

Les Réunions du Club PLUi Normand

*Espaces mutables : de
quoi parle-t-on ?*



**Le 17/10/19, CC
Interco
Normandie Sud
Eure**



1. MOTS D'ACCUEIL

François Anfray (DREAL Normandie) :

François Anfray se félicite d'organiser dans la salle du Silo cette rencontre, qui a pour thème les espaces mutables : la mutation que cet ancien silo agricole a connue pour devenir une salle de spectacle et un espace multi-activités a valeur de symbole pour cette journée, au cours de laquelle l'histoire de cet équipement fera l'objet d'une présentation.

La communauté de communes Interco Normandie Sud Eure, qui accueille cette réunion, va lancer l'élaboration de son PLU intercommunal et souhaite consacrer un temps à la préparation de cette action.

Monsieur Boulogne (président de la communauté de communes Interco Normandie Sud Eure) :

Monsieur Boulogne confirme que cette collectivité a décidé de n'entrer dans le processus d'élaboration du document qu'une fois les équipes d'élus en place, après les élections du printemps 2020. C'est pourquoi la communauté de communes nouvellement créée a trouvé opportun de défricher un certain nombre de sujets très à l'amont afin d'être bien préparée. Et la question complexe des espaces mutables et du potentiel de mutabilité du territoire entre bien dans cette réflexion.

Le territoire de la communauté de commune se caractérise précisément par sa capacité de mutation. Elle pratique de longue date une co-construction partagée avec les habitants, orientée vers la recherche constante de l'intérêt général, et qui ne se limite donc pas à la satisfaction des attentes exprimées par la population. Le choix a été fait au sein de la communauté de conduire le PCAET dans un premier temps, et de travailler ensuite sur le PLUi en s'enrichissant des apports des réflexions menées sur le PCAET.

Monsieur Martorana (sous-préfet de Bernay) :

Monsieur Martorana souligne l'intérêt pour les collectivités de faire partie de cette mise en réseau d'acteurs et de cette communauté nationale de travail que constitue le club PLUi, dont les origines remontent au début des années 2010 sur une initiative de l'administration centrale du ministère en charge des questions d'aménagement et d'urbanisme. Il se félicite de la vitalité du club normand, parvenu à sa 18ème rencontre, au plus près des territoires.

Sur la question particulière de la gestion économe de l'espace, qui vient en toile de fond du sujet de la journée consacré aux espaces mutables, il rappelle le sens de l'instruction ministérielle du 29 juillet 2019, qui appelle toute la chaîne des acteurs à lutter de façon plus efficace contre la consommation des espaces agricoles et naturels. Il indique que les services de l'État dans leur ensemble prendront toute leur part dans l'application de cette instruction, la priorité du gouvernement étant de mettre fin à l'artificialisation de la ressource foncière. Concernant la nature des avis portés sur les documents d'urbanisme par le représentant de l'État, il s'interroge sur la



pertinence des avis favorables assortis de réserves, dans la mesure où la levée de ces réserves équivaut le plus souvent pour les collectivités à devoir retravailler son document sur des aspects substantiels. Il invite donc l'ensemble des acteurs à veiller dès le stade amont de leur réflexion, comme l'instruction ministérielle les y incite, à ce que le projet de territoire respecte les exigences législatives et réglementaires en matière de gestion économe de l'espace.

Il précise que le corps préfectoral portera une attention toute particulière à la façon dont ce sujet sera traité dans les documents d'urbanisme.

Il invite aussi à être attentifs aux paysages et aux formes architecturales lors d'opérations de mutation du foncier et souhaite à tous une excellente journée de travail.

François Anfray (DREAL Normandie) :

François Anfray rappelle que les articles L141-3 et L151-4 du code de l'urbanisme, respectivement consacrés au rapport de présentation du SCOT et du PLU(i), évoquent expressément l'obligation pour ces documents d'aborder la question des capacités de densification et de mutation du territoire : sous la forme d'une analyse de l'ensemble des espaces bâtis pour le PLU(i), sous la forme d'une identification des espaces que les PLU(i) doivent analyser pour le SCOT. Le mode rédactionnel retenu, qui fait porter l'analyse sur l'ensemble des espaces bâtis, indique que la collectivité doit en la matière explorer le champ du possible dans toute sa diversité, et ne pas brider sa réflexion en la concentrant sur quelques espaces particuliers.

Comme le précisent aussi ces articles, l'exercice doit être conduit « en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural » pour le SCOT, « en tenant compte des formes urbaines et architecturales » pour le PLU(i) : il s'agit donc, sans limiter a priori le champ de l'investigation, de conduire la réflexion dans le respect des formes urbaines existantes et du patrimoine architectural et paysager, voire même en envisageant leur valorisation : il y a donc à trouver le juste équilibre entre ces deux impératifs.

Dans cet esprit, la première partie de la journée sera consacrée, en prenant appui sur le territoire d'accueil de la réunion :

- à explorer ce qu'il est possible d'apprendre de la ville ancienne
- à recueillir la parole d'un élu qui oeuvre à la vitalité de sa commune rurale sans extension urbaine
- à s'attarder sur le centre d'un bourg structurant et à examiner les réflexions en cours destinées à le revitaliser.

Le contexte territorial de l'Interco Normandie Sud Eure sera préalablement exposé.

Des études pilotées par la DREAL sur deux grands types d'espaces potentiellement mutables, qui ne sont pas ceux auxquels on pense le plus spontanément, seront ensuite évoquées : elles concernent les zones d'activités économiques et les zones pavillonnaires périurbaines.

François Anfray précise qu'au regard du sujet abordé, qui concerne autant le SCOT que le PLU(i), le cercle habituel du club a été élargi aux structures porteuses de SCOT ainsi qu'aux bureaux d'études assurant la maîtrise d'oeuvre de documents d'urbanisme sur le territoire normand. Cet élargissement pourrait être la préfiguration d'un nouveau format du club PLUi normand.



Il tient à remercier l'ensemble des intervenants qui ont accepté d'apporter leurs éclairages à tous les participants, et en particulier le territoire d'accueil qui a accepté de servir de territoire test pour les premières présentations.

2. ESPACES MUTABLES : EXPLORATION DU CHAMP DES POSSIBLES

2.1. CONTEXTE DU TERRITOIRE D'ACCUEIL :

Née le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes Interco Normandie Sud Eure n'est pas la plus dense des communautés du département de l'Eure puisqu'elle représente 1/8^{ème} de sa superficie (811 km²) et seulement 1/14^{ème} de sa population (41 000 habitants). Par le jeu des regroupements, elle est passée de 65 communes historiques (comptant en moyenne 630 habitants) à 41 communes actuelles, dont une est implantée dans le département de l'Eure-et-Loir. Son nombre de gares a été ramené de trois à une. Ce territoire rural se décompose en quatre pôles, mais ne compte aucune réelle agglomération. Il compte 11 700 emplois et 77 installations classées, et peut être considéré comme très attractif. Le plus gros employeur est le Center Park implanté à Verneuil, qui attire sur le territoire une clientèle extérieure importante.

En termes de planification de l'urbanisme, de fortes disparités existent au sein du territoire, couvert pour partie par un PLUi (ancienne communauté de communes de Rugles), mais aussi par des PLU communaux (concernant pour certains d'entre eux des communes nouvelles), par des cartes communales, voire soumis au règlement national d'urbanisme.

Ce panorama conforte l'image d'un territoire dynamique, ayant connu de fortes évolutions (mutations?) au cours des dernières années. La question de la définition du mot « mutation » (au sens du code de l'urbanisme) reste posée, puisque le dictionnaire évoque à ce propos l'idée d'un changement de lieu.

2.2. APPRENDRE DE LA VILLE ANCIENNE:

Il est tout d'abord proposé de se reporter aux articles L151-19 et L151-23 du code de l'urbanisme pour trouver la liste des éléments patrimoniaux que le règlement du PLU(i) peut protéger, conserver, mettre en valeur ou requalifier.

Le propos est ici d'apprendre de la ville ancienne par la diversité de ses paysages et de son patrimoine bâti. Les inventaires permettent de connaître le potentiel patrimonial d'un territoire. Ils peuvent nous révéler que beaucoup de petits édifices ruraux, souvent désaffectés, pourraient faire l'objet d'un changement de destination.

Les logements anciens sont potentiellement mutables, dans un objectif de réoccupation, de même que certains bâtiments agricoles. Dans les fonds de vallée, la question de la mutabilité des bâtiments doit être croisée avec celle du risque d'inondation.



Les choix doivent reposer sur une vision globale des enjeux du territoire : ainsi en secteur urbain, une mutation du bâti susceptible d'entraîner une forte densification de l'espace pourra s'accompagner d'une augmentation significative du nombre de véhicules légers, que la collectivité doit anticiper en termes d'offre de stationnement. La densification doit aussi être mise en relation avec les politiques de préservation des continuités écologiques, de présence de nature en ville et de prévention contre les îlots de chaleur en ville. La mutation du bâti existant peut sembler en ce sens préférable à la création de constructions nouvelles, et il convient alors de promouvoir l'intensification urbaine, afin de lutter contre la sous-occupation et contre la mono-fonctionnalité des espaces.

La question des coûts financiers, qui peuvent se révéler rédhibitoires dans certains territoires où la pression urbaine est faible, appellent à travailler sur les conditions du marché immobilier pour trouver une alliance entre argent public et argent privé.

Il conviendrait aussi d'apprendre à penser le réemploi des maisons futures et la réversibilité des constructions dès le stade de leur programmation.

2.3. PAROLE D'ÉLU :

Petite commune de 140 habitants située au sud de la communauté de communes au coeur d'un bassin de vie de 2 600 habitants, Chennebrun a réhabilité son bar-restaurant pour assurer le maintien d'un commerce dans le centre du village. Pour rendre celui-ci attractif et rendre possible et agréable la création d'une terrasse pour le bar-restaurant, elle aménage la place centrale avec l'appui du CAUE de l'Eure, Cette opération, qui s'accompagne de la suppression de places de parking, la conduit à créer un peu plus loin une aire de stationnement végétalisée, en remplacement d'anciennes cabanes disgracieuses qu'elle a acquises et démolies.

Ayant à faire face à la fermeture de la boulangerie que le bassin de vie ne suffit pas à faire vivre, Chennebrun envisage à cet endroit le développement d'un espace de conciergerie où se trouveront l'agence communale postale, un espace multi-services, deux postes informatiques, un point de développement des circuits courts, un point info-tourisme ainsi qu'une petite médiathèque. Pour réaliser cet objectif, un partenariat avec une association d'insertion a été mené et a débouché sur la signature pour trois ans d'une convention d'objectifs.

La commune envisage aussi d'aménager un espace d'apprentissage de la biodiversité comme outil pédagogique grâce à un terrain qui lui a été donné et qui est à proximité de l'école. Des projets de circuits pédestres valorisant la nature et le patrimoine bâti sont également en phase de maturation. D'autres réalisations plus anciennes démontrent la vitalité de ce village, à périmètre urbain constant.

Le projet de réalisation d'un assainissement collectif reste le grand chantier à venir. La commune envisage à cette occasion de donner la priorité à la réhabilitation des habitations qui n'ont plus d'occupants. Elle devra parallèlement réfléchir à ses perspectives d'évolution démographique et suivre avec vigilance l'évolution des coûts de l'immobilier, afin de ne pas créer de phénomènes d'éviction qui seraient liés à la rareté des biens disponibles et à l'attractivité particulière de son cadre de vie.

Il convient de souligner que ces diverses réalisations, qui montrent que la vitalité d'une petite



commune est possible sans aucun étalement urbain, n'ont été réalisables que grâce à de multiples partenariats et à l'implication étroite de la population, à travers notamment la mobilisation des six associations de la commune qui ont travaillé activement sur les différents projets.

2.4. REVITALISATION DU CENTRE ANCIEN DE RUGLES :

La commune de Rugles souhaitait dans un premier temps reconverter trois équipements publics dans le centre ville. Sur proposition du CAUE de l'Eure, elle a lancé un dialogue compétitif pour recruter un bureau d'études. L'un des trois bureaux d'études auditionnés a proposé une méthode pour réfléchir avec les élus et la population sur le fonctionnement de l'ensemble du bourg. C'est ainsi qu'il a été finalement décidé de lancer une étude sur la revitalisation du centre ancien.

À partir d'une exploration des îlots, et d'une mise en évidence des difficultés occasionnées par les caractéristiques des espaces extérieurs (vétusté, obstacles à l'ensoleillement, recherche d'intimité, difficultés de stationnement...) et intérieurs (exiguïté des pièces, obscurité...), des solutions techniques ont été proposées, qui permettent d'envisager une requalification de ce centre ancien.

La commune reste confrontée à des difficultés d'un autre ordre : à budget équivalent, la surface habitable que pourra s'acheter un ménage diminue environ de 25 % entre l'achat d'une maison neuve clés en mains et la réhabilitation d'un logement ancien (étude de l'ADIL, 2013). Or la capacité d'achat des ménages est déterminante dans une opération immobilière. À surface équivalente, le ménage qui souhaite procéder à la réhabilitation d'un logement ancien devra augmenter sa capacité d'investissement de 20 % en moyenne. La faiblesse des marges de manœuvre des ménages est donc un obstacle objectif à la réhabilitation de l'ancien. La piste des propriétaires bailleurs, appuyée par des dispositifs incitatifs de défiscalisation, peut ainsi paraître plus prometteuse, sous réserve que la demande en logements de ce type soit suffisante dans le territoire, la collectivité ne pouvant seule assurer les investissements.

Un dispositif d'acteurs publics est sans doute à inventer pour permettre de financer les études techniques, racheter les emprises foncières nécessaires, lancer les travaux de réhabilitation et remettre sur le marché les nouveaux logements.

3. PRÉSENTATION DE TRAVAUX ET D'ÉTUDES

La DREAL Normandie a lancé deux études séparées sur deux types d'espaces qui offrent des potentiels de densification ou de mutation : les zones d'activités économiques et les zones pavillonnaires. Les réflexions sont suffisamment avancées pour faire l'objet d'une présentation et d'un échange au sein du club PLUi.

3.1. LES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES



L'idée originelle de cette étude est d'explorer la possibilité de faire du BIMBY sur les zones d'activités économiques (autres que commerciales) pour espérer gagner de l'espace en y appliquant les approches de l'écologie industrielle et territoriale (EIT). Son objectif a rapidement basculé d'une recherche de densification vers une recherche d'optimisation de l'existant, elle-même difficile à mettre en fiches puisqu'elle dépend directement du contexte étudié : quel territoire ? quelles entreprises ? quelles aménités ? quels utilisateurs ?

La pertinence de l'implantation de certaines activités, que l'on imaginerait plutôt dans les centralités urbaines et qui pourtant s'implantent au sein de ces zones d'activités, fait l'objet d'un débat.

Plus généralement, ce sont pour l'essentiel les modes de conception originels des zones d'activités existantes qui rendent aujourd'hui délicat tout exercice d'optimisation du foncier, en raison notamment de la multiplicité des propriétaires de parcelles eux-mêmes issus du processus institué par les aménageurs : « j'achète, j'aménage, je vends ». Le foncier ne devrait-il pas plutôt passer du statut de patrimoine individuel, propre à durcir la gestion foncière, à celui d'atout commun ?

Sur la base de ces constats, le champ de cette étude s'est élargi pour s'intéresser à la conception des nouvelles zones d'activités :

- à l'échelle de chaque zone: en prévoyant des capacités d'évolution dans le temps des parcelles et des bâtiments ; en identifiant des espaces pour des fonctions mutualisables ; en exploitant les possibilités de superposition des fonctions
- dans les rapports que les zones d'activités peuvent entretenir entre elles : en envisageant leurs stratégies d'évolution au travers de réseaux d'acteurs ; en mettant en place des fonctions d'animation.

De ces diverses réflexions, résulteront trois cahiers :

- un premier, d'ores et déjà accessible sur le site internet de la DREAL, fait une synthèse des retours d'expérience et des interviews tout en esquissant les premières propositions
- un deuxième, en cours de finalisation, présente des scénarios illustratifs évoquant les étapes de la vie d'une zone d'activités, ainsi qu'une dizaine de « fiches actions » identifiant les outils juridiques les mieux adaptés pour une combinaison d'actions
- un troisième, lui aussi en cours de réalisation, présente les expérimentations menées sur Carpiquet (Calvados) et Caux-Seine Agglo (Seine-Maritime).

Parallèlement à la présentation de cette étude, est également évoquée la démarche du schéma départemental des zones d'activités économiques de l'Eure, initiée par le Conseil Départemental en 2017. Cette démarche collective regroupe la chambre de commerce et d'industrie Porte de Normandie, la chambre d'agriculture, la chambre de métiers et de l'artisanat, la Région Normandie, l'Établissement Public Foncier de Normandie et l'État représenté par la DDTM. Elle vise à accompagner les EPCI eurois dans l'exercice de la compétence de développement économique, et en particulier celle de la création, de la gestion et de l'entretien des zones d'activités économiques. Son contenu ne présente pas de caractère d'opposabilité juridique.

3.2. LES ZONES PAVILLONNAIRES

L'objectif de l'étude lancée par la DREAL sur le devenir des zones pavillonnaires est d'une part



d'identifier les facteurs de fragilité existants ou à venir qui concernent ces quartiers et d'autre part de proposer des pistes d'actions pour prévenir leur décrochage et les revitaliser.

Le premier exercice a consisté à mieux cerner le concept de zones pavillonnaires, en éliminant, par application de la technique du carroyage, les espaces trop peu urbanisés et les espaces urbanisés où la proportion d'habitations était faible. Ont ensuite été ciblées les zones pavillonnaires postérieures aux années 1950, les moins susceptibles d'avoir déjà opéré leur mutation.

Leur potentielle fragilité a été testée à partir de quatre critères socio-territoriaux : bas revenus, vieillissement de la population, éloignement des services de base (supermarché, lycée, hôpital), faible valeur immobilière révélatrice d'une difficulté à la revente. Ces critères ont permis d'identifier les secteurs a priori les plus fragiles. Ils ont ensuite été croisés avec cinq autres critères, révélateurs potentiels d'une déqualification latente : mono-fonctionnalité de la zone (plus de 40 hectares) et absence de services, présence de risques ou de nuisances, contrainte énergétique, absence de transports en commun, absence de connectivité.

Les documents cartographiques résultant de cette première analyse, qui renseignent les collectivités sur la situation de leurs zones pavillonnaires, figureront prochainement dans le porter à connaissance des services de l'État. Leur contenu évoluera au fil du temps, en fonction de l'actualisation des bases de données sur lesquelles ils reposent.

Pour proposer des pistes d'actions, des cahiers de références ont été réalisés autour de six thèmes : les mobilités et les déplacements ; la rénovation et le renouvellement de l'habitat ; la convivialité, la solidarité et les rapports au voisinage ; les modes de consommation et la proximité ; les lieux de travail et les modes de production ; la protection et la valorisation des paysages.

Ces thèmes généraux sont répartis en sous-thèmes eux-mêmes développés et illustrés dans une fiche de référence. Ces fiches comportent notamment des exemples d'initiatives déjà mises en œuvre sur divers territoires.

Pour illustrer de façon concrète les pistes d'actions, cinq territoires tests ont été sélectionnés (un par département), représentant des contextes territoriaux variés et appelant à ce titre des réponses différentes. Cette expérimentation a mis en évidence le panel des interventions possibles pour revitaliser des zones pavillonnaires en perte de vitesse, en fonction des enjeux spécifiques. Pour approfondir le potentiel de ces pistes d'actions, des ateliers seront organisés sur le territoire de Carentan-les-Marais (Manche) et déboucheront sur une feuille de route pré-opérationnelle. Ces ateliers associeront élus, techniciens et forces vives du territoire (y compris habitants des zones pavillonnaires).

L'objectif final de cette étude est d'inciter l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme à envisager ces zones pavillonnaires comme des espaces de projets. Un site internet a été réalisé pour assurer une sensibilisation tous publics sur ce sujet. Ce site est consultable au moyen du lien suivant www.devenir-pavillonnaire.fr

4. PARTICIPANTS

Boulogne Jean-Luc	CC Interco Normandie Sud Eure
-------------------	-------------------------------



Martorana Fabien	Arrondissement de Bernay, sous-préfet
Lanos Jean-Claude	Maire de Chennebrun
Follet Patricia	CC Interco Normandie Sud Eure
Wasylyszyn Nicolas	UDAP de l'Eure
Boisseau Christine	CAUE de l'Eure
Comte Sylvain	DREAL Normandie
Maury Caroline	DDTM de l'Eure
Mariembourg Charles	BE Lafayette
Hamelin Eric	BE Repérage urbain
Artéro Réjane	DDTM de l'Eure
Bailleul Gary	BE Géostudio
Banik Yohann	AURBSE
Bienvenu Claude	DDTM de l'Eure
Billard Valérie	DDTM de l'Eure
Boisseau Christine	CAUE de l'Eure
Boujeau Thomas	AUCAME
Boutelet Véronique	CC Interco Normandie Sud Eure
Boutigny Alexia	UDAP de l'Eure
Brion Sophie	CC Intercom de la Vire au Noireau
Brison Joubin Sophie	CC Interco Normandie Sud Eure
Brocart Jean-François	DDTM de l'Eure
Buchou Marie	UDAP de l'Eure
Catois Florence	DDTM de l'Eure
Chabert Olivier	CC Coutances Mer et Bocage
Chatal Hélène	CA Lisieux Normandie
Dabon Emmanuelle	PETR du Pays d'Argentan, d'Auge et d'Ouche
Defonte Anne-Sophie	CC Roumois Seine
Dewulf Mathieu	Chambre d'agriculture de l'Eure
Diene Ababacar	CC Coutances Mer et Bocage
Douchet Stéphane	DREAL Normandie
Ducharne Elisabeth	CC Pont-Audemer Val de Risle
Dumontier Nathalie	CC vallées d'Auge et du Merlerault
Duny Patrice	AUCAME
Dupont Thomas	Le Silo
Éon Philippe	BE Planis
Fleury Aurélien	CC côte ouest centre Manche
Follain Arthur	CC Villes Soeurs
Fruchart Alexandre	CA Lisieux Normandie
Gibault Martin	CC collines du Perche normand
Goux Christian	CC Coutances Mer et Bocage
Guilbert Marie-Alice	CC Yvetot Normandie
Herbette François	BE Géostudio
Herbez Patricia	DDTM du Calvados
Hergault Aurélie	CC Intercom de la Vire au Noireau



Le Goff Alaoui Leila	CC Roumois Seine
Le Pavoux Virginie	CC Interco Normandie Sud Eure
Lefée Rod	CC Caux Austreberthe
Lesimple Laurent	CCI Portes de Normandie
Letellier Nathalie	DDT de l'Orne
Mabire Anaïs	DDTM de l'Eure
Marc Jean-Michel	DDTM de la Manche
Marmion Isabelle	DDTM du Calvados
Marsal Benoît	CEREMA
Martin Pascale	DDTM de l'Eure
Maurin Raphaël	CC Granville terre et mer
Présier Karine	CC vallées d'Auge et du Merlerault
Rochelle Maxime	CC Pays de Mortagne au Perche – PETR Pays de Perche ornais
Roclin Nicolas	DDT de l'Orne
Rondel Claude	DDTM de l'Eure
Sbile Christophe	CC des pays de L'Aigle
Van Duffel Christine	CC Roumois Seine
Visage Jérôme	CC Interco Normandie Sud Eure
Anfray François	DREAL Normandie

**Pour consulter toutes les publications et tous les travaux de Club
PLUi :**

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/>