

Stratégie foncière en milieu rural, l'exemple du PNR du Gâtinais français



Claire Leproust / IAU îdF

Dans les espaces ruraux, la maîtrise de l'urbanisation plaide en faveur d'une stratégie foncière adaptée. Au sein du parc naturel régional du Gâtinais français, une démarche de prospective foncière associant l'IAU îdF est lancée dans ce sens.

Les bourgs, villages et hameaux⁽¹⁾ d'Île-de-France regroupent environ 4 % de la population francilienne. Entre 1990 et 2005, ils accueillent près de 10 % de la croissance démographique francilienne et 24 % de la croissance des espaces urbanisés. Pendant cette période, l'espace urbanisé s'y accroît d'environ 4800 ha, dont 3400 pour l'habitat. Les parcs naturels régionaux (PNR) sont particulièrement

confrontés à ces pressions résidentielles, et les collectivités s'interrogent sur la stratégie foncière à adopter.

Le PNR du Gâtinais français et le développement maîtrisé de son urbanisation

La charte du PNR du Gâtinais français est renouvelée par un décret ministériel du 27 avril 2011. Les objectifs y sont : le déploiement démographique modéré et peu consommateur

d'espace, la réponse aux besoins diversifiés de logements (estimés à 3500 nouveaux logements), la création d'une offre nouvelle en priorité dans les pôles structurants, la prise en compte des entités paysagères, la préservation et restauration des continuités écologiques et le développement des activités commerciales et artisanales.

Pour promouvoir un urbanisme garant des équilibres environnementaux et humains, la charte réaffirme la nécessité de mobiliser en priorité les potentiels en réhabilitations et « dents creuses » des tissus urbains existants. En dernier lieu, des extensions urbaines peuvent être envisagées en continuité de l'existant, mais limitées à 2,5 % de l'espace urbanisé des com-

munes rurales et à 5 % pour les pôles structurants. Elles doivent également respecter des seuils de densité.

Une convention de stratégie foncière entre l'EPF et le PNR

Parallèlement, une convention-cadre est signée entre le PNR et l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF). Elle traduit la volonté affichée par le PNR et l'EPFIF de définir une stratégie foncière pour des opérations de logements dans le cadre d'une urbanisation maîtrisée. L'objectif de la convention est d'aider à la réalisation de 250 logements sur six ans dans les communes volontaires. Dans ce but, une étude réalisée par l'IAU îdF a permis d'identifier les potentiels pour des opérations de logements et d'engager une réflexion sur les outils fonciers à mobiliser. Cette démarche nécessite donc une implication forte des communes à travers le PNR. Vingt-huit d'entre elles se sont portées volontaires. Pour le PNR, cette convention et cette étude visent à décliner les objectifs de sa nouvelle charte en matière de politique de l'habitat, et d'établir des priorités.

Les processus de construction à l'œuvre

Il existe quatre processus de construction : les reconversions-

(1) Au sens du Sdrif arrêté au 25 septembre 2008, il s'agit des communes hors agglomérations centrales et secondaires et hors villes nouvelles.

réhabilitations, les réaménagements de parcelles, les actions en « dents creuses » et les extensions urbaines.

Les reconversions/réhabilitations

Elles sont l'occasion de produire du logement collectif ou semi-collectif en associant d'autres fonctions (commerces, services, équipements, locaux artisanaux). Il s'agit d'un potentiel intéressant par sa localisation et qui assure la préservation et la mise en valeur du patrimoine bâti. Le changement d'affectation du bâti peut également permettre d'optimiser le fonctionnement. Dans le Gâtinais français, les cœurs de bourgs se composent traditionnellement de maisons rurales formant des linéaires de fronts de rues continus ou des ensembles de maisons groupées autour de cours communes. À ces maisons s'ajoutent de grosses fermes implantées habituellement en ordre serré⁽²⁾. Outre la qualité urbaine reconnue de ces ensembles, ce bâti constitue un patrimoine intéressant pour d'éventuelles réhabilitations/reconversions.

Ces dernières nécessitent une politique foncière volontariste et un rôle moteur de la part des collectivités locales.

Dans les 28 communes, l'analyse rétrospective (1999-2008) identifie 39 sites qui font l'objet de réhabilitation/reconversion entre 1999 et 2008. Toutes ces opérations ne conduisent pas systématiquement à des créations de logements. Il est donc difficile d'estimer le potentiel qu'elles représentent. Le recensement des capacités foncières identifie aujourd'hui 30 sites pouvant faire l'objet de réhabilitations-reconversions (soit environ 34 ha) : il s'agit de corps de fermes, de hangars agricoles, d'ensembles d'habitations autour de cours communes ou encore de locaux d'activités artisanales et industrielles.

Les réaménagements de parcelles

Le réaménagement de parcelles vise à valoriser les espaces sous-utilisés. La taille importante de

Étudier les potentiels pour déterminer une stratégie foncière

La démarche développée par l'IAU îdF dans cette étude se veut généralisable à l'ensemble des espaces ruraux. Les potentiels fonciers des vingt-huit communes du PNR volontaires pour cette démarche sont identifiés en deux temps. Dans un premier temps, une analyse rétrospective de la construction depuis 1999 fait apparaître différents processus de construction à l'œuvre :

- les reconversions et réhabilitations ;
- les réaménagements de parcelles ;
- les divisions de parcelles ;
- les constructions sur parcelles individuelles non bâties ;
- les opérations réalisées dans les zones d'extension de l'urbanisation.

Cette analyse rétrospective de la construction est réalisée à partir de photos aériennes récentes.

Dans un second temps, et en tenant compte des processus passés, les potentiels fonciers sont révélés en croisant documents d'urbanisme, cadastre et photos aériennes. Lors de réunions transversales (PNR, IAU îdF et EPF), ces potentiels sont questionnés au regard :

- de la charte (secteurs d'intérêt écologique, secteurs d'intérêt paysager, périmètres de protection des sites et monuments) ;
- des caractéristiques urbaines liées aux paysages (urbanisations de plateau, villages belvédères, développements de vallées).

Ce premier repérage est conforté par des visites de terrain puis des ateliers avec les communes, le PNR, l'EPF et l'IAU îdF. Pour ces ateliers, le PNR a souhaité rassembler les communes, par petits groupes et par secteurs géographiques afin d'impulser une réflexion pluricommunale sur la question du foncier.

Sur la base de ces travaux, l'IAU îdF constitue une couche SIG (système d'information géographique) permettant de recenser la totalité de ce foncier. Enfin, ces analyses donnent lieu à des fiches communales précisant les processus de construction observés depuis 1999 et les potentiels fonciers identifiés.



■ Réhabilitations ■ Divisions de parcelle ■ Parcelles non bâties
■ Réaménagements de parcelles ■ Extensions de l'urbanisation existante

Analyse rétrospective 1999-2008 des processus de construction de logements à partir de photos aériennes.



■ Constructions réalisées entre 1999 et 2008 ■ Parcelles non bâties
■ Divisions de parcelle ■ Extensions de l'urbanisation existante
■ Réaménagements de parcelles

Identification des potentiels fonciers classés selon les processus de construction envisageables.

foncier dans ces opérations est l'occasion de produire du logement collectif ou semi-collectif associé à d'autres fonctions. Les réaménagements de parcelles dégagent généralement du foncier bien localisé en cœur d'urbanisation, mais ces opérations complexes nécessitent une stratégie communale adaptée et anticipatrice.

Dans les 28 communes, l'analyse rétrospective (1999-2008) identifie 38 sites (soit environ 25 ha) qui font l'objet de réaménagement de parcelles entre 1999 et 2008. Ces opérations ne sont pas toujours bien maîtrisées par les communes, conduisant alors à des développements résidentiels peu cohérents (système de desserte complexe et faible den-

sité). Plus de 200 logements sont construits dans ce cadre. Le recensement des potentiels fonciers compte aujourd'hui 229 sites pouvant faire l'objet de réaménagement de parcelles (soit environ 136 ha). C'est un réel enjeu pour les communes qui souhaitent contrôler leur développement urbain. En effet, ces potentiels conduisent à une réflexion sur la manière d'optimiser le foncier et de construire de nouveaux logements en s'inscrivant dans le cadre bâti existant.

Les actions en « dents creuses » : divisions de parcelles et constructions sur parcelles non bâties

Les actions en « dents creuses » permettent de préserver et de

compléter le cadre urbain existant des bourgs, et également de valoriser les espaces sous-utilisés. Mais dans le Gâtinais français, elles n'ont pas diversifié l'offre d'habitat. En effet, les programmes réalisés dans ce cadre sont essentiellement des programmes d'habitat individuel⁽³⁾. Ce type d'opérations nécessite une veille et un suivi permanent de la part des communes.

Deux types de processus peuvent être distingués :

- Les actions en dents creuses par division de parcelles : c'est un

(2) Diagnostic territorial du parc naturel régional du Gâtinais français, IAU îdF, PNR du Gâtinais français, Région Île-de-France, novembre 2007.

(3) Op. cit.

potentiel relativement modeste et difficile à mobiliser en raison de la présence de bâti et de l'adhésion nécessaire du propriétaire au projet. Pourtant, le phénomène de division parcellaire a tendance à augmenter. C'est l'effet « Bimby » (*Built in my backyard*).

- Les actions en dents creuses sur parcelles constructibles non bâties : selon leur localisation, elles sont plus ou moins synonymes d'économie d'espace. Dans les 28 communes, l'analyse rétrospective (1999-2008) relève 83 divisions de parcelles (sur environ 14 ha) et 331 opérations sur parcelles non bâties (représentant environ 53 ha). Plus de 120 logements sont construits en divisions de parcelles et 380 sur parcelles non bâties. Le recensement des potentiels fonciers reconnaît 77 parcelles pouvant faire l'objet d'une division et 236 parcelles constructibles non bâties.

Les opérations en extension

Les opérations en extension s'inscrivent en périphérie de l'existant, en prolongement de la trame viaire et conduisent à une modification de l'enveloppe urbaine. Bien localisées, elles sont l'occasion de conforter les centralités existantes ou d'en créer de nouvelles. Ce type d'opérations a tendance à se diversifier de plus en plus. Dans le Gâtinais français, elles restent majoritairement axées vers l'habitat individuel et l'accession à la propriété.

La charte du PNR du Gâtinais français précise que les communes doivent utiliser en priorité l'espace urbain existant. Seulement dans un second temps, les communes peuvent concevoir des extensions urbaines exemplaires, peu consommatrices d'espace, en continuité avec le bâti existant, assurant une diversité des fonctions et présentant une densité au moins

Part respective des différents types de processus de construction observés dans les 28 communes (1999-2008)

	Nombre de sites	Nombre de logements construits	Surface (ha)	Densité moyenne de logements/ha
Réhabilitation/Reconversion	39			
Réaménagement de parcelles	38	200	25	8
Division de parcelles	83	120	14	8,6
Parcelle individuelle non bâtie	331	380	53	7,2
Extension	32	360	45	8

Potentiels fonciers repérés selon le type de processus envisagé

	Nombre de sites	Surface (ha)
Réhabilitation/Reconversion	30	34
Réaménagement de parcelles	229	136
Division de parcelles	77	*
Parcelle individuelle non bâtie	236	43
Extension	55	198

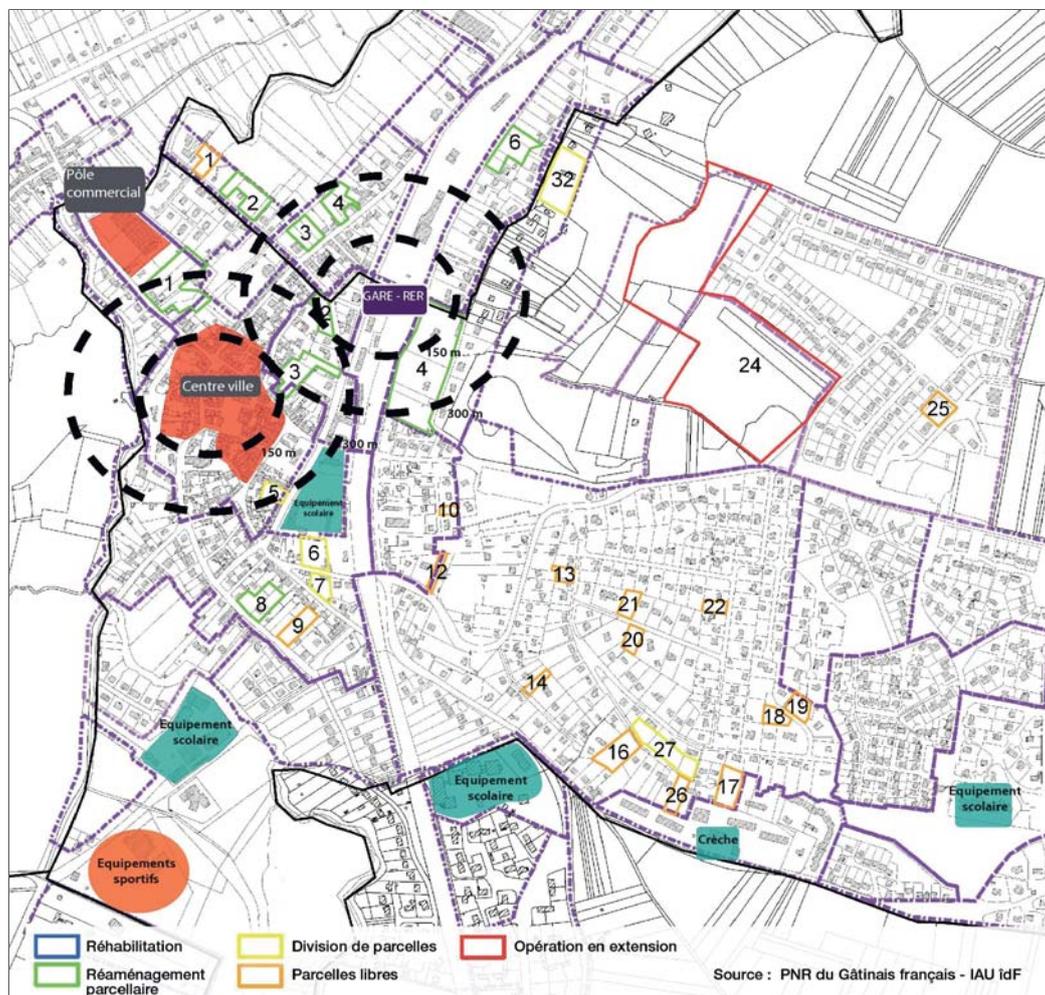
*Il est difficile d'estimer, pour chaque cas, la surface de foncier qui serait libérée suite à la division de la parcelle.

équivalente à celle observée dans l'espace urbanisé. Dans les 28 communes, l'analyse rétrospective (1999-2008) inventorie 32 opérations en extension (totalisant environ 45 ha). Plus

de 360 logements y sont construits. Parmi les potentiels fonciers, 55 futures extensions urbaines sont recensées (soit 198 ha).

De l'analyse foncière aux plans locaux d'urbanisme

Tous les potentiels fonciers ne seront pas mobilisés pour des opérations de logement, mais ce recensement permet d'envisager l'éventail des possibilités de constructions dans les espaces urbanisés. Dans le cadre du suivi des documents d'urbanisme, certaines communes accompagnées par le PNR poursuivent la réflexion sur la faisabilité opérationnelle de certains des sites repérés. Le PNR, les communes et leurs bureaux d'études s'appuient sur ce repérage lors de la révision des PLU. Les sites identifiés sont croisés avec des éléments tels que la proximité des transports en commun, les équipements et services, la mutabilité ou la rétention foncière. Il s'agit de déterminer les secteurs d'urbanisation les plus stratégiques dans l'enveloppe bâtie existante selon une logique de réduction des déplacements (la ville des courtes distances). Les communes intègrent donc cette analyse foncière dans leur élaboration de PLU, notamment dans le rapport de présentation. Les secteurs les plus stratégiques



À Ferté Alais, exemple d'études préalables au PLU.

Source : PNR du Gâtinais français - IAU IdF



Maisse (site de reconversion d'une ancienne gendarmerie en cœur de ville)

Exemple d'études pré-opérationnelles.



Ury (site en extension urbaine exemplaire, de type « éco-quartier »)

font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et d'emplacements réservés.

De l'analyse foncière à « l'éco-urbanisme »

Avec des communes pilotes, le PNR a également lancé une démarche « éco-urbanisme » visant à expérimenter des projets sur du foncier en milieu urbanisé. À la suite d'un appel à candidatures auprès des 69 communes pour proposer des sites d'expérimentation, 4 communes ont été retenues :

- Maisse (site de reconversion d'une ancienne gendarmerie en cœur de ville) ;
- Janville-sur-Juine (site de reconversion d'une ferme patrimoniale et des terrains attenants) ;
- Ury (site en extension urbaine

exemplaire, de type « éco-quartier ») ;

- Saint-Fargeau-Ponthierry (réflexion à l'échelle de la commune).

Le PNR mène sur chaque site une étude architecturale, urbaine et environnementale. Des scénarios d'aménagement sont ensuite étudiés et discutés avec les collectivités. Les projets retenus donnent lieu à des esquisses pré-opérationnelles préfigurant des schémas d'urbanisme durable.

L'ensemble de ces démarches plaide pour une stratégie foncière abordée en amont, permettant de développer des opérations financièrement équilibrées. Pour aller dans ce sens, le PNR élabore actuellement un guide méthodologique sur les moyens d'intervention foncière à

l'attention des communes élaborant leur PLU. Quant à la mission de l'EPFIF, elle est soumise à une obligation de réalisation de logements sociaux et de densité minimale. Dans les territoires ruraux, tout l'enjeu réside dans la possibilité de dégager suffisamment de foncier pour qu'un bailleur social soit partie prenante de l'opération. Il faudra bien souvent réfléchir à mettre en œuvre des opérations multisites pour atteindre la taille critique suffisante permettant au bailleur d'intervenir. Comme suite à ces travaux, des réflexions sont à engager sur les montages opérationnels favorisant la réalisation de logement, notamment social, en milieu rural.

Amélie Darley (IAU îdF),
Romain Bion et Jean Ferbach
(PNR du Gâtinais français) ■

Pour en savoir plus

- « Comment maîtriser le développement des bourgs, villages et hameaux ? », *Les carnets pratiques*, n° 2, IAU îdF, novembre 2009.
- *Diagnostic territorial du parc naturel régional du Gâtinais français*, IAU îdF, PNR du Gâtinais français, Région Île-de-France, novembre 2007.
- « Le développement modéré des bourgs et villages d'Île-de-France, une double exigence », *Note rapide*, n° 379, IAU îdF, mars 2005.



Directeur de la publication

François Dugeny

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Olivier

Correctrice

Isabelle Barazza

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144