux d'adaptation dans les logements, de solutions d'hébergement spécifique, voire d'offre locative bien située à proximité du centre bourg.

La réponse à ces besoins locaux devra permettre à ces communes, à leur mesure, de participer au défi francilien d'une forte augmentation de l'offre de logements.

4. Économiser et limiter le morcellement de l'espace naturel et agricole

Dans un souci de gestion économe de l'espace et de protection des paysages régionaux, les communes rurales doivent trouver un juste équilibre entre renouvellement urbain (réhabilitation et intensification de l'existant) et extension urbaine. Tendre vers un développement urbain en priorité dans les tissus existants, en cohérence avec des objectifs de densification, favorisera la compacité et limitera le morcellement de l'espace naturel et agricole.

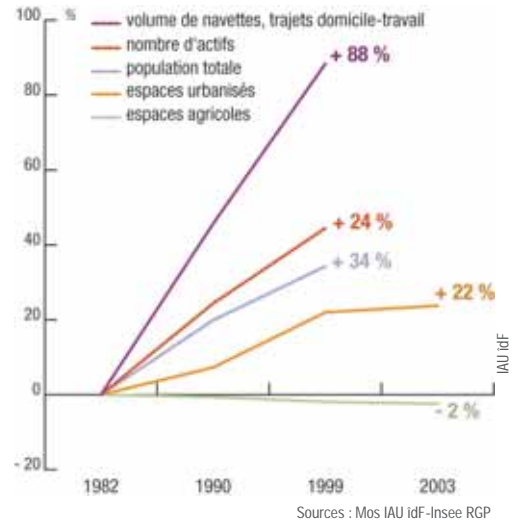
5. S'adapter à l'évolution des contraintes énergétiques et climatiques

La localisation raisonnée des logements et des équipements participe de la diminution des émissions de gaz à effet de serre, de la diminution des déplacements routiers et à l'amélioration de la desserte en transport collectif.

Le dérèglement climatique nécessite de se prémunir des risques accrus de canicule, incendie, tempête, inondation, et d'une diminution de l'accessibilité aux ressources vitales (eau, énergie locale renouvelable, production agricole de proximité...). Il faut veiller à la préservation des ressources et des milieux (qualité de l'eau, qualité des sols, maintien de la biodiversité...).

Pour répondre localement à ces enjeux, il s'agit de faire des choix spécifiques de conception et de réalisation selon chaque opération d'aménagement et de construction : amélioration des performances énergétiques des bâtiments (notamment lors de réhabilitations...), économie d'espace, de consommation et d'exploitation des ressources.

Le développement des bourgs, villages et hameaux, 1982-2003



Les enjeux du développement modéré des bourgs, villages et hameaux ne se limitent pas à la consommation locale d'espaces agricoles et naturels

La protection de l'espace rural dans la planification régionale

2. L'état de la question en Île-de-France

La maîtrise du développement péri urbain a été une volonté constante dans la planification régionale, mais avec des résultats inégaux.

Extraits des schémas directeurs de 1965 à 2008, même secteur géographique au 1/150 000 :



Extrait du Sdau de 1965

- zone à dominante d'habitat de moyenne densité
- zone d'urbanisation nouvelle (localisation à déterminer)
- espace boisé urbain



Extrait du Sdau de 1976

- bois et forêt
- zone d'intérêt récréatif et/ou écologique
- front rural



Le Sdau de 1976 et les « zones naturelles d'équilibre »

Le schéma directeur de 1965 avait mis l'accent sur la polarisation de l'urbanisation dans les villes nouvelles. Mais l'évolution de l'urbanisation diffuse fut telle que, 10 ans plus tard, le schéma directeur de 1976 adoptait une « politique de trame verte » pour essayer d'éviter la déstabilisation du milieu rural.

Le Sdau de 1976 s'appuyait principalement sur la politique des « zones naturelles d'équilibre » comme éléments structurants pour la région urbaine. L'extension urbaine devait s'y stabiliser afin d'éviter une extension indifférenciée et une consommation « anarchique » de l'espace, notamment sur la base d'un « développement modéré des villes petites et moyennes de la périphérie » dans son rythme et son équilibre structurel.

Le Sdrif de 1994 et la notion de développement modéré

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1994 toujours en vigueur, apporte plus de précisions sur le devenir de l'espace rural. Les bourgs, villages et hameaux y sont considérés comme les derniers territoires habités de la couronne rurale, une fois prises en compte « les villes relais, les villes traits d'union et les villes cœurs qui dépassent l'échelle villageoise ».

Le développement modéré préconisé est défini par une « extension respectueuse de l'environnement, réalisée en continuité du bâti existant, des parties actuellement urbanisées des bourgs, villages et hameaux situés dans les espaces agricoles, paysagers ou boisés, et qui ne comportent pas d'espace d'urbanisation nouvelle quadrillée ou hachurée adjacent ».

Si l'urbanisation ainsi préconisée n'est pas cartographiée, elle est déclinée département par département, déduction faite de la surface des espaces devant être maintenue dans leur usage actuel. Ces dispositions visent à limiter la consommation d'espaces naturels et prévoient ainsi une participation des bourgs, villages et hameaux, de l'ordre de 10 % du montant régional des ouvertures à l'urbanisation, estimé à près de 1 750 ha/an.

Le constat d'une extension urbaine finalement peu maîtrisée, et plus importante que celle prévue dans le document et dans un délai moindre, a été une motivation de la révision de ce Sdrif.

urbanisation

- espace urbanisé
- espace partiellement urbanisable

environnement

- bois ou forêt
- espace paysager ou espace vert
- espace agricole

Le projet de Sdrif adopté par le Conseil régional le 25 septembre 2008, un encadrement renforcé

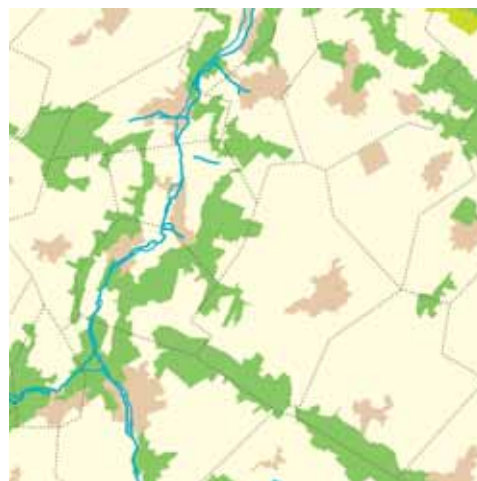
Le projet de Sdrif, adopté en 2008, considère les secteurs de développement modéré des bourgs, villages et hameaux comme les espaces urbanisés situés dans l'espace rural (en dehors des périmètres d'agglomérations définis par l'Insee et des villes nouvelles), qu'ils soient cartographiés ou non sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire.

Afin de favoriser la densification, les orientations prévoient un développement maîtrisé de l'urbanisation et prioritairement à l'intérieur des tissus urbains existants. Les extensions doivent être limitées et rechercher la plus grande compacité possible autour de l'urbanisation existante.

À l'horizon 2030, une extension maximale de l'urbanisation de l'ordre de 10 % de l'espace urbanisé communal est possible dans les bourgs, villages et hameaux.

Quelle consommation de l'espace, quelle production de l'urbain ?

L'espace régional des bourgs, villages et hameaux défini au sens du projet de Sdrif correspond à 667 communes sur 1 281. Il représente environ 4 % de sa population et 2 % de ses emplois. Entre 1990 et 2005, les bourgs, villages et hameaux ont accueilli près de 10 % de la croissance démographique francilienne et 8 % de la croissance des emplois. Dans le même temps, leur développement urbain représente 24 % des nouveaux espaces urbanisés. Ces derniers se sont ainsi accrus d'environ 4 800 ha, dont 3 400 pour l'habitat (30 % de la croissance régionale) et 360 ha pour les activités (10 % de la croissance régionale des espaces d'activités).



Extrait du projet Sdrif 2008

- espace agricole
- espace urbanisé à optimiser
- espace boisé ou naturel
- espace de loisirs

*Un poids urbain modeste,
une forte consommation
d'espace pour l'habitat*

Des formes urbaines variées



Structure compacte



Structure morcelée



Structure linéaire



Structure en étoile

M. Naudin/S. Castano/IAU ÎdF

- espace urbanisé
- enveloppe urbanisée
- forêt
- espace agricole
- réseau routier
- courbes de niveau

Une grande diversité de sites et de situations

Le site géographique est un élément particulier qui détermine le développement urbain d'une commune, ses potentiels et la qualité de son urbanisation. Il s'agit du cadre physique, de sa morphologie. La configuration d'un village est ainsi différente selon qu'il se situe en plaine, en clairière, sur une butte, à flanc ou sur le front d'un coteau.

Sa structure est aussi déterminée par la morphologie générale et l'organisation des trames parcellaire, bâtie et viaire. Elle peut être ainsi lâche, éclatée ou groupée, organisée linéairement sur rue, en étoile, voire à plan carré.

Les situations dans l'espace régional

Les logiques de développement des communes rurales dépendent aussi de leur situation dans l'espace régional, des bassins de vie dans lesquels elles s'insèrent. Aux franges de l'Île-de-France, le maillage territorial est souvent perturbé par des approches différentes de part et d'autres de la limite régionale.

Au cœur de l'espace rural, des communes isolées sont situées en dehors des couloirs et des infrastructures d'échanges et de services.

En limite des zones agglomérées, des communes sont particulièrement dépendantes et solidaires de leur bassin de vie, de leurs contraintes et/ou de leurs avantages (foncier, cadre de vie, services et équipements).

Des dynamiques urbaines contrastées

Les enjeux sont aussi étroitement liés aux logiques du marché et de peuplement. Les dynamiques urbaines et les phases de développement sont très diverses avec :

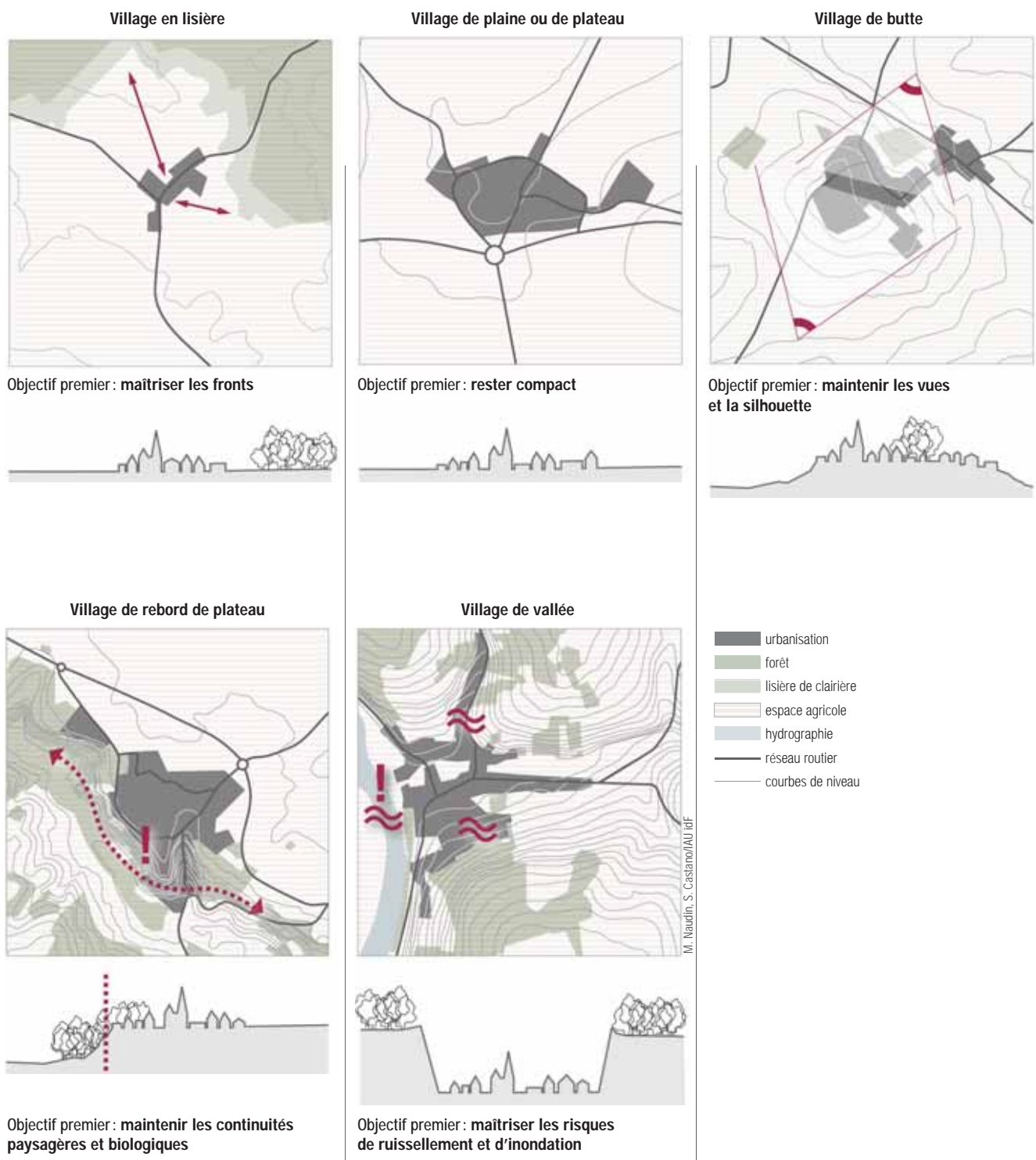
- des communes stables, « profondément rurales », dont la structure urbaine d'origine a peu évolué⁽¹⁾, avec un emploi agricole dominant et un espace agricole supérieur à 50 % du territoire communal, une faible démographie et un relatif enclavement ou isolement ;
- des communes « cycliques » ayant subi de fortes extensions urbaines et dont la vocation est aujourd'hui essentiellement résidentielle ;
- des communes mixtes présentant aujourd'hui les différents processus observés de manière concomitante (réhabilitation, remplissage, extension), dont la structure d'ensemble présente suffisamment de complexité et de mixité pour se suffire à elle-même.

(1) cf. « Atlas rural et agricole de l'Île-de-France », p. 90, les exemples de Charny (77), Roinville (91), Tremblay-sur-Mauldre (78) avec des structures presque stables mais ayant connu de la densification, et les 257 communes avec un espace urbanisé croissant de 25 à plus de 50 %.

Plusieurs types d'inscription et de rapport au paysage

Cinq grands types d'inscription dans le paysage peuvent se présenter en Île-de-France. Divers objectifs peuvent être assignés à chacun d'entre eux : la maîtrise des fronts, la compacité, le maintien des vues et de la « silhouette », les continuités paysagères et biologiques, et enfin la maîtrise des risques de ruissellement et d'inondation.

Les schémas ci-dessous illustrent chacune de ces typologies. Les objectifs donnés peuvent être pluriels. Par exemple, on peut décider de maîtriser les fronts d'un village en lisière, d'un village « de plaine » ou encore d'un village « de butte ».



Réhabilitation, densification et extensions de qualité

Trois modes de développement complémentaires

Le mode d'urbanisation, porté par des ambitions locales, doit être étudié en fonction de l'évolution démographique, des contraintes extérieures, des liens fonctionnels et sociaux et des besoins économiques... Trois processus, loin de s'opposer, peuvent se compléter pour participer à une urbanisation équilibrée et maîtrisée.

La réhabilitation et la restructuration de l'existant

Les opérations de réhabilitation permettent de réutiliser et/ou de compléter le cadre bâti existant, voire d'accompagner les constructions neuves. Avec généralement du logement collectif ou semi-collectif à caractère social, le plus souvent en locatif, elles participent à la diversification de l'offre de logements. L'actuelle mixité qu'elles proposent pourrait cependant être encore améliorée.

Le comblement des espaces libres

Au centre ou à proximité du bourg, ces espaces libres sont des espaces dont la vocation agricole a été abandonnée ou des espaces en friche. Leur revalorisation et les nouvelles opérations permettent une légère densification tout en s'inscrivant dans la trame urbaine existante. Les programmes associent bien souvent des logements collectifs privés, en accession ou locatifs sociaux. Ces opérations, à proximité des centres, participent de la diversification de l'offre de logement et sont ainsi l'occasion d'offrir une alternative à la réhabilitation où le changement d'affectation est souvent plus contraint.

Les opérations de réhabilitation et de comblement des espaces libres nécessitent une politique foncière volontariste et la recherche d'aides et de subventions en termes d'investissement et de gestion.

Les extensions urbaines

Dans les territoires ruraux, les extensions urbaines concernent en majorité de nouvelles opérations de constructions de logements individuels. Du fait de son poids relatif par rapport à l'échelle du village, ce mode de développement nécessite de porter une attention particulière à la greffe au bâti existant, sur la consommation d'espace induite, sur la programmation et sur la qualité urbaine des opérations.

Ces projets, souvent d'initiative privée, ont dans le temps un impact très important, aussi bien sur la forme urbaine que sur le fonctionnement et la gestion de la commune. L'investissement, qui au départ paraît limité pour les collectivités, peut s'avérer très lourd suite à une mauvaise conception, un impact non pressenti sur le fonctionnement urbain de la commune, des coûts supplémentaires en cas de rétrocession, etc.

Les collectivités disposent de peu d'outils réglementaires pour intervenir sur la forme et la composition de ces opérations.

Ces extensions sont l'enjeu principal de l'objectif de modération du développement urbain en milieu rural.



Les différents types de développement en extension font apparaître des situations variées qui méritent d'être repérées par la collectivité afin d'être maîtrisées.

Le risque des extensions linéaires

Les extensions linéaires, qui s'inscrivent le long des voies, ont pour effet un étalement urbain consommateur d'espaces, voire de « mitage » des espaces agricoles ou naturels voisins du village. Elles peuvent provoquer des coupures dans les continuités écologiques. Elles ont aussi comme conséquence d'éloigner les nouveaux secteurs construits du centre et ainsi générer des difficultés de transports et d'accessibilité. Quand l'extension s'étend jusqu'à une entité urbaine voisine, elle génère un effet d'agrégation des villages ou des hameaux qui rend difficile la lisibilité des espaces et du territoire.

Le risque des « extensions isolées »

Les extensions isolées se construisent en marge du village, sans continuité avec la trame viaire et le tissu urbain existants. Très enclavés, ces développements déstructurent le village et ne facilitent pas l'intégration de leurs habitants : mobilité, accessibilité à certains services ou équipements, coûts de gestion des espaces publics plus importants pour la commune (notamment routiers).

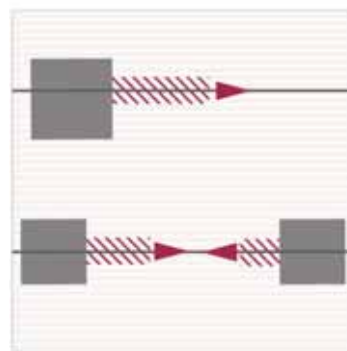
Le « mitage » des espaces agricoles et naturels

Le « mitage » des espaces agricoles et naturels par des opérations ponctuelles porte naturellement préjudice au développement durable du territoire, dans sa dimension urbaine comme dans sa dimension rurale.

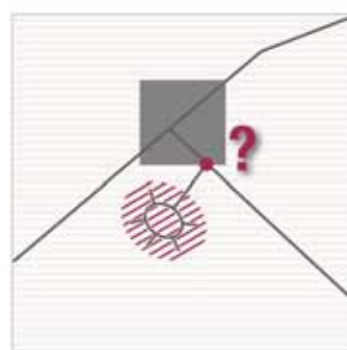
Les extensions bien intégrées

À l'inverse, les extensions intégrées se réalisent dans un mouvement de continuité urbaine en entretenant un fort contact avec le tissu urbain existant. Elles permettent de compléter l'enveloppe et la structure urbaine du village. Elles redéfinissent son rapport au paysage et à la campagne, en s'articulant avec le centre ancien et la trame viaire. En s'inscrivant étroitement dans leur site, elles respectent la structure urbaine en place, tout en lui permettant de se développer pour s'adapter aux nouveaux besoins.

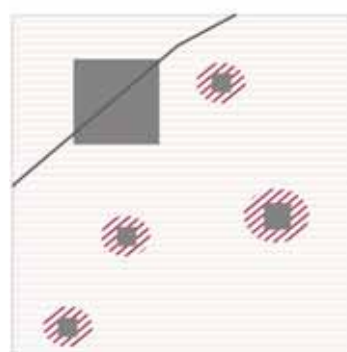
Aujourd'hui, les opérations en extension à vocation résidentielle, habituellement orientées vers la maison individuelle et l'acquisition, se diversifient de plus en plus dans leur offre. Elles proposent ainsi du locatif social et des programmes complémentaires de logements collectifs, voire d'accompagnement en activités et commerces : autant d'atouts pour une meilleure intégration de ces nouvelles opérations et de leurs habitants.



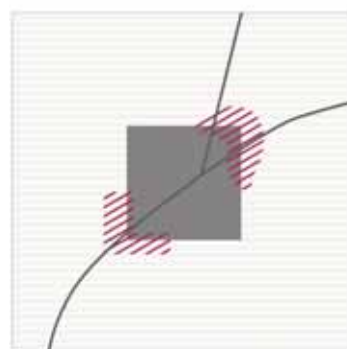
Extensions linéaires :
le risque d'étalement et d'agrégation



« Extensions isolées » :
le risque d'une difficile intégration



Mitage :
le risque d'une consommation inutile de l'espace



Extension bien intégrée

■ espace urbanisé
▨ extension urbaine

Les zones d'activités économiques (ZAE)

Les critères de localisation des zones d'activités économiques se font généralement en fonction d'une disponibilité foncière, mais aussi d'une desserte par une voirie départementale ou nationale ou fluviale. En plus des poids lourds, cela induit inévitablement des déplacements en voitures particulières supplémentaires. Elles sont également très consommatrices d'espace agricole.

Les zones d'activités économiques et les taxes professionnelle et foncière qui leur sont associées, constituent une opportunité fiscale pour bon nombre de communes rurales. Peuplées d'habitants travaillant à l'extérieur qui effectuent l'essentiel de leurs dépenses domestiques hors du territoire, certaines communes voient progressivement décroître, ou disparaître, leurs activités commerciales et leurs services. Leur maintien se révèle d'autant plus difficile que les propositions d'installation sont rares et généralement à l'initiative de la municipalité.

Cette situation incitait les communes à créer des ZAE et à se concurrencer entre elles. Depuis 10 ans, le développement de l'intercommunalité a eu des effets positifs. Il apporte aujourd'hui des réponses, notamment en rationalisant l'offre de ZAE, ou encore en mutualisant les ressources des communes.

Un projet de loi modifiant profondément la taxe professionnelle (TP) est en cours. Une nouvelle ventilation de la TP auprès des collectivités territoriales ne devrait pas avoir de grandes incidences financières pour les communes (sinon une moindre progressivité de la ressource). En revanche, la situation financière des intercommunalités pourrait être fragilisée : ayant fait le choix d'une seule ressource fiscale (la TPU), elles pourraient perdre le contrôle d'une partie conséquente de leurs ressources.

Néanmoins, la démarche positive vers l'intercommunalité reste d'actualité. Elle apparaît comme le cadre le plus adapté pour mener à bien les projets locaux de développement nécessaires au maintien des activités et de l'emploi en milieu rural. Un nouveau partage des ressources fiscales entre cette dernière et les communes devrait permettre la bonne poursuite des projets. La zone d'activités économiques est un « appel à emplois ». Elle induit de nouveaux services et reste un signal de vitalité pour les territoires.

3. Enjeux et pratiques, les fiches

Cette partie du carnet pratique a pour but de présenter des démarches concrètes de projet, dont l'objectif est la maîtrise de l'urbanisation des bourgs, villages et hameaux.

Elle s'articule autour de 5 points correspondant aux grandes questions qui se posent dans la gestion de ces territoires.

1 • Concevoir un territoire jouant la proximité

Pays Houdanais, Pays de Lorient, Rouen-Elbeuf

2 • Adapter l'offre urbaine aux évolutions démographiques, économiques et sociales

Bonnelles, Prunay-en-Essonne

3 • S'inscrire dans le grand paysage

Orry-la-Ville, La Tour-de-Salvagny, Saussan

4 • Favoriser un développement plus compact et optimiser l'urbain existant

Cheptainville, Génicourt, Boigneville, Saint-Christol, Servon-sur-Vilaine

5 • Intégrer la question environnementale

Fontaines-Saint-Martin, la Chapelle-Thouarault, Escamps

Chaque point se décline en plusieurs messages illustrés par des démarches de projets, et présente des outils de mise en œuvre.

Il ne s'agit pas d'une approche exhaustive, mais bien de pistes intéressantes à promouvoir.

Les cas présentés ne sont pas nécessairement exemplaires en tous points. Ils permettent toutefois de souligner les éléments positifs et d'alerter sur les éventuelles difficultés rencontrées.

1 • Concevoir un territoire jouant la proximité

Pour maîtriser l'urbanisation des bourgs, villages et hameaux, il est nécessaire d'articuler plusieurs échelles : le territoire et le « bassin de vie » dans lequel la commune s'inscrit, les équilibres socio-économiques, les opérations qui participent au développement urbain. La démarche requiert un partage, voire un portage, par les acteurs locaux concernés, une cohérence méthodologique dans les diverses approches, et une bonne articulation entre les documents et les outils mobilisés. Il s'agit de concevoir un territoire qui joue au mieux la maîtrise de son développement en favorisant la proximité, la complémentarité et la mise en réseau des projets et de leurs acteurs.

S'inscrire dans une vision élargie

Cela suppose, dans un premier temps, de clarifier les rapports qu'entretient un bourg avec ses villages voisins, la ville-centre locale et même la métropole.

Aujourd'hui, les communes rurales sont ainsi conduites à se projeter au-delà de leur territoire. Pour maîtriser leur développement, elles doivent élargir leurs réflexions, jusque-là cantonnées à l'échelle communale, au travers du plan local d'urbanisme (PLU) et de son projet d'aménagement et de développement durable (PADD). La démarche intercommunale permet aux communes de mutualiser leurs connaissances et d'éviter les développements au coup par coup. Elles se mettent en synergie, trouvent ensemble des réponses autant quantitatives que qualitatives à leurs développements urbains. Les schémas de cohérence territoriale (Scot), les chartes de parcs naturels régionaux (PNR) et de Pays sont des outils de décisions intercommunaux, portés politiquement, et adaptés à l'échelle du « bassin de vie ».

Articuler les documents d'urbanisme et mobiliser les outils

La maîtrise de l'urbanisation n'est pas uniquement une question d'aménagement, c'est aussi une question de gestion et d'encadrement. Il est nécessaire de rendre les documents d'urbanisme compatibles et cohérents entre eux et de prévoir leur mise en œuvre opérationnelle. La mobilisation des outils appropriés n'est pas seulement formelle, juridique ou financière, elle doit aussi être stratégique afin d'assurer la cohérence des projets. Cela permet, par exemple, de mener une politique foncière efficace, de lutter contre la disparition du petit commerce, etc.

*Travailler
« en réseau »*

*Privilégier la synergie,
la complémentarité*

S'inscrire dans une vision élargie



Périmètre de la communauté de communes du Pays Houdanais



Vue aérienne de Houdan, pôle principal de la communauté de communes

Fiche d'identité

LOCALISATION : Communauté de communes du Pays Houdanais aux franges de l'Île-de-France (28 et 78)

ACTEURS : Communauté de communes Pays Houdanais, Région, départements, communes

DATES : 1998 : création de la Communauté de communes. 11 communes adhérentes, 2003-2006-2007 : adhésions et accroissement des compétences pour un ensemble de 32 communes en 2008

PÉRIMÈTRE : 19 477 ha pour 32 communes dont 5 d'Eure-et-Loir et 27 des Yvelines

POPULATION : env. 22 000 habitants

SOURCES : IAU idF

Dans le Pays Houdanais, un projet qui transcende les frontières administratives

La Communauté de communes du Pays Houdanais (CCPH) est une structure de coopération intercommunale.

Son ambition est d'organiser le développement équilibré de son territoire au plus près de son « bassin de vie », ce qui l'a amenée à transcender les frontières administratives. Le territoire communautaire est ainsi à cheval sur quatre cantons, deux départements et deux régions. L'équilibre recherché porte sur les principaux axes du développement économique, du logement et des déplacements, dans le respect du cadre de vie et de l'environnement.

Des pôles de développement ont été hiérarchisés afin d'éviter le mitage, de privilégier des zones de densification de l'habitat et de soutenir le renouvellement ou le maintien du tissu économique (politique foncière, création d'une pépinière d'entreprises). Des réflexions ont été menées sur :

- la centralité et le maillage du territoire pour permettre de répondre et d'organiser l'offre d'équipements et de services, notamment au niveau de la santé et des services à la personne, à partir de l'hôpital local de Houdan ;
- la gestion de l'offre de transport collectif autour et à partir de la gare ferroviaire et du réseau des voies structurantes ;
- un réseau de circulations douces entre les villages.

Points de vigilance

L'intercommunalité ne doit pas être, comme souvent, une addition supplémentaire de projets locaux d'échelles communales, mais bien une mutualisation et une solidarité des différents territoires sur un projet d'ensemble.

S'inscrire dans une vision élargie



Le Pays de Lorient : 200 000 habitants sur 600 km²



Un exemple de dispersion de l'habitat sur le littoral

Le Pays de Lorient, mesurer et négocier la part du renouvellement urbain et d'extension

Le Scot du Pays de Lorient est issu d'un long processus de concertation et d'études. Il met en évidence un enjeu majeur, celui de la dispersion de l'habitat le long du littoral et en proche périphérie de Lorient. Il affirme aussi la nécessité d'établir des quotas d'urbanisation sur l'extension limitée des bourgs, villages et hameaux, en application de la loi Littoral.

Le Scot donne ainsi aux communes des règles de constructibilité différentes suivant les types d'urbanisation. Dans les hameaux comprenant quelques maisons et dépourvus d'espace public, cette urbanisation est limitée au comblement des « dents creuses ». En revanche, dans les villages pourvus d'un espace public (place, arrêt de bus) et de commerces, d'associations, l'extension urbaine peut exceptionnellement aller jusqu'à 30 % de la zone habitée.

En avril 2005, une étude, menée en amont par un bureau d'étude partenaire et illustrée par le CAUE du Morbihan, a été nécessaire pour communiquer auprès des élus sur les types de développement souhaitables ou non. Par exemple, les « randonnées Scot », ateliers itinérants réguliers, ont été créés pour communiquer avec les conseillers municipaux et la population.

Les documents d'urbanisme antérieurs au Scot et élaborés par les communes ont jusqu'en 2010 pour se mettre en compatibilité et intégrer ces nouvelles orientations sur le développement urbain.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Département du Morbihan (56), 24 communes dont 19 de Cap l'Orient et 5 de la Communauté de communes de Blavet-Bellevue-Océan

MAÎTRISE D'OUVRAGE : Communauté d'agglomération du Pays de Lorient

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient (Audelor), BET, CAUE du Morbihan

DATES : 2002-2006 : concertation. Décembre 2006 : approbation. Mars 2007 : mise en application

POPULATION : 200 000 habitants

SOURCES : IAU idF

Points de vigilance

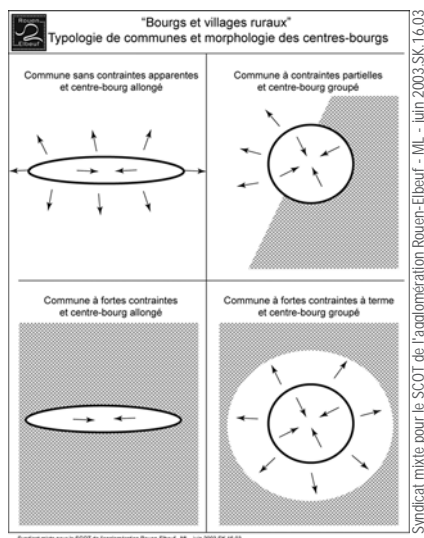
Ce type de négociations intercommunales nécessite que les communes soient en accord sur la maîtrise et l'affectation des sols, en transférant cette compétence au niveau intercommunal.

Articuler les documents d'urbanisme et mobiliser les outils



Syndicat Schéma Directeur - IAURIF, 2000

Orientations fondamentales d'aménagement - Schéma directeur de Rouen-Elbeuf



«Bourgs et villages ruraux» : typologie des communes et morphologie des centres-bourgs

Fiche d'identité

Localisation : communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf, département de la Seine-Maritime, région Normandie

MAÎTRISE D'OUVRAGE : syndicat mixte d'agglomération

ACTEURS : agglomérations, DDE, communes

DATES : 2000 : schéma directeur valant Scot après loi SRU

PÉRIMÈTRE : 33 bourgs et villages

SOURCES : IAU idF

Traduire les objectifs territoriaux du Scot de Rouen-Elbeuf dans les documents et projets locaux

Confrontée à la problématique de ses espaces périurbains, l'agglomération de Rouen-Elbeuf constitue une cellule de veille et un groupe de travail pour traduire concrètement les orientations de son Scot dans les documents et projets locaux.

L'enjeu est de faire face à l'étalement urbain et de répondre à celui du renouvellement urbain dans une armature périphérique constituée de quelques pôles et d'un semi de 33 bourgs et villages. Le développement modéré de ces derniers est quantifié à partir de secteurs géographiques. Il prend surtout en compte les densités, les typologies produites et les logiques foncières à l'œuvre, dans le respect des principes fondamentaux d'aménagement du développement urbain, de l'environnement et des transitions entre espaces urbains et naturels. Un ordre de priorité est donné : utiliser les potentialités foncières en centre-bourg à l'intérieur du tissu urbain puis, quand elles sont épuisées, se développer sur les espaces contigus de manière mesurée, et, enfin, s'urbaniser de façon très modérée sur les espaces d'habitat diffus. L'application est toutefois différenciée selon les contraintes physiques et la morphologie des villages concernés. Quatre profils sont dégagés permettant de croiser renouvellement, extension et paysage. Ce travail collectif et très pédagogique trouve ainsi presque naturellement sa retranscription dans les plans locaux d'urbanisme au moment de leur révision et de leur mise en compatibilité avec le Scot.

Points de vigilance

Cette démarche prospective et méthodologique demande un bon niveau d'ingénierie et une volonté de faire ensemble. Elle est encore assez peu commune en Île-de-France, exceptée sur certains secteurs d'échelle supra-communautaire dans les PNR, les régions, associés par exemple aux agences d'urbanisme ou bénéficiant de l'appui des conseils généraux.

*Favoriser la mixité,
la proximité
et l'accessibilité
des fonctions urbaines*

2 • Adapter l'offre urbaine aux évolutions démographiques, économiques et sociales

Suite à l'élaboration du projet de territoire, il s'agit de renforcer un « pôle de vie rural » qui associe qualité de vie et qualité du « vivre ensemble ». Cet enjeu nécessite de répondre aux évolutions de la population, aux objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, d'accessibilité et d'égalité face à l'offre urbaine. Le renforcement et la diversification des supports de l'économie locale seront aussi essentiels dans la réussite de cet objectif.

Réussir la diversification de l'habitat

La pression foncière et le parc de logements des communes rurales (essentiellement constitué de grands logements) ne permettent pas souvent de maintenir localement les jeunes et de répondre à la demande des personnes âgées ayant besoin de logements de petite taille, confortables et accessibles. La diversification de l'offre de logements rend possible la promotion d'une mobilité résidentielle choisie et non plus subie.

Cet objectif requiert une alternative sociale au logement individuel vers une offre de logement collectif, en particulier locatif. Son adaptation aux besoins de la population sera d'autant plus efficace qu'elle assurera une bonne répartition de ces logements sur la commune, afin d'éviter les effets de concentration ou de monofonctionnalité.

Répondre aux besoins en équipement et services

Le vieillissement de la population, l'installation d'une nouvelle population périurbaine, attirée par le milieu rural et ses aménités et plus exigeante en matière d'équipements et de services, requièrent de nouvelles prestations sur lesquelles les communes rurales doivent de plus en plus investir. Il peut s'agir aussi bien d'un équipement privé ou public à vocation technique, scolaire ou culturelle, sanitaire ou sociale (équipement communal, gîte d'étape, espace d'exposition), que de « confort de vie » (services à la personne, accompagnement). Citons, à titre d'exemple, la difficulté souvent rencontrée par les petites communes rurales pour équilibrer leur offre scolaire face à l'effet de masse, l'homogénéité de la population et les cycles de renouvellement d'un lotissement pavillonnaire.

Attirer et maintenir l'activité dans les petites communes

Avec de plus en plus de possibilités et de formes de négociations entre partenaires publics et privés, les programmes des opérations dépendent de la volonté politique et des opportunités foncières. Divers types de projets et d'initiatives peuvent faciliter cette attractivité :

- la création ou le développement d'ateliers locatifs d'échelle communale ou intercommunale avec l'aide des chambres de métiers et de l'artisanat, de l'intercommunalité, du département et de la Région ;
- le maintien du petit commerce avec l'intervention de la commune et/ou du département, voire de l'État (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce - Fisac) ;
- la maîtrise du développement des ZAE entre émiettement et/ou regroupement à travers une gestion communale ou intercommunale ;
- la constitution d'un maillage commercial à l'échelle d'un territoire pour intégrer une surface commerciale...

Respecter le bon fonctionnement de l'activité agricole

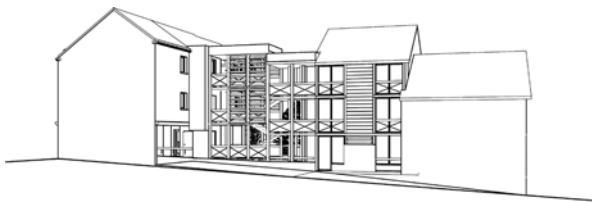
L'urbanisation peut altérer le fonctionnement de l'exploitation agricole, notamment le développement des infrastructures dont les profils de voies ou les ronds-points ne permettent pas le passage des machines ou du bétail.

La présence d'une exploitation, souvent englobée dans l'urbanisation, est aussi source de conflits d'usages entre anciens locaux, agriculteurs et nouveaux arrivants urbains. Sur le long terme, ce partage de l'espace est pourtant un potentiel. Accepter la privatisation des espaces communs, des locaux d'activités, au profit d'une occupation exclusivement résidentielle et d'usage d'agrément ou de loisirs, risque en effet d'obérer le potentiel d'adaptation du tissu urbain dans le maintien ou l'accueil de l'activité artisanale.

Il convient donc de tenter autant que possible de favoriser la coexistence des mondes agricole et résidentiel.

*Faire cohabiter le rural
et l'urbain*

Réussir la diversification de l'habitat



Atelier d'Architecture Ph. BOTELLA-MATHAT

Vues de l'opération

À Bonnelles, une amélioration progressive de l'offre sociale de logements

La commune de Bonnelles fait partie du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse. Elle compte, en 2006, 2 160 habitants avec une population jeune et familiale, dont l'indice de jeunesse est deux fois plus élevé que celui du département. Elle enregistre cependant, de 1990 à 1999, un vieillissement significatif de sa population, avec une augmentation des ménages âgés de 50 à 74 ans trois fois plus élevée que dans le département.

La commune souhaite alors répondre aux besoins de sa population, notamment aux « décohabitants », jeunes ménages et personnes âgées désireux de rester sur la commune. Elle a vu une diminution de sa population depuis le début des années 2000 selon le dernier recensement Insee (moins 80 habitants entre 1999 et 2006), mais son souhait est d'assurer une croissance démographique mesurée pour atteindre 2 200 habitants à moyen terme. La production globale de logements envisagée est de 5 à 10 logements par an sur les dix prochaines années, en les diversifiant par des programmes locatifs sociaux (PLAI : prêt locatif aidé d'intégration et PLUS : prêt locatif à usage social) et en accession à la propriété.

L'opération de petits collectifs réalisée dans le centre de Bonnelles par l'Opievoy, bailleur social yvelinois, permet ainsi la construction de 10 logements sociaux dont 9 PLUS et 1 PLAI. La possibilité d'y construire des logements groupés et non pas des logements individuels étaient inscrits dans le PLU. L'appui de l'équipe technique du Parc naturel régional a été important, notamment pour veiller à la qualité du projet.

Le conseil général a participé à son financement par le biais des contrats de développement de l'offre résidentielle. Cette opération a aussi été retenue dans l'appel à projets lancé par le département sur « L'habitat urbain innovant dans les Yvelines ».

Fiche d'identité

LOCALISATION : Bonnelles, (78)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : commune de Bonnelles

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Opievoy

POPULATION : 2 162 habitants

PÉRIMÈTRE : Moins d'un 1 ha pour l'opération équipement public, espaces publics et villas

SOURCES : CG 78

Points de vigilance

En Ile-de-France, les partenariats sont contrastés et parfois difficilement mobilisables.

Attirer et maintenir l'activité dans les petites communes



Vue aérienne de l'opération



Des locaux à prix modérés adaptés à la demande immobilière des entreprises artisanales

À Prunay, la reconversion d'un site délaissé, au profit de l'économie locale

Prunay-en-Essonne est une commune appartenant au Parc naturel régional du Gâtinais français.

En 2002, la société industrielle ATMP-Manujet, installée sur son territoire, transfère une partie de son activité sur un site plus moderne dans l'Eure et laisse vacant un bâtiment industriel de 3 900 m². Pour maintenir l'emploi et les activités et répondre au déficit d'offre de locaux de petite taille observé dans le territoire, la municipalité engage une réflexion avec le groupe industriel et décide la reconversion du bâtiment en hôtel d'activités.

Sur cette parcelle de 16 900 m², le silo et les hangars non aménageables et obsolètes ont été détruits. Le bâtiment restant a été restructuré et divisé en 12 cellules de 120 à 480 m², chacune ayant un accès indépendant et un bureau. Le nombre de places de stationnement est attribué en fonction de la taille du lot et de l'activité exercée.

L'opération a été réalisée sous l'égide du Syndicat intercommunal de gestion des ateliers locatifs (Sigal) regroupant 4 communes qui partagent déjà la gestion de plusieurs compétences (ordures ménagères, loisirs, école...). Cette maîtrise d'ouvrage partagée a permis de renforcer l'assise financière de l'opération et de mener une réflexion économique à l'échelle d'un territoire plus important que celui de la commune de Prunay.

Le centre artisanal intercommunal Jean-Michel-Daudu répond ainsi aux objectifs initiaux de maintien de l'emploi et accueille désormais 12 entreprises artisanales. Les artisans bénéficient de loyers modérés et les élus sont satisfaits du regain économique.

Le projet a permis la reconversion d'une friche sans acquéreur sur le marché et a aussi contribué à la maîtrise de l'urbanisation qui aurait pu prendre la forme d'une zone artisanale périphérique.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Prunay-en-Essonne (91)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : Syndicat intercommunal de gestion des ateliers locatifs (Sigal), créé en 2004, communes Boigneville, Buno-Bonnevaux, Prunay sur Essonne, et Gironville sur Essonne

MAÎTRISE D'ŒUVRE : R. Brille, architecte DPLG

DATES : inauguration en février 2006

POPULATION : 286 habitants

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR :

Coût total : 1 134 000 euros TTC dont 25 % pour le foncier et 75 % pour les travaux. Opération financée à 60 % par des subventions (Région 45 %, département 15 %). Les loyers couvrent les charges et l'annuité du prêt

SOURCES : IAU idF

Points de vigilance

L'opération n'a pas pu obtenir la qualification Haute qualité environnementale (HQE) du fait de la nature des travaux réalisés. Toutefois, le souci de préserver la qualité de l'environnement, conformément aux objectifs de la charte du Parc naturel régional, a conduit à :

- la prise en compte du traitement des abords ;
- la collecte des eaux de ruissellement ;
- la gestion des déchets liés aux activités ;
- la gestion et du traitement des eaux de parking ;
- l'isolation thermique des bureaux.

Le mode opératoire (intercommunalité de projet) et le partenariat mis en œuvre ont largement contribué à l'efficacité de l'opération.

Mettre en évidence les éléments forts du site

3• S'inscrire dans le grand paysage

L'identité du lieu et la configuration du site sont des références pour façonner l'urbanisation maîtrisée des bourgs, villages et hameaux. En effet, leur rapport avec ce qui les entoure conditionne la réussite ou non de l'insertion du développement urbain dans son environnement rural. Le caractère global du paysage, du village et de son tissu urbain doit être identifié avant tout projet de développement ou d'extension.

Composer avec les éléments du site et du paysage

La localisation des constructions nouvelles et des extensions doit être faite en tenant compte du paysage. Si le zonage des plans d'urbanisme permet de préciser les secteurs d'extension les plus cohérents en terme d'insertion paysagère, il s'agit également de proposer une composition des espaces bâtis. Chaque bourg, village et hameau résulte d'une implantation particulière dans son site.

Il convient de tenir compte de la fragilité du paysage, de composer avec le sol, la topographie, l'hydrographie, la couverture végétale... Pour cela, les collectivités locales doivent engager une réflexion à partir de l'existant pour définir les secteurs d'extension dans une articulation entre espace ouvert et espace bâti, traitement des limites de village et de leurs entrées.

Limiter les extensions urbaines par le traitement des fronts

Pour définir une limite nette au bourg, village ou hameau, il est important de s'appuyer sur les limites géographiques (cours d'eau, éléments du relief, routes, perspectives, etc.). Cependant, si ces lignes d'appui sont trop éloignées de l'espace urbain, une nouvelle limite devra alors être créée et composée suivant une démarche de projet. Elle prendra en compte les aspects fonctionnels et paysagers du site (agricoles, urbaines, paysagères...). Ces limites peuvent être inscrites et protégées dans les documents d'urbanisme, et aménagées (plantations, cheminements...).

Maîtriser la « silhouette » du village

La maîtrise de la « silhouette » renvoie à une lecture visuelle de la forme bâtie. Il est nécessaire de réfléchir sur :

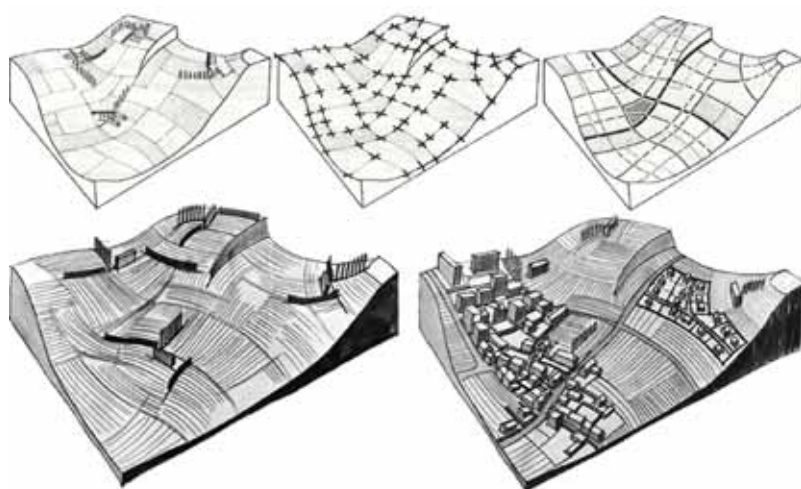
- la prise en compte du relief structurant le paysage et de la trame foncière ;
- les rapports d'échelle cohérents entre la hauteur des bâtiments et la hauteur du végétal des espaces ouverts et ruraux.

Selon qu'il s'agisse de paysages de plaines très ouverts, de paysages de plateaux cernés de forêts ou de paysages de reliefs, des réponses différentes sont à apporter.

Intégrer les nouveaux développements dans la trame foncière

Traditionnellement, l'occupation humaine du sol s'inscrit dans une trame géométrique qui est très largement déterminée par le relief (lignes de plus grande pente, crêtes, thalwegs...). Cette trame, approximativement parallèle et perpendiculaire aux courbes de niveaux, détermine généralement un grand parcellaire qui pave entièrement l'espace. La mise en évidence de cette trame foncière est un outil précieux pour garantir la bonne intégration technique et paysagère des nouveaux développements urbains.

Lors de l'urbanisation du village, la forme que prendra le nouveau tissu doit être définie au regard de ce qui l'entoure. Il faut faire des choix dans l'aménagement, en jouant avec les caractéristiques suivantes : trame parcellaire, trame viaire, trame bâtie et trame végétale.



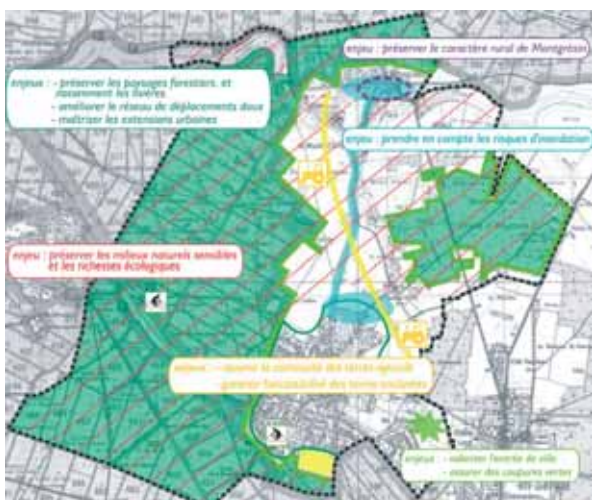
Les étapes successives schématisées de l'utilisation de la trame foncière, «La composition urbaine», G. Hanning, *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 35, 1974

« L'approche basée sur l'étude de la trame foncière est inséparable (...) d'une politesse élémentaire à l'égard de l'espace hérité et des hommes qui l'habitent »
Gerald Hanning (1919-1980)
Co-inventeur du concept de trame foncière en 1962

Limiter les extensions urbaines par le traitement des fronts



Le tour de ville de la commune d'Orry-la-Ville



PADD du PLU : schéma de synthèse

À Orry-la-Ville, le tour de ville pour pérenniser la limite urbaine

La commune d'Orry-la-Ville fait partie du Parc naturel régional Oise Pays de France. Par ses actions, elle répond aux objectifs de la charte du PNR de « maîtriser les développements du bâti » et « assurer une transition douce avec le paysage environnant par le maintien, par exemple, des chemins « tour de ville » plantés, des jardins familiaux ».

Le Plan d'occupation des sols en vigueur fixe au nord de la commune une limite urbaine constituée. Celle-ci permet d'éviter l'étalement vers la plaine, d'autant plus que la configuration urbaine du bourg offre encore de larges possibilités de développement et de densification à l'intérieur de son tissu urbain.

À partir de ce front urbain fixe, la commune a entrepris une étude pour définir les aménagements possibles et offrir un nouvel itinéraire de promenade largement ouvert. Un projet complet des itinéraires possibles est à mettre en place : disponibilités foncières communales, acquisitions nécessaires à prévoir, afin de pouvoir nourrir le plan d'aménagement et de développement durable du Plan local d'urbanisme et planifier les opérations. Ce projet se matérialise par la création d'un chemin de ceinture planté, composé sur le principe d'un chemin agricole de 7 à 10 m de large.

La commune s'est engagée dans la révision de son Pos vers un PLU. Le plan d'aménagement et de développement durable propose de promouvoir « un village durable ». Pour y parvenir, la stratégie communale s'articule autour de quatre grands thèmes parmi lesquels la « pratique d'un urbanisme raisonné ». Outre la maîtrise du développement urbain, la commune devra prêter attention aux franges urbaines, en contact avec la plaine agricole, lors des opérations d'extension d'urbanisation. Et pour protéger la lisière, le PLU pourra identifier une bande de 50 mètres inconstructible (excepté pour les gestionnaires de ces espaces et hors espace préalablement urbanisé).

Fiche d'identité

MAÎTRISE D'OUVRAGE : Orry-la-Ville (95), PNR Oise-Pays de France

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Bureau d'étude - A ciel ouvert (B. Garnero)

POPULATION : 3 255 habitants

DATES : Premier trimestre 2008

SOURCES : PNR Oise-Pays de France

Intégrer les nouveaux développements dans la trame foncière



CAUE 34



CAUE 34

Plan de composition avant l'approche environnementale en urbanisme (AEU) et après

À La Tour-de-Salvagny, les données du site au service de l'environnement

Depuis le milieu des années 1990, la commune de La Tour-de-Salvagny (3 400 habitants) a entrepris de se développer en favorisant un développement urbain moins consommateur d'espace, plus compact, dans le prolongement de son centre-bourg.

L'application des principes de l'approche environnementale en urbanisme (AEU), tels que les prônent l'Ademe, sur le site de la Zac du Contal a été l'occasion de souligner l'importance des données du site dans la définition de l'extension urbaine.

La conception du découpage parcellaire, des espaces publics, de la voirie, du raccordement aux réseaux, a en effet intégré en amont la topographie du terrain et la hiérarchisation des espaces et des fonctions urbaines. Il s'agit de redéfinir une opération que les premières propositions vouaient à la production d'une forme urbaine peu cohérente avec son environnement, et, à terme, son fonctionnement.

La voirie a ainsi été connectée au réseau existant et composée en parallèle des courbes de niveau. L'espace public et ses servitudes paysagères permettent ainsi la collecte et le stockage des eaux de pluie avec des dispositifs alternatifs (tranchées drainantes, noues, bassins paysagers maintenus en eau, etc.). Le découpage parcellaire et l'implantation des bâtiments favorisent, quant à eux, l'économie d'énergie par leur orientation et leur mode d'accolement.

Fiche d'identité

LOCALISATION : La Tour-de-Salvagny, commune du Grand Lyon (69)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : ville, mission AMO AEU : cabinet d'architecture Tekne, mandataire, et Soberco Environnement

MAÎTRISE D'ŒUVRE : conception de la Zac : A. Deldon, paysagiste, A. Giorgiutti, urbaniste

ACTEURS : commune, Grand Lyon, Opac du Rhône, Ademe

PÉRIMÈTRE : emprise 8 hectares

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : 40 collectifs, 55 maisons jumelées ou en bande, 25 maisons individuelles et 25/30 % de logements sociaux

SOURCES : CAUE 77

Intégrer les nouveaux développements dans la trame foncière



Développement de principe des structures paysagères après analyse du site



Vue cavalière, simulation de l'extension sud

À Saussan, le paysage devient un support de réflexion au développement urbain

Saussan, commune de 1 472 habitants, est située à 10 km à l'ouest de Montpellier (34). Pendant près de 20 ans, son développement urbain, pour l'essentiel sous forme de lotissements juxtaposés et isolés, a fini par altérer le rapport qu'entretenait le village originel avec son environnement agricole : hétérogénéité des espaces, faible qualité paysagère.

Dans le cadre du Plan local d'urbanisme, l'analyse paysagère a fait émerger des potentiels de développements urbains au sud du village. Afin de maîtriser ces extensions urbaines, des orientations ont été définies :

- créer des continuités entre le tissu urbain récent et le centre ancien ;
- améliorer le fonctionnement urbain ;
- diversifier l'offre de logements ;
- exploiter les contraintes liées à la topographie, à la gestion des eaux pluviales afin de définir les futurs espaces publics ;
- définir la nature de la limite entre le village et l'espace agricole.

L'armature paysagère reprend les logiques du circuit des eaux par la création de noues (fossé peu profond et large qui recueille l'eau pour lutter contre le ruissellement) et de bassins. Elle est accompagnée d'une structure végétale dense et devient support de l'espace public. Le découpage parcellaire est conçu pour permettre l'implantation de différentes typologies d'habitat : habitat individuel en bande, habitat isolé, intermédiaire et petits collectifs.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Saussan, commune de la communauté d'agglomération de Montpellier (34)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : Commune de Saussan et Communauté d'agglomération de Montpellier

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Étude réalisée par l'atelier Sites, paysagistes, et l'atelier d'architecture J.-L. Lauriol

POPULATION : 1 472 habitants

ACTEURS : commune, CA de Montpellier

PÉRIMÈTRE : 3,6 km²

SOURCES : CAUE 77

4 • Favoriser un développement plus compact et optimiser l'urbain existant

Le développement urbain maîtrisé et durable passe par la recherche de la compacité, de la densité et de la mixité. Il s'agit aussi de garantir une structure urbaine respectueuse de l'existant et adaptée aux usages futurs. En reconnaissant la croissance urbaine comme « le processus conjugué de la densification, de l'extension et du renouvellement urbain », la mise en cohérence de ces trois types d'opérations permet aux communes rurales d'équilibrer leur organisation tant sur leur fonctionnement, que sur leur structure urbaine et paysagère.

Compléter la trame de voirie pour favoriser la compacité du développement urbain

Face à des développements trop souvent linéaires le long des voies existantes, il est important de chercher à compléter le réseau de voirie, notamment autour du centre ancien, pour favoriser le développement urbain « en épaisseur ». Il faut aussi éviter les voies en impasse et favoriser la continuité des cheminements et des tracés, notamment dans les opérations en extension.

Mailler et qualifier l'espace public

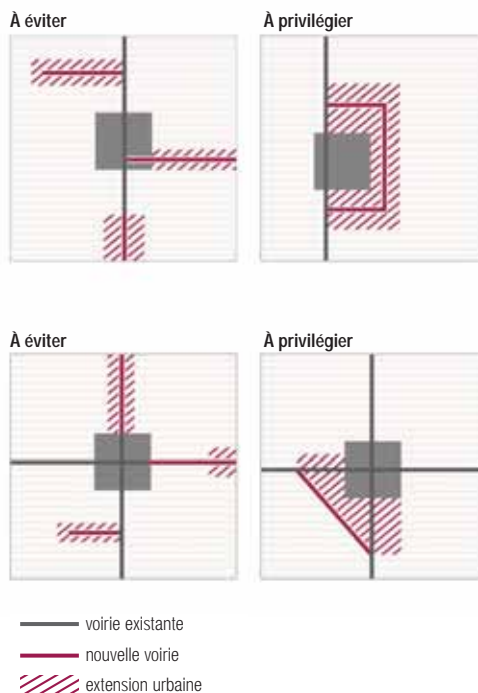
L'espace public et son articulation avec l'espace privé constituent un élément déterminant de la requalification urbaine des bourgs et villages. Ils permettent le renforcement de la centralité et participent à la préservation et à l'intensification du fonctionnement urbain.

Les communes rurales ne disposent historiquement pas de beaucoup d'espace public, en dehors de l'ancienne place de l'église. Elles sont amenées aujourd'hui à répondre à des pratiques de plus en plus urbaines et sont généralement confrontées à l'abandon ou la privatisation des espaces non bâtis, communs et/ou collectifs, tels que les sentes, droits de passage et cours communes. Les sentes et les chemins sont fréquemment effacés par la recomposition spatiale des tissus, suite à une opération d'aménagement ou encore par la volonté de la commune pour qui leur gestion s'avère difficile.

Certains hameaux, composés seulement de quelques fermes au croisement de deux rues, n'ont jamais connu de centralité. D'autres disposent d'éléments significatifs, souvent patrimoniaux, tels que les bâtiments communaux, de culte, ou encore des espaces spécifiques comme places ou mares, issus et produits de leur histoire. Le traitement de ces espaces publics est souvent l'occasion de réconcilier le patrimoine et la centralité villageoise avec les nouvelles pratiques sociales et culturelles.

Respecter la structure urbaine du village

Comment densifier à partir d'une nouvelle voirie



Profiter de l'urbanité des espaces publics

Relier l'aménagement au développement

Valoriser les tissus urbains existants

C'est bien souvent au centre du bourg, où il est davantage question du cadre urbain et de l'espace public, que la densité, la mixité et les formes collectives d'organisation sont les plus recherchées. Dans les bourgs et villages, les freins majeurs à la densification ou à la valorisation de l'existant proviennent généralement des réticences locales au changement : crainte de pertes de l'identité villageoise, dévalorisation de la propriété individuelle, dénaturation perceptible de l'environnement, arrivée de nouvelles populations, etc. L'enjeu est alors de proposer des formes et des usages respectueux de l'existant.

La remise sur le marché de bâtiments vacants et une meilleure utilisation des locaux ou immeubles existants, permettent d'accéder au développement sans provoquer pour autant une hausse significative de la superficie de plancher bâti. Ce type d'opération, tout en permettant la préservation du patrimoine, est l'occasion de définir une offre nouvelle et de permettre une intensification urbaine. Les potentiels sont nombreux, mais il est parfois difficile de réaliser un renouvellement radical, car les surfaces restent souvent modestes.

Densifier l'existant s'opère autant en accompagnement des opérations de réhabilitation par « extension verticale ou horizontale », que par le remplissage des « dents creuses » (friche urbaine, jardin de l'habitat, arrières de parcelles). Il s'agit de trouver des réponses appropriées pour garantir l'équilibre entre, d'un côté, les espaces bâtis et non bâtis, et d'un autre côté le (re)découpage parcellaire.

Agencer la complémentarité des développements

Les opérations de renouvellement urbain (réhabilitation, « dents creuses ») et d'extensions répondent chacune à des problématiques spécifiques liées au jeu de l'offre et de la demande. La qualité des programmes et de la composition urbaine, présentée jusqu'ici à l'échelle de l'opération, peut être abordée à l'échelle plus large de la commune, voire celle d'un territoire partagé.

L'équilibre et la maîtrise du développement urbain passent ainsi par la prise en compte de l'ensemble de ces processus.

Le renouvellement urbain, en accompagnant l'extension, peut limiter cette dernière. Il peut aussi tendre vers un meilleur équilibre tant dans la répartition des logements, des équipements et des services, que dans la prise en compte et la gestion des paysages, des déplacements, etc.

Compléter la trame de voirie pour favoriser la compacité du développement urbain



Vue aérienne de l'extension du village



Des bâtiments diversifiés

Fiche d'identité

LOCALISATION : Cheptainville (91), Communauté de communes de l'Arpajonnais

MAÎTRISE D'OUVRAGE : aménageur privé (Logitis)

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Arcade (logements collectifs) et Francelot (maisons individuelles)

POPULATION : 1 778 habitants

DATES : 1999 : inscription du projet lors de la révision du PLU, sélection d'un aménageur sur appel de référence et lancement de la procédure de Zac - 2001 : enquête publique - 2003-2004 : réalisation des travaux

PÉRIMÈTRE : terrain : 4 200 m²

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : 58 logements, pour une densité d'environ 13,8 logts/ha - Superficie d'espaces publics et commerces : 2 ha - Taille des terrains d'habitation : 500/600 m²

SOURCES : IAU idF

À Cheptainville, une extension urbaine dense et mesurée

Située dans le périmètre du Schéma directeur local du Secam (syndicat d'études du Canton d'Arpajon et Monthléry), la commune de Cheptainville doit modérer sa croissance démographique, diversifier son parc de logements et protéger ses espaces naturels et agricoles.

Avec une urbanisation soumise au Plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Brétigny, et contrainte par la présence de trois Znieff (Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique), ce village de plateau à la structure linéaire se déploie perpendiculairement à la rue principale. Il suit un développement au coup par coup, en remplissant le tissu existant et en repoussant les limites de l'enveloppe urbaine à l'est et à l'ouest du village.

L'opération réalisée sous forme de Zac permet à la commune d'inverser la tendance en créant un véritable « morceau de ville ». Celui-ci renforce son centre et épaissit le tissu linéaire et diffus du village-rue tout en préservant son caractère rural.

Les espaces publics et le réseau viaire confortent l'intégration de cette extension au reste du village. Une voirie principale est créée et raccordée à la voirie existante, elle-même prolongée et en lien avec la nouvelle place située au sein de l'opération. Les maisons de ville et les logements collectifs forment un front bâti. Les maisons individuelles sont quant à elles disposées en avant de la parcelle. Les sentiers agricoles autour de la Zac ont été conservés et des axes de vue volontairement maintenus.

Avec 43 pavillons, 6 terrains à bâtir, 5 maisons de ville et 10 logements collectifs sociaux (les premiers logements sociaux de la commune), cette extension urbaine est une avancée certaine vers la mixité spatiale et fonctionnelle du développement communal.

Le montage de la procédure (aboutissant à un partenariat public-privé) est aussi un élément important de réussite : dès 1999 un groupe de travail a été constitué, le maire lançant alors un « appel de références » auprès de quatre aménageurs intéressés, sur la base d'un cahier des charges établi par un bureau d'études. Le groupe de travail et des représentants de la Direction départementale de l'équipement et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ont sélectionné l'aménageur qui s'est chargé notamment de l'acquisition des terrains.

Points de vigilance

La procédure de Zac est parfois difficile ou trop lourde pour les petites communes rurales.

Le foncier reste un élément essentiel et sa localisation n'est pas forcément aisée pour rectifier ou clarifier la forme urbaine d'un village.

Valoriser les tissus urbains existants



Plan de situation de l'opération

IAU îdF



Vue de l'opération depuis la rue de la Croix

IAU îdF

À Génicourt, la réhabilitation d'un corps de ferme en logements collectifs sociaux

Située en limite extérieure de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, la commune de Génicourt appartient au Parc naturel régional du Vexin Français et à la Communauté de communes de la Vallée du Sausseron. Elle doit faire face à une demande forte de logements, alors qu'elle a choisi de conserver son identité rurale, notamment en limitant son urbanisation.

La réhabilitation d'un ancien corps de ferme, où vivait jusqu'alors une personne seule, a permis la création de huit logements locatifs sociaux. La préservation du bâtiment, associée à sa rénovation et à une mise aux normes, a permis à la commune de répondre à un besoin spécifique de logements mais aussi de conserver une identité rurale dans son choix architectural.

La densité sur la commune, initialement de 28 hab/ha, a été augmentée sans en modifier l'aspect. Les logements ont bénéficié à des jeunes ou à des personnes âgées de la commune.

La municipalité a associé la population au « suivi » de cette réhabilitation par la mise en place d'une large concertation, ce qui a certainement contribué à faire accepter localement cette opération et emporter la satisfaction des habitants.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Génicourt (95)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : commune de Génicourt

MAÎTRISE D'ŒUVRE : architecte du patrimoine (Henri Grison)

DATES : 1996-1999 : montage du dossier.
1999 : inauguration

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : Communauté de communes de la Vallée du Sausseron : 12 communes, 8 477 habitants en 1999

SOURCES : IAU îdF

Points de vigilance

Dans un contexte où la conception, la gestion et l'aménagement du territoire sont plutôt pratiqués à l'échelle communale, le rôle du groupement de communes peut s'avérer difficile. D'autant plus, lorsque le projet est initié grâce à la personnalité d'un acteur politique local.

Valoriser les tissus urbains existants



Vue aérienne de l'opération



Logements locatifs sociaux, vue depuis l'entrée de la parcelle

À Boigneville, une opération de logements locatifs sociaux semi-individuels

La limitation de l'extension urbaine dans cette petite commune rurale de l'Essonne est un choix politique qui s'exprime dans le Pos (les zones d'extensions sont limitées). Les opérations de logements sont ainsi privilégiées dans l'enveloppe bâtie. Par ailleurs, les règles d'urbanisme visent à préserver l'identité du caractère du village.

Ces cinq logements locatifs sociaux sont les premiers réalisés dans la commune. Ils ont été construits à l'initiative de la municipalité qui était propriétaire du foncier, sous la maîtrise d'ouvrage de l'office HLM d'Évry, après cession du terrain avec un bail à construction.

Cette opération va dans le sens d'une diversification du parc de logements relativement ancien (65 % construit avant 1949) et constitué d'une part importante de 5 pièces ou plus. Aussi, ces logements plus petits, confortables et accessibles, présentent une réponse adaptée aux besoins de maintien des jeunes sur la commune.

L'appui du CAUE 91 à travers une étude de faisabilité mais sans doute aussi les contraintes d'utilisation de certains matériaux imposés par l'architecte des bâtiments de France ont contribué au succès de l'insertion urbaine de cette opération. Le semi-collectif est adapté à la localisation dans le village. Le maintien du mur de clôture permet une continuité visuelle et structurent le tissu.

Grâce à une bonne communication, l'opération a été aussi bien perçue par la population. D'autres logements ont depuis été acquis par la mairie afin d'être réhabilités et offrir de petits logements locatifs.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Boigneville (91)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : office HLM d'Évry Vivr'essonne

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Atelier d'architecture Callewaert Patrick

DATES :

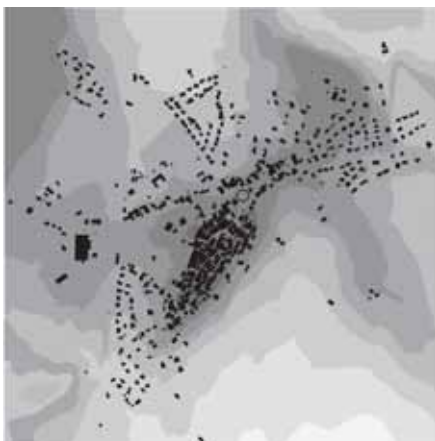
1980 : réflexions en amont sur le maintien des jeunes et prise de contact avec l'office HLM.
Bail à construction sur 55 ans du terrain communal à l'office HLM.

1990 : permis de construire.
1992 : livraison du programme

POPULATION : 427 habitants

SOURCES : IAU idF

Agencer la complémentarité des développements



CAUE 34



CAUE 34

Structure urbaine et paysagère de la commune

À Saint-Christol, une étude préalable de développement urbain

Dans le département de l'Hérault, Saint-Christol est une petite commune rurale de 1 350 habitants et se situe à mi-chemin entre Montpellier et Nîmes. L'étalement urbain y est important et prend la forme d'un habitat diffus et de lotissements périphériques. Un certain nombre de dysfonctionnements en découlent : dissociation du centre ancien et des extensions, consommation d'espace maximum, offre non adaptée de logements pour les jeunes et les personnes âgées.

Dans la continuité du Scot de la Communauté de communes du Pays de Lunel dont elle fait partie, la commune décide d'arrêter ce type de développement et de privilégier dorénavant les réhabilitations et la reconstruction avant toute ouverture à urbanisation. Il s'agit, en fait, de raccorder les lotissements avec le centre ancien en valorisant les « dents creuses » qui représentent environ 8 hectares sur l'ensemble du territoire communal.

La commune lance une étude préalable à la révision du Plan local d'urbanisme et en vue d'élaborer son Plan d'aménagement et de développement durable. À sa demande, le CAUE, en partenariat avec le Conseil général et Hérault Habitat, teste la capacité d'accueil des sites repérés en préalable au lancement de la révision du PLU. Sur ces terrains péri-centraux, le projet intitulé « Centre élargi » prévoit :

- l'intégration de logements aidés denses et de commerces ;
- la requalification de l'espace public notamment pour la traversée routière ;
- la confirmation du caractère viticole communal en s'appuyant sur le paysage et les limites de l'urbanisation.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Saint-Christol (34)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : commune et département

ACTEURS : Communauté du Pays de Lunel, département, commune, CAUE, Hérault Habitat

Dates : 2006 : approbation du Scot - révision du PLU en cours

POPULATION : 1 350 habitants

PÉRIMÈTRE : 8 hectares

SOURCES : CAUE 34

Points de vigilance

En amont du PLU, la constitution d'un plan de référence et/ou d'un projet urbain reste un long exercice de recherche. De plus, il est nécessaire de communiquer avec la population autour du projet. Le niveau d'ingénierie et les outils mis en œuvre requièrent souvent la participation ou le conseil de partenaires tels que les CAUE.

Agencer la complémentarité des développements



Les immeubles « plots » R+3



Ré-interprétation contemporaine du bâti traditionnel, les maisons de bourg mitoyennes

À Servon-sur-Vilaine, une densification et une extension urbaine conjuguées

Servon-sur-Vilaine, commune de la deuxième couronne de l'agglomération rennaise, connaît un développement urbain parmi les plus forts de France. En 1996 et dans le cadre des missions d'objectif départemental, cette pression urbaine amène la nouvelle équipe municipale à lancer un appel à candidature pour réfléchir au développement de la commune. L'agence d'architecture et d'urbanisme retenue propose un plan de référence. Véritable outil stratégique pour la mise en oeuvre du projet urbain et support au document local d'urbanisme révisé, ses principes fédérateurs consistent à :

- contenir l'étalement urbain par la densification et le maillage du tissu urbain existant ;
- maîtriser le rapport entre site urbanisé et site naturel par un projet de « ville-jardin » ;
- proposer des formes urbaines respectant l'intégrité villageoise.

Missionnés ensuite pour le Pos-PLU, les architectes-urbanistes tiennent le pari de conjuguer extension urbaine et renouvellement urbain. Ils assurent le conseil et le suivi des opérations, la maîtrise d'oeuvre de l'espace public et la programmation des logements. La Zac des Vignes est une réponse au projet initial du lotissement « le Douhet-Morin ». Les lots sont plus resserrés avec une densité résidentielle de 80 logements/ha. La diversité des formes et la qualité du traitement de l'espace public font de l'ensemble un prolongement du centre-bourg extrêmement attractif et moderne, tout en étant respectueux de l'existant.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Servon-sur-Vilaine (35)
MAÎTRISE D'OUVRAGE : Groupe Launay (aménageur-promoteur)
MAÎTRISE D'ŒUVRE : Cabinet JAM/J.-P. Castel/Agence JP. Meignan, espace public : Cabinet JAM
ACTEURS : commune - promoteur pour l'acquisition
POPULATION : 3 424 habitants
DATES : 1996 : appel à candidature pour un projet urbain et révision du Pos. 1999 : début de la procédure de Zac. 2006 : livraison de la 3^e et dernière tranche
PÉRIMÈTRE : 1,35 ha
QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : 109 logements en accession (28 individuels groupés avec garage - 81 collectifs) + 4 locaux de commerces ou services, 80 logts/ha
SOURCES : IAU idF

Points de vigilance

La complexité du projet et son aménagement globalement se sont avérés plus coûteux : il a été nécessaire de réévaluer le programme de la Zac.

Comprendre et maîtriser son environnement

« Le développement durable est un facteur d'efficacité des services car il induit une vision transversale et décloisonnée des problèmes. »

Jacques Pélessard

Président de l'Association des Maires de France, extrait du JDLE-Journal de l'environnement

S'adapter au milieu récepteur

Ne pas trop « artificialiser » les milieux

5 • Intégrer la question environnementale

La prise en compte de l'environnement est une des clefs de la maîtrise du développement urbain des communes rurales et de ses coûts. Il s'agit bien d'avoir une posture économe et raisonnée du foncier, de l'énergie et des ressources, ainsi que des déplacements.

Intégrer ces enjeux dans l'aménagement permet d'optimiser la conception et la gestion urbaine. Des solutions innovantes traitant de la question des milieux naturels, des ressources et des risques existent ; ne pas en tenir compte peut entraîner de forts impacts négatifs sur l'environnement et sur les finances publiques.

Mettre en œuvre des technologies d'assainissement appropriées

Pour les petites communes, le lien entre développement urbain et réseau d'assainissement est un problème complexe. La dimension financière et technique reste en effet encore peu abordée. Pour des raisons de coûts des réseaux et d'impact environnemental, de nombreux bourgs et villages ne peuvent être raccordés aux grandes infrastructures d'assainissement régionales. Dans ce domaine aussi, il faut privilégier la gestion de proximité.

Il s'agit de promouvoir les techniques alternatives, pour mieux adapter le développement urbain à son milieu. La mise en place des éco-stations autonomes, avec des jardins filtrants pour une centaine d'habitations, jusqu'au lagunage pour un regroupement de plus de mille habitants, paraît être une réponse adaptée face au fonctionnement irrégulier des petites stations d'épuration et aux fréquents dysfonctionnements de l'assainissement individuel, sources de pollution.

Concilier développement urbain et préservation de la biodiversité

Les actions de protection et de gestion des milieux naturels et des espèces doivent être intégrées dans le développement des bourgs, villages et hameaux. Cela permet d'enrayer les dynamiques d'érosion actuelle des milieux et de garantir des capacités d'adaptation aux évolutions futures, notamment celle du dérèglement climatique.

Les réponses apportées, très variées dans le temps et l'espace, ponctuelles ou intégrées dans un processus plus large, portent généralement sur la préservation des continuités écologiques, le respect des fronts urbains ou des biotopes (milieux biologiques offrant des conditions d'habitat stables à un ensemble d'espèces animales ou végétales). Les enjeux souvent complexes intègrent des échelles qui vont bien au-delà du périmètre proche d'une opération ou d'un milieu considéré. Cela nécessite une approche dynamique, capable de saisir les liens entre développement urbain et biodiversité.

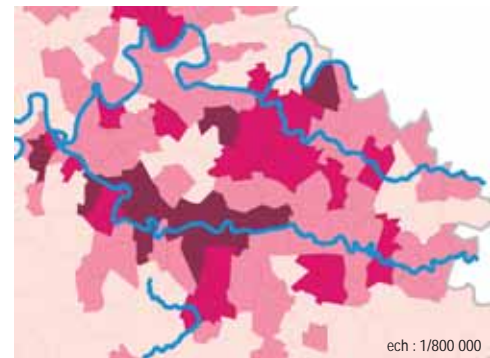
Préserver la biodiversité, c'est être attentif à ne pas trop « artificialiser » les milieux, et donc les protéger en renforçant les éléments naturels en milieu urbain : trame de boisements, haies et fossés, rives des cours d'eau, mares et étangs. Il faut rechercher aussi des espaces de transition à dominante naturelle avec les espaces boisés ou agricoles proches (terrains de sports, plaine de jeux, espaces verts...).

Anticiper les risques et les nuisances environnementales

L'Île-de-France présente un réseau hydrographique sec, qui entraîne une forte vulnérabilité aux risques : une commune francilienne sur deux a ainsi connu un arrêté de catastrophe naturelle par inondation ou ruissellement.

La maîtrise des inondations et des écoulements nécessite de limiter l'imperméabilisation des sols, de faciliter la rétention et l'infiltration des eaux sur le site, au lieu de privilégier directement l'usage du réseau collectif et la concentration du risque. Les solutions sont urbaines et architecturales. Elles requièrent une gestion cohérente de l'échelle du bourg à celle de la parcelle. Cette approche du « global au particulier » nécessite d'avoir recours à des outils et à des acteurs capables de maîtriser l'ensemble. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux sont une réponse appropriée dans la mesure où ils préconisent des aménagements et des formes de développement spécifiques, ensuite déclinés dans les documents d'urbanisme.

Réduire les risques



Extrait : « Les arrêtés de catastrophes naturelles par commune - Risque ruissellement (1983-2008) »

Anticiper les risques et les nuisances environnementales



© Megard Architectes



A.L.E. de l'agglomération Jyonnaises

Structure bois des nouveaux bâtiments et extensions

À Fontaines-Saint-Martin, une gestion globale au service du développement durable

À Fontaines-Saint-Martin, en périphérie nord-est de Lyon, le projet « Cœur de village » a été lauréat de l'appel à projets national lancé par l'Ademe et le Centre scientifique et technique du bâtiment pour une qualification Haute qualité environnementale.

En amont du projet, un schéma d'organisation des équipements publics communaux a été réalisé. Cette opération a ensuite contribué à une meilleure lisibilité des équipements et des espaces publics.

Ses points forts sont :

- l'intégration dans le site par la préservation de la végétation existante ;
- la mise en valeur de l'eau et sa gestion ;
- la prise en compte des déplacements ;
- le recours aux énergies renouvelables (bois, solaire) ;
- la gestion de l'entretien et la maintenance avec des équipements techniques performants pour les éclairages et la ventilation, des matériaux sains et production de chaleur centralisée, etc.

L'opération se compose de la construction d'une crèche, d'un restaurant scolaire sur 800 m², de la réhabilitation d'une ancienne ferme et de l'actuelle cantine scolaire pour réaliser une maison médicale, des salles culturelles et six logements sociaux.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Fontaines-Saint-Martin (69)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : Commune - Opac co-maître d'ouvrage (et coordinateur) - A.M.O. HQE : Etamine

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Megard Architectes (Châtillon-sur-Chalaronne) - Elithis (Bet Fluides/Thermiques - Charnay-les-Macon)

ACTEURS : Commune/office public HLM/Ademe, et partenaires CG, Cafal, Grand Lyon, Sigerly et Région

DATES : 2005 remise des travaux

POPULATION : 2 746 habitants

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : programme estimé à 3,84 millions d'euros, dont 520 000 euros pour l'Opac

SOURCES : IAU idF

Points de vigilance

La gestion globale d'un ensemble de projets reste difficile pour bon nombre de petites communes, culturellement et techniquement démunies face à cette problématique.

Cet aspect renforce d'autant l'enjeu de la dimension intercommunale de l'aménagement, même si aujourd'hui la majorité des regroupements n'intègre pas cette pluralité d'intervention dans leurs compétences.

Mettre en œuvre des technologies d'assainissement appropriées



Plan de composition



La zone humide

À La Chapelle-Thouarault, un développement durable intégré, du territoire à la Zac

Située à l'ouest de Rennes, La Chapelle-Thouarault est une petite commune bretonne d'environ 2 000 habitants. Elle tient à rester un bourg de campagne, tout en intégrant développement urbain et population nouvelle, et en préservant son environnement, notamment la qualité des eaux.

Récompensé par la Région Bretagne à travers son dispositif Eco-FAUR, le projet de la coulée verte sur les prairies humides, en aval du bourg, permet d'apurer les eaux de ruissellement et de tamponner les eaux de la Zac de la Niche aux Oiseaux.

L'aménagement foncier du parcellaire agricole permet la reconstitution du bocage avec la plantation de haies et la constitution de talus de bas-fonds. Ainsi, en repérant les zones humides, il s'agit de préserver la ressource en eau et la biodiversité, de limiter le ruissellement et l'érosion. La qualité de l'eau s'améliore tout en offrant des itinéraires piétons aux habitants.

La Zac, secteur essentiel pour l'offre communale en matière d'habitat, permet une économie d'espace : elle propose une densité de 33 logements/ha et une part importante de logements sociaux. Retenu comme opération pilote pour l'appel à projets ATEnEE (Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique), ce projet s'engage aussi dans une « démarche Addou » (Approche du développement durable dans les opérations d'urbanisme).

Le logement passif souhaité par la commune et alimenté à terme par la chaufferie bois, bénéficiera du mode alternatif de gestion de l'assainissement des boues de la station d'épuration intercommunale, basée sur la culture de taillis à très courte rotation de saule.

Fiche d'identité

LOCALISATION : commune de La Chapelle-Thouarault (35) - Communauté d'agglomération de Rennes-Métropole

MAÎTRISE D'OUVRAGE : commune de la Chapelle-Thouarault

MAÎTRISE D'ŒUVRE : Urbaniste/Paysagiste : Sitadin - BET VRD : AMCO-SINT - Étude d'impact : Géomatic Systèmes - Démarche Addou : Audiar, Clé, Pays de Rennes

POPULATION : 1 915 habitants

ACTEURS : Région - département - commune - partenaires
Périmètre : 9,1 ha en 4 tranches

QUELQUES CHIFFRES À RETENIR : 301 logements dont 103 collectifs, 154 semi-collectifs, 37 individuels groupés et 4 individuels, 151 logements aidés, 33 logts/ha

SOURCES : IAU idF

Points de vigilance

Les dispositifs à acteurs multiples (appels à projet, aides départementales, régionales et nationales, partenariats) nécessitent une ingénierie et/ou un pilotage conséquent.

Concilier développement urbain et préservation de la biodiversité



La zone de loisirs et le site de la station entre le centre-bourg et son hameau



L'aire d'infiltration et d'évapotranspiration

À Escamps, le traitement des eaux sans rejet

Confrontée à l'augmentation rapide de sa population et à des besoins croissants d'équipements de loisirs, la commune d'Escamps, dans l'Yonne, a choisi la solution du « jardin filtrant » pour le traitement de ses eaux usées. Dans le cadre de l'aménagement de la base de loisirs, il s'agissait d'intégrer dans le paysage une zone d'assainissement alternative et respectueuse de l'environnement à proximité du village, d'une aire de jeux et de terrains sportifs.

Les « jardins filtrants » sont une combinaison d'écosystèmes liés à l'eau, qui utilisent les capacités d'épuration naturelle de différents micro-organismes, végétaux et substrats. Le procédé permet le maintien des milieux humides diversifiés et, à l'occasion, peut servir d'élément paysager.

Sa mise en place, les faibles nuisances qu'il génère, le bilan « zéro rejet » sur l'environnement, les faibles coûts et un entretien réduit, en font une solution idéale pour les petites communes rurales désireuses d'adapter leur système d'assainissement à l'environnement et au paysage.

Sur une surface de 1 ha pour une capacité de 300 EH (Équivalent habitant, notion utilisée pour exprimer la charge polluante d'un effluent par comparaison avec celle d'un habitant) le système permet le traitement des eaux usées du bourg et du hameau voisin. Il fonctionne si bien depuis plusieurs années, qu'il a été étendu depuis à d'autres hameaux du village avec la construction de trois mini-stations.

Fiche d'identité

LOCALISATION : Escamps (89)

MAÎTRISE D'OUVRAGE : commune d'Escamps

MAÎTRISE D'ŒUVRE : DDE, sites et concepts/Phytorestore

POPULATION : 792 habitants

DATES : livraison en 2003

PÉRIMÈTRE : 1 hectare

COÛT : 122 000 euros

SOURCES : IAU îdF

Points de vigilance

Il est nécessaire d'avoir une surface disponible importante (ici 1 ha environ pour une capacité de 300 EH).

« Le traitement par les plantes est long et nécessite un espace important, alors que le coût foncier en ville est de plus en plus élevé » explique Thierry Jacquet, inventeur en 1999 du principe du « jardin filtrant » et créateur de la société Phytorestore.

4. Les outils

Quels outils, quelles procédures peuvent venir en appui aux communes rurales pour répondre aux besoins des habitants et de la collectivité, opérer des choix entre des demandes parfois contradictoires ?

Pour la réussite des projets, il s'avère primordial « d'injecter » une large part de qualitatif en amont de toute réalisation, dans les documents réglementaires et à travers les négociations.

Sont présentés ci-après, les outils mis en évidence à travers les expériences recensées dans ce carnet.

Fréquemment confrontées à ce dilemme, les communes rurales sont amenées à privilégier la mutualisation, le partenariat, l'intercommunalité, avec d'autres acteurs et collectivités pour concevoir, réaliser, gérer, et financer leurs développements. La maîtrise de l'urbanisation des bourgs et villages ne se fait effectivement pas seule, elle doit être anticipée et accompagnée. Cette réalité implique une volonté forte. Il s'agit ainsi pour les communes rurales de se donner les moyens de maîtriser leur environnement.

La mutualisation

L'intercommunalité

L'objectif de l'intercommunalité, en fédérant des petites communes ne disposant souvent que de peu de moyens, est d'assurer un développement harmonieux du territoire, de développer les services aux populations et d'accompagner la réalisation de projets communs, par coordination et mutualisation.

En dehors des EPCI, il existe des formes d'intercommunalités plus légères, dédiées spécifiquement à la réalisation d'un projet. Exemples : association, syndicat intercommunal, pays...

Les pratiques partenariales

Le montage d'opérations peut s'avérer complexe, voire lourd à porter. Il nécessite, pour les petites communes généralement dépourvues de service d'urbanisme, de disposer d'appuis extérieurs. Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les SA HLM, les établissements publics fonciers, les bureaux d'études privés, les Pact-Arim, peuvent aider au montage du projet, de la prospection immobilière et foncière à la sollicitation d'aides financières voire, le cas échéant, au suivi et à la réalisation de l'opération.

Si les municipalités peuvent se tourner vers ces organismes, la tendance actuelle est au partenariat public/privé. Certaines communes n'hésitent pas à négocier avec les promoteurs pour qu'ils insèrent par exemple un commerce ou un équipement dans un projet initialement « tout logement ». Le partage du risque, sur un programme que le marché au départ ne propose pas, peut ainsi faciliter l'engagement des parties dans le projet.

La concertation et la participation citoyenne

L'information, la concertation et le partage d'objectifs communs paraissent indispensables pour atténuer les freins et réticences locales, notamment les logiques du « chacun pour soi » conduisant au refus de construire, à la perte de l'identité villageoise, à la cohabitation de populations diverses ou, inversement, à certaines tendances au développement immodéré.

Une démarche concertée est aussi un atout pour solliciter les acteurs indispensables de l'aménagement tels que les promoteurs privés et les bailleurs sociaux afin de les impliquer.

Les documents d'urbanisme

Le développement d'un bourg ou d'un village s'exprime à travers des documents d'urbanisme et réglementaires d'échelles différentes. Les objectifs exprimés dans la loi Solidarité et renouvellement urbain (Loi SRU du 13 décembre 2000), quant au respect de l'équilibre entre le développement de l'espace rural et la protection des paysages, au maintien de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale, peuvent trouver des réponses à tous les niveaux.

Le schéma directeur de la Région d'Île-de-France donne les orientations générales.

Le schéma de cohérence territoriale (Scot)

Le schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme intercommunal qui favorise la qualité des projets, leurs réalisations et leurs financements par une réflexion plus globale, une prise de risque partagée et le développement de complémentarités et de solidarités. Le plan local d'urbanisme (PLU) doit être compatible avec les orientations du Scot.

Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme communal ou intercommunal qui détermine le droit des sols, c'est-à-dire les règles opposables aux demandes d'utilisation et d'occupation du sol.

Il est composé d'un rapport de présentation, d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), le cas échéant d'orientations d'aménagement, d'un règlement et de plans.

Les **orientations d'aménagement** sont facultatives. Elles exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire.

Elles peuvent être écrites et/ou graphiques, et peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement. Elles peuvent également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés.

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées se superposent avec les règles applicables à la zone où se situent les espaces concernés. Orientations d'aménagement et règles doivent ainsi être utilisées de manière complémentaire.

Les orientations d'aménagement sont opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité.

Le programme local de l'habitat (PLH)

Le programme local de l'habitat est un document d'urbanisme qui fixe les objectifs de la politique de l'habitat sur un territoire communal et/ou intercommunal pour une durée au moins égale à 6 ans. La loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 permet aux intercommunalités disposant d'un PLH de se voir déléguer par l'État la gestion des aides à la pierre. Le PLH peut donc constituer le cadre d'une politique locale de l'habitat.

Autres ressources

D'autres documents prescriptifs ou incitatifs aident les communes dans la maîtrise de leur développement urbain :

- au niveau fonctionnel avec la réalisation d'un plan local de déplacements (PLD) ;
- au niveau qualitatif avec un plan paysage ou encore, de manière plus contractuelle et engagée, une charte paysagère ou une charte sur la qualité des opérations d'urbanisation ;
- au niveau méthodologique avec notamment les Agendas 21 locaux qui présentent un format souple pour une démarche de travail et une méthodologie d'actions.

Comment organiser et planifier les territoires des communes rurales ? Quelle stratégie de réserves foncières et quelles réponses aux sollicitations des promoteurs ? De nombreux outils fonciers, fiscaux, financiers, de suivi et d'évaluation sont pourtant disponibles. En quoi certains sont-ils plus adaptés que d'autres à la maîtrise de l'urbanisation des bourgs, villages et hameaux ?

L'action foncière

Les établissements publics fonciers (EPF)

Les établissements publics fonciers d'État sont des opérateurs fonciers qui réalisent des acquisitions et opérations foncières pour le compte d'une collectivité ou d'un établissement public en vue d'un projet d'aménagement. Leur action est définie dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions qui détermine les objectifs d'acquisitions et qui se décline à travers des conventions d'intervention signées avec les collectivités publiques porteuses d'un projet. Les EPF d'État et leur périmètre d'intervention sont créés par décret en Conseil d'État. La principale ressource financière d'un EPF est la taxe spéciale d'équipement perçue sur le territoire d'intervention, dont le montant est plafonné à 20 euros par habitant. La présence d'un EPF d'État favorise la pérennité de l'action foncière, permet de mutualiser les ressources financières perçues localement et offre aux collectivités locales des savoir-faire en matière d'ingénierie et d'action foncière.

Des établissements publics fonciers locaux peuvent également être créés à l'initiative de collectivités locales.

Le droit de préemption sur les commerces

Depuis janvier 2008, un droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux autorisent les communes à préempter dans le but de maintenir la vitalité et l'animation commerciale et sociale des villes et villages. Cet outil est complémentaire des dispositions mises en place en faveur du commerce dans le plan local d'urbanisme.

L'association foncière urbaine (AFU)

Une AFU est une collectivité de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, à frais communs, les travaux qu'elle énumère. Ce regroupement de propriétés foncières est conduit en vue d'un remembrement et d'aménagements connexes, de constructions, d'entretien et gestion d'ouvrage d'intérêt collectif, de rénovation urbaine, de restauration immobilière en secteur sauvegardé, etc.

Il permet d'intéresser les propriétaires fonciers au produit de l'aménagement de terrains proches, que des petites opérations isolées ne valoriseraient pas au mieux. Cet outil permet à une collectivité d'intervenir dans un cadre de large concertation.

La zone d'aménagement concerté (Zac)

La zone d'aménagement concerté est une opération d'aménagement et d'équipement public à but d'intérêt général, réalisée à l'initiative d'une collectivité publique. Elle représente une alternative à la procédure plus fréquemment employée du lotissement. Depuis la récente réforme des Zac, la procédure perdure moyennant quelques aménagements : disparition du Paz (plan d'aménagement de zone) et de l'enquête publique afférente au profit des règles d'urbanisme édictées par le PLU, convention obligatoire de participation au coût des équipements publics pour le constructeur n'ayant pas acquis le terrain auprès de l'aménageur, prise en charge de l'ensemble des études et des procédures par les communes, etc.

Le lotissement

Le lotissement est une procédure de découpage parcellaire en vue de l'implantation de bâtiments. Simple, elle est mise en oeuvre et soutenue le plus souvent par le privé. Cette procédure, qui ne requiert pas forcément la présence d'un professionnel « concepteur » (architecte et/ou urbaniste, et/ou paysagiste), ne fait pas toujours l'objet d'un projet urbain. Le délai d'instruction très court de trois mois ne permet pas à la collectivité de réagir.

Le lotissement peut cependant être un outil intéressant s'il est bien utilisé : démarche de projet, compétence associée, accompagnement par les CAUE par exemple.

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah)

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat a pour but la réhabilitation d'un parc immobilier et permet d'améliorer l'offre de logements en particulier locatif. Elle est mise en oeuvre par le préfet de région, l'agence nationale de l'habitat (Anah) et les communes, signataires d'une convention qui précise le périmètre d'intervention, les financements et les actions à mener.

Le bail à construction

Le bail à construction est un contrat spécifique de location pouvant durer entre 18 et 99 ans. Il confère au preneur un droit immobilier valable pendant toute la durée du bail. Ce contrat permet de faire l'économie de l'acquisition du terrain. La propriété des constructions est dissociée de la propriété des terrains. L'usage concédé de ces derniers reste provisoire. Cette limite permet d'éviter la création de droits acquis, dont la collectivité devrait par la suite tenir compte, au détriment parfois des exigences d'une bonne organisation urbaine. Sur le long terme, cette procédure est un moyen pour la collectivité de recycler le sol en conservant la maîtrise foncière.

Son emploi offre certains avantages, tels que la maîtrise d'ouvrage ou la concession de service public, notamment dans l'objectif de réaliser un équipement caractère social ou commercial (service public, logements sociaux). La procédure permet de s'appuyer sur un professionnel en matière de fonctionnement (travaux, entretien, gestion...), pour lesquelles les petites collectivités n'ont pas forcément les capacités ou les compétences requises. Dans le même temps, la collectivité peut conserver la main sur une partie du fonctionnement du service en gardant le contrôle sur l'affectation, la maintenance et l'exploitation du bien.

Les contrats ruraux

Les contrats ruraux permettent d'aider les collectivités de moins de 2 000 habitants. En partenariat avec la Région et le Département, ils aident à réaliser des travaux de construction, de restauration ou d'aménagement, nécessaires à la vie communale et à la conservation du patrimoine architectural.

La zone de revitalisation rurale (ZRR)

Créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les ZRR regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique. Ce classement permet aux entreprises de bénéficier d'avantages fiscaux conséquents. Suite à la réforme de 2005, les dispositifs fiscaux ont été accrus afin d'inciter les regroupements intercommunaux à réaliser des actions plus efficaces. La liste des communes classées a été revue pour tenir compte des évolutions socio-économiques. Le dispositif s'applique en Île-de-France uniquement sur un certain nombre de communes du département de Seine-et-Marne.

Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)

Le programme d'aménagement d'ensemble mis à la disposition des communes et des aménageurs, permet le financement d'équipements publics en accompagnement des opérations d'aménagement.

La participation pour voirie et réseaux (PVR)

La participation pour voirie et réseaux fixe, pour des opérations courantes ou isolées, les modalités et la répartition du financement des équipements publics d'infrastructure (voirie, réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement) indispensables à l'implantation de constructions nouvelles.

Les aides à finalité régionale (AFR)

L'Europe met en œuvre des aides aux entreprises à finalité régionale, afin de contribuer au développement des territoires en difficultés de l'Union. Ces AFR, destinées aux grandes entreprises et PME, permettent de subventionner l'investissement productif (bâtiments, terrains, équipements) ou la création d'emplois liés à l'investissement (coût salarial des emplois créés sur 2 ans). Le collège des Commissaires européens a ainsi adopté la carte des aides à finalité régionale (AFR) sur la période 2007-2013, transposée en droit interne par le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007.

Celle-ci délimite les zones dans lesquelles l'État et les collectivités locales pourront allouer aux grandes entreprises et, à taux majorés, aux PME, des aides à l'investissement et à la création d'emploi.

La Loi SRU a permis l'introduction de nouveaux outils, tels que le Scot, dans la conception et la mise en œuvre de la planification d'un territoire. Ce renouvellement des procédures et méthodes s'appuie sur la compatibilité et l'interaction des documents entre eux, mais aussi sur des procédures d'enquêtes publiques impliquant la population. Il repose également sur le renforcement du lien étroit entre la structure porteuse chargée de l'élaboration du document et le document lui-même.

Dans ce contexte, le suivi et l'évaluation prennent toute leur dimension, avec des outils d'observation permanents et durables propres à chaque territoire et aire de gouvernance.

Les outils financiers



Les communes franciliennes appartenant au zonage de revitalisation rurale, arrêté du 30 décembre 2005

Le suivi et l'évaluation

les Carnets pratiques

Déjà paru (août 2009)

> Comment encourager l'intensification urbaine ?

À paraître :

> Comment traiter les fronts urbains ?

> Comment concevoir des extensions urbaines denses ?

> Comment mieux prendre en compte les espaces agricoles, forestiers et naturels dans l'aménagement ?



15, rue Falguière, 75740, Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 79 38 - www.iau-idf.fr

