

Le développement modéré des bourgs et villages d'Île-de-France, une double exigence

De plus en plus attractives, les communes rurales d'Île-de-France sont souvent prises entre la nécessité de leur développement et la protection de leur environnement.

Peuvent-elles faire, à la fois, le choix de valoriser le bâti et le foncier, préserver le patrimoine et les paysages tout en soutenant une dynamique de croissance ? Cet exercice difficile suppose la mise au point de toute une série de procédures et d'outils permettant de mieux répondre aux besoins des habitants et de la collectivité. Grâce à un ensemble de solutions variées et propres à chacun, les bourgs et villages d'Île-de-France, qu'ils soient ou non engagés dans une démarche de protection ou soumis à des contraintes environnementales, peuvent, aujourd'hui, opter pour différents modes de développement urbain. **Détail des opérations.**



Village de Vetheuil (95)

© Y. Arthus-Bertrand/aurif

Concilier le respect de l'environnement et l'offre urbaine

Le développement modéré des bourgs et des villages a pour objectif de concilier la limitation de la consommation des espaces, naturels ou agricoles, et l'évolution des besoins de la population. Il se traduit par des modes d'urbanisation capables de conjuguer le respect de l'activité agricole et de l'environnement avec une offre urbaine de qualité.

Les préconisations du SDRIF¹ de 1994 évaluaient la part du développement modéré dans la consommation régionale d'espaces non urbanisés à 10 %. L'analyse de la période 1990-1999 montre que cette proportion a représenté, en réalité, un quart de l'urbanisation régionale².

Confrontés à la diminution de leur vocation agricole au profit d'une fonction plus résidentielle, de nombreux

bourgs et villages de la région recherchent néanmoins des solutions innovantes et de nouveaux partenaires pour ne pas céder à l'étalement urbain tout en organisant une nouvelle offre en termes de logements, de services, de commerces et d'équipements. Certains ne peuvent y répondre seuls et sont amenés à intégrer l'échelle intercommunale qui permet la mutualisation et la répartition des contraintes et des besoins.

D'autres bénéficient d'actions qualitatives, en particulier au travers des dispositifs mis en place par les chartes des parcs naturels régionaux qui prennent en compte toutes les problématiques sous l'angle de la qualité urbaine et de l'économie de l'espace.

Un certain nombre d'actions peuvent servir d'exemple. Quelques-unes d'entre elles, choisies à partir d'un mémoire d'étudiants de Paris X-Nanterre dans le cadre d'une convention avec l'aurif, sont présentées ici. Il s'agit d'opérations de réhabilitation du bâti existant et d'aménagement de dents creuses ou de lotissements qui, dans leurs formes, leurs fonctions urbaines et leurs montages, contribuent au développement modéré des bourgs et des villages.

(1) Les acronymes et sigles sont définis dans le glossaire en fin d'article.

(2) Cf. Note rapide n°30 sur le bilan du SDRIF, mai 2003.

Le développement modéré
des bourgs et villages d'Île-de-France,
une double exigence

Les réhabilitations

Situées plutôt dans les cœurs de bourgs mais aussi dans leurs périphéries, ces opérations préservent ou complètent le cadre bâti existant et peuvent accompagner les constructions neuves (opérations en «dents creuses», lotissements).

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 logement. Elles pourraient proposer plus qu'elles ne le font actuellement une mixité des fonctions avec la création d'équipements et de services.

Ces opérations sont aussi l'occasion de redéfinir une politique en matière de patrimoine et de qualité architecturale, car elles soutiennent fortement l'identité du village dans son cadre bâti. Elles nécessitent par contre une politique foncière volontariste et la recherche d'aides financières.

Réhabilitation d'un corps de ferme en logements collectifs sociaux, Génicourt (95)



La commune
Population en 1999 : 544 habitants
Nombre de logements en 1999 : 196 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 9 unités

L'opération
Terrain : 1 300 m²
Nombre de logements : 8 unités
Densité : environ 61,5 logements par hectare

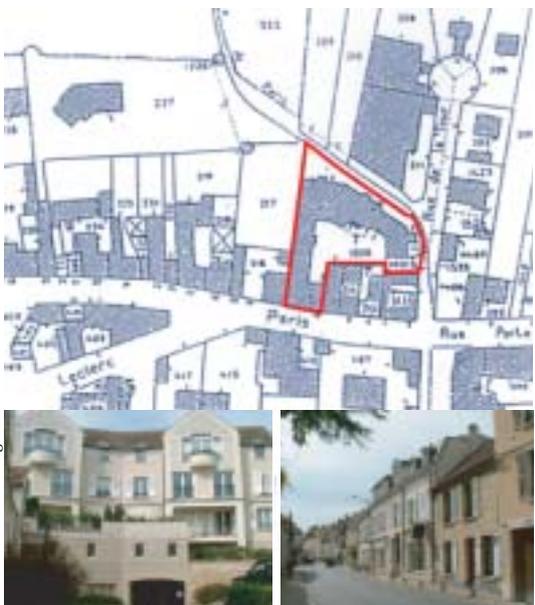
Le calendrier
1995 : arrêté de péril, relogement de l'occupant et acquisition du terrain par la commune.
1996 : montage du dossier
1999 : fin des travaux et inauguration

Les acteurs
Initiative : commune
Maîtrise d'ouvrage : commune
Maîtrise d'œuvre : architecte du patrimoine (Henri Grison)
Financements : subventions logements PLA et PCLS (État, région, département, commune)

Située en limite de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, la commune de Génicourt fait partie du parc naturel régional du Vexin français. 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. L'opération de réhabilitation choisie a permis la création de huit logements locatifs sociaux, là où vivait une seule personne. Ces logements répondent aux besoins des personnes confrontées à une insuffisance de petits logements. La préservation, la rénovation et la mise aux normes de cet ancien corps de ferme ont permis d'augmenter la capacité d'accueil de la commune sans modifier l'aspect du village.

La municipalité a associé la population au suivi de l'opération par une concertation importante, qui a contribué à la satisfaction des habitants.

Réhabilitation-construction privée de logements collectifs, Chevreuse (78)



La commune
Population en 1999 : 5 364 habitants
Nombre de logements en 1999 : 2 211 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 53 unités

L'opération
Terrain : 2 000 m²
Nombre de logements : 22 unités
Densité : environ 110 logements par hectare

Le calendrier
1991 : opportunité foncière, création de la SCI du Clos de la Tour et montage du dossier
1993 : livraison des logements

Les acteurs
Initiative : promoteur local (Gif-sur-Yvette)
Maîtrise d'ouvrage : promoteur
Maîtrise d'œuvre : architecte local (F.-X. Evellin, Orsay)
Financements : promoteur, SCI du Clos de la Tour

La commune de Chevreuse, fait partie du parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse. Son centre est constitué d'un habitat continu bas et d'un réseau de petites rues, sentes et venelles. Avec de nombreuses protections du patrimoine, les objectifs d'aménagement ont pour priorité la limitation de l'extension urbaine et la restructuration de l'existant.

L'opération de la résidence Le Clos de la Tour, a permis l'augmentation du nombre de logements (22 logements créés contre un seul auparavant), avec toutefois une diminution du nombre de commerces (un contre quatre auparavant). L'utilisation des fonds de parcelles pour la construction neuve et la préservation de la façade sur rue avec un bâtiment réhabilité permettent la bonne intégration de l'opération dans le tissu (alignement, hauteur, architecture). D'initiative et de maîtrise d'ouvrage privées, la réussite de l'opération tient au suivi régulier de l'architecte qui a permis d'atténuer les difficultés (faillite, décès) survenues au cours du processus opérationnel.

Le développement modéré
des bourgs et villages d'Île-de-France,
une double exigence

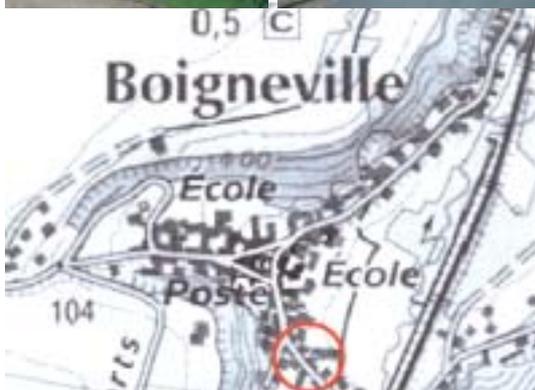
«Les dents creuses»

Situées au centre et à proximité du bourg, ces opérations préservent ou complètent le cadre urbain existant d'un village tant dans sa trame parcellaire que dans sa forme bâtie. Elles valorisent les espaces sous-utilisés amenant de fait une légère densification. Il s'agit

généralement de programmes de logements collectifs soit privés et en accession, soit sociaux et locatifs. Ces opérations participent ainsi à la diversification de l'offre de logement, et permettent une plus grande mixité des fonctions que les réhabilitations, du fait de la proximité du centre et de l'utilisation plus aisée des rez-de-chaussée.

Ces opérations sont aussi l'occasion de redéfinir une politique en matière de qualité architecturale, car elles soutiennent fortement l'identité du village dans son cadre bâti. Elles nécessitent par contre, comme les réhabilitations, une politique foncière volontariste et la recherche d'aides financières.

Opération de logements locatifs sociaux semi-individuels, Boigneville (91)



La commune
Population en 1999 : 461 habitants
Nombre de logements en 1999 : 245 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 1 unité

L'opération
Terrain : 1 153 m²
Nombre de logements : 5 unités
Densité : environ 43,4 logements par hectare

Le calendrier
1980 : réflexions en amont sur le maintien des jeunes et prise de contact avec l'office HLM
1990 : permis de construire
1992 : livraison du programme

Les acteurs
Initiative : commune
Maîtrise d'ouvrage : office HLM d'Évry Vivressonne
Maîtrise d'œuvre : atelier d'architecture Callewaert Patrick
Financements : subventions logements PLA (PLUS), subvention régionale pour l'atelier d'artiste

Cette opération, réalisée dans un contexte de croissance démographique ralentie et de vieillissement de la population, a permis de maintenir les jeunes sur la commune en leur offrant des logements adaptés, confortables et accessibles. Les cinq logements locatifs sociaux, y compris l'atelier d'artiste, ont été construits sur l'initiative de la municipalité sous la maîtrise d'ouvrage de l'office HLM d'Évry, après cession du terrain communal avec un bail à construction sur 55 ans.

Cette opération est une réussite tant en termes d'insertion urbaine (semi-collectif adapté à la localisation dans le village, maintien du mur de clôture permettant une continuité visuelle et structurant le tissu) qu'en termes d'acceptation par la population (bonne communication avec les habitants) et de réponse adaptée aux besoins de la commune. Forte de cette expérience, la commune projette de réhabiliter des petits logements locatifs au centre du village près de l'église.

Opération de logements collectifs en accession, Chevreuse (78)



La commune
Population en 1999 : 5 364 habitants
Nombre de logements en 1999 : 2 211 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 53 unités

L'opération
Terrain : 5 000 m²
Nombre de logements : 44 unités
Densité : environ 88 logements par hectare

Le calendrier
Opportunité foncière et concours organisé par la commune avec un architecte des bâtiments de France
Concertation avec la population et réalisation des travaux
1996 : livraison du programme

Les acteurs
Initiative : commune (concours)
Maîtrise d'ouvrage : promoteur, Schuimento, SCI de l'Yvette
Maîtrise d'œuvre : architecte, F.-X. Evellin, Orsay
Financements : privés

Dans un contexte de croissance démographique ralentie et d'une structure de population diversifiée, cette opération privée répond aux besoins du marché avec de grands logements (trois à quatre pièces) en plein centre urbain. Sa réussite tient au respect du tissu urbain environnant, à une mixité urbaine et à une architecture de qualité. Elle présente en effet une façade respectueuse de la morphologie de la rue (hauteurs, alignement du bâti) et des jardins sur l'arrière. Elle propose des commerces et services en rez-de-chaussée. Le programme est valorisé par la réhabilitation d'anciens séchoirs à peaux en petite salle d'exposition sur l'arrière de parcelle.

La coopération entre le promoteur privé et la commune a permis d'organiser, en amont, un concours et d'établir des critères de qualité, tant au niveau de la conception du projet avec des interlocuteurs spécialisés qu'au niveau de sa réalisation avec des professionnels locaux.

Les lotissements et opérations groupées

Essentiellement situées en périphérie des bourgs, ces opérations permettent de compléter la structure urbaine d'un village et de redéfinir son rapport au paysage et à la campagne, par l'extension de la trame viaire et la modification de l'enveloppe urbaine. Elles peuvent offrir de nouvelles cen-

tralités articulées avec le centre ancien du bourg et sont l'occasion de redéfinir une politique urbaine en matière de logements, d'espaces publics, d'équipements et de réseaux de déplacements.

Habituellement orientées vers la maison individuelle et l'acquisition, ces opérations se diversifient de plus en plus dans leur offre, en proposant du locatif social et des programmes complémentaires de loge-

ments collectifs, voire d'accompagnement en activités et commerces. Elles nécessitent une attention particulière en matière d'aménagement, du fait de leur poids relatif par rapport à l'échelle du village. Ces projets d'initiative privée, et au départ sans grand investissement pour la collectivité, ont en effet, avec le temps, un impact très important, tant sur le plan financier qu'au niveau démographique pour la commune.

Opération groupée de logements individuels en accession, Bonnelles (78)



La commune
Population en 1999 : 2 162 habitants
Nombre de logements en 1999 : 758 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 9 unités

L'opération
Terrain : environ 18 370 m²
Nombre de logements : 44 unités
Densité : environ 20 logements par hectare

Le calendrier
1980 : permis de construire
1981 : commercialisation
2004 : réflexion de la commune sur les terrains abandonnés (commerces et collectifs)

Les acteurs
Initiative : SCI Le Rousseau
Maîtrise d'ouvrage : promoteur, SCI Le Rousseau
Maîtrise d'œuvre : cabinet ARC, architecture
Financements : privés

Réalisée dans le cadre d'une ZAC programmée sur 20 ans, cette opération groupée de 44 logements individuels a participé à la croissance démographique de la commune des années 1980-1990. Suite à l'abandon d'une partie du programme avec logements collectifs et commerce, l'opération s'avère surtout exemplaire pour ses qualités spatiales. La proximité du centre du village et le soin apporté aux espaces publics (place, rues, sentes piétonnes et traitement des sols, le tout dans un système hiérarchisé), apportent à l'opération une grande qualité urbaine.

Le projet actuel de la commune est d'investir, avec l'aide technique du parc naturel de la Haute Vallée de Chevreuse, les terrains récupérés par la mairie pour aménager un cheminement piéton en continuité avec l'existant afin d'améliorer l'accessibilité du site.



ZAC de logements individuels et collectifs locatifs et en accession, Cheptainville (91)



La commune
Population en 1999 : 1 462 habitants
Nombre de logements en 1999 : 582 unités
Nombre de logements construits entre 1999 et 2003 : 78 unités

L'opération
Terrain : 4 200 m²
Nombre de logements : 58 unités
Densité : environ 13,8 logements par hectare

Le calendrier
1999 : projet inscrit lors de la révision du règlement du plan d'occupation des sols et sélection d'un aménageur sur appel de référence et lancement de la procédure de ZAC
2001 : enquête publique en mai-juin
2003-2004 : réalisation des travaux

Les acteurs
Initiative : commune
Maîtrise d'ouvrage : aménageur privé (Logitiss)
Maîtrise d'œuvre : Arcade (logements collectifs) et Francelot, constructeurs de maisons individuelles

Soumise à une urbanisation contrôlée en raison de trois ZNIEFF et d'un plan d'exposition au bruit, la commune avait, jusque là, une croissance démographique ralentie. Cette opération lui permet de créer un véritable « morceau de ville » qui renforce son centre, tout en préservant son caractère rural.

Par sa taille et sa position, elle a nécessité une forte implication communale à travers la procédure de la ZAC et la communication avec la population.

Avec 43 pavillons, 6 terrains à bâtir, 5 maisons de ville et 10 logements collectifs, le projet offre aussi l'opportunité de travailler sur les espaces publics (place et sentiers) ainsi que sur l'équipement communal (extension de l'école). L'opération est intéressante par son montage, le partenariat entre le privé et le public, la qualité des espaces, la mixité des fonctions et la variété des typologies utilisées.

Intérêts des opérations

La diversification de l'offre de logements

Avec une pression foncière et un parc de logements qui ne permet pas de maintenir localement les jeunes et les personnes âgées, la diversification de l'offre est nécessaire. Elle exige une alternative sociale au logement individuel favorisant le logement collectif, en particulier locatif. Cette adaptation aux besoins est d'autant plus efficace qu'elle privilégie la mixité du logement (accession à la propriété, offre locative suffisante et diversifiée) et sa bonne répartition sur l'ensemble de la commune afin d'éviter les effets de concentration.

La diversification de l'offre est souvent assurée par les opérations groupées ou les lotissements avec des logements collectifs, des équipements et des services. Elle est optimisée quand elle s'accompagne d'opérations de réhabilitation ou en «dents creuses» qui présentent une mixité à la parcelle.

La création d'équipements et de services

L'installation périurbaine d'une nouvelle population requiert des prestations et un investissement conséquents pour les communes. Il peut s'agir aussi bien d'un équipement privé ou public à vocation technique ou culturelle (équipement communal, gîte d'étape, espace d'exposition) que de l'organisation de l'espace public (éclairage, signalétique, sécurité, déplacements) ou de services et de commerces. Face aux nouveaux besoins, les opérations de rénovation, de relocalisation ou de création à envisager sont des opportunités de développement à saisir.

La revitalisation des activités et des commerces de proximité

Avec des actifs travaillant à l'extérieur et une consommation de biens et de services hors de leur territoire, les communes voient leurs commerces de pro-

ximité se réduire et même disparaître. Le maintien des activités est d'autant plus difficile que les propositions sont rares et généralement à l'initiative des municipalités. Avec de plus en plus de possibilités et de formes de négociations entre les partenaires publics et privés, les choix programmatiques des opérations dépendent de la volonté politique et des opportunités foncières. Le niveau de desserte, la proximité et la «centralité» des opérations sont des éléments déterminants pour la revitalisation du tissu commercial et des activités.

Le respect de la morphologie urbaine et paysagère

Le développement urbain des communes rurales a connu jusqu'à présent une forte production de logements individuels. Ces extensions ont généré des formes et des programmes peu intégrés aux bourgs existants. Le respect de la morphologie urbaine et paysagère nécessite d'intégrer toutes ses composantes parcellaires (bâti, voirie et paysage), et ceci, de l'espace public à l'espace privé, depuis la forme générale du village jusqu'à l'élément isolé, tel un mur ou un arbre remarquable.

Quand la valorisation du patrimoine bâti est efficacement réalisée par les réhabilitations, les opérations groupées et les lotissements, à travers la production d'espaces publics et de trames paysagères appropriés, elle permet aux communes de réaménager le rapport entre le bourg et sa campagne.

Un mode de développement et une configuration adaptés

Les opérations de réhabilitation, constructions en dents creuses et extensions, répondent chacune à des problématiques spécifiques tout en participant de manière complémentaire au développement modéré des bourgs et des villages. Leur mise en cohérence permet de définir et d'harmoniser la structure urbaine et paysagère du village dans ses éléments cons-

titutifs. La taille, la position ainsi que le programme des opérations permettent de définir et d'équilibrer la programmation et la composition urbaine d'un bourg. Ces qualités permettent de mieux maîtriser les mécanismes de renouvellement et d'extension, de mieux équilibrer la répartition des logements, des équipements et des services, voire de prendre en compte la gestion des paysages. Présentées ici à l'échelle d'une commune, elles pourraient s'appliquer à un environnement intercommunal ou plus large encore.

Des aides, des outils et des partenaires

Pour la réussite des projets communaux ou privés, il est primordial de privilégier le qualitatif en amont de toute réalisation, que ce soit dans les documents réglementaires, au niveau des négociations ou lors des partenariats. Le développement d'un bourg ou d'un village, dans son environnement local et parfois extra-communal, s'exprime à travers des documents d'urbanisme et réglementaires d'échelles différentes. Ces derniers peuvent en effet permettre l'équilibre entre le développement de l'espace rural, sa protection et celle des paysages, le maintien de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale, et la préconisation d'une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels.

Si l'échelle régionale, à travers son schéma directeur, en donne le cadre général, c'est surtout au niveau du PLU et de son PADD associé que se traduisent les propositions actives d'organisation du développement modéré des bourgs et des villages. L'intercommunalité et sa traduction dans les SCOT favorisent la qualité des projets, leurs réalisations et leurs financements par une réflexion plus globale, la prise de risque partagée et le développement des complémentarités et des solidarités.

Le développement modéré
des bourgs et villages d'Île-de-France,
une double exigence

Le montage d'opérations peut s'avérer complexe, voire lourd à porter dans le cas d'une ZAC. Les petites communes, généralement dépourvues de service d'urbanisme, ont besoin d'appuis extérieurs. Les CAUE, les SA HLM, les bureaux d'études privés et les PACT-ARIM peuvent les aider, depuis la prospection immobilière et foncière jusqu'à la sollicitation d'aides financières, voire le cas échéant, du suivi à la réalisation du projet.

Pour la «qualité» du projet, la tendance est au partenariat public/privé. Certaines municipalités n'hésitent pas à partager le risque avec les promoteurs pour valoriser un projet prévu «tout logement» d'un commerce ou d'un équipement. Cette négociation, dans un programme que le marché au départ ne propose pas, peut faciliter l'engagement des parties dans le projet.

Les politiques en faveur des bourgs et villages s'appuient sur les aides financières de l'État et surtout sur celles des collectivités territoriales (régions et départements). Adaptées aux différents projets, elles permettent le financement des études, l'acquisition de terrains, la réalisation de bâtiments et peuvent garantir les emprunts. Nombreux sont les projets qui ont comme unique objet, soit l'activité et le commerce (FISAC), soit la construction ou la réhabilitation d'habitat social (PLS, PLA-I, PLUS). Les autres portent sur le foncier (FDAF) ou sur le cadre de vie à travers plusieurs types de projets (contrat rural). Certaines de ces aides restent peu sollicitées par les communes. Faut-il y voir un manque d'information, un déficit de projets, ou une absence de volonté de la part des communes ?

Une politique volontariste

Le développement modéré des bourgs et des villages ne se fait pas seul. Avant d'être intégré par les logiques du marché, il doit être accompagné. Cette réalité implique une volonté politique. Il s'agit, pour les petites communes rurales, de se donner les moyens de maîtriser leur environnement au sens large : comprendre les lieux, les sites, la logique des acteurs et les modes d'actions possibles. Les communes doivent maîtriser de plus en plus précisément leurs cycles structurels (évolution démographique, finances publiques...), mais aussi répondre à la conjoncture et aux exigences socio-économiques telles que la pression foncière ou la demande croissante de qualité urbaine (niveau d'équipement, logement social, cadre de vie, patrimoine, etc.). La prise en compte de ces réalités implique une vision à long terme qui ne peut être partagée qu'à travers un projet global.

Ce projet permet aux communes rurales d'affirmer et de mettre en cohérence aussi bien leurs politiques foncières que leurs choix en matière de programmation urbaine ou d'organisation de société. C'est une base que les habitants peuvent s'approprier et faire évoluer. L'information, la concertation et le partage d'objectifs communs permettent d'atténuer les réticences

Pour en savoir plus...

- *Note rapide* n°30, «Point quantitatif SDRIF - 1. Population, emploi et urbanisation», mai 2003
- *Note rapide* n°39, «SDRIF et patrimoine bâti», décembre 2003
- *Note rapide* n°1, «Densité et habitat en Île-de-France», juin 1999

locales, les logiques du «chacun pour soi» conduisant au refus de construire, les peurs de la perte de l'identité villageoise ou du brassage des populations et, inversement, de contrer certaines tendances au développement immodéré. Le projet partagé est un atout certain pour solliciter les acteurs indispensables de l'aménagement, tels que les promoteurs privés et les bailleurs sociaux, afin qu'ils s'impliquent, par exemple, dans la réalisation d'un parc de logements social suffisant et adapté ou dans la création d'équipements ou de services. Pour réussir leur développement modéré, les petites communes rurales doivent donc se donner les moyens nécessaires à toutes les étapes de leur aménagement. Cette démarche volontaire, souvent trop lourde pour une seule commune, engendre la nécessité croissante de contractualiser avec la sphère privée et de s'associer à d'autres collectivités.

Glossaire

CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
 FDAF : Fond départemental d'action foncière
 FISAC : Fond d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
 PACT-ARIM : Protection amélioration transformation de l'habitat – Association de restauration immobilière
 PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
 PCLS : Prêt conventionné locatif social
 PLA-I : Prêt locatif aidé - intermédiaire
 PLS : Prêt locatif social
 PLU : Plan local d'urbanisme
 PLUS : Prêt locatif à usage social
 SA HLM : Société anonyme d'habitation à loyer modéré
 SCI : Société civile immobilière
 SCOT : Schéma de cohérence territoriale
 SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France
 ZAC : Zone d'aménagement concerté
 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique